

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS  
CARRERA DE DERECHO**



ACREDITADA POR RESOLUCION CEUB 1126/2002

**MONOGRAFIA**

**PARA OPTAR AL GRADO ACADEMICO DE LICENCIATURA EN DERECHO**

**“IMPORTANCIA DE LA INSERCIÓN DE UNA ATRIBUCIÓN EN  
EL ARTICULO 26 DE LA LEY N° 1715, QUE REGULE DE  
FORMA ESPECÍFICA LA FISCALIZACIÓN DE LA QUEMA DE  
PASTIZALES”**

**INSTITUCION: SUPERINTENDENCIA AGRARIA**  
**POSTULANTE: Univ. JOSÉ EDUARDO VALDEZ QUINTANA**  
**TUTOR ACADEMICO: Dr. JUAN RAMOS MAMANI**  
**TUTOR INSTITUCIONAL: Dr. RAMIRO VIDAURRE LANDA**

**LA PAZ - BOLIVIA**

**2009**

**DEDICATORIA:**

*El presente trabajo esta dedicado a las personas que más amo: mi madre Gladys; mis hermanas: Susy y Carmiña; mis sobrinos: Fer, Nena, Chris, Andy, Mich, Faby, Ale y Palito; y a mis cuñados Nano y Rodny. Quienes estuvieron a mi lado en momentos difíciles durante el desarrollo de mi carrera universitaria.*

## **AGRADECIMIENTOS:**

*Mi más profundo y sincero agradecimiento a quienes hicieron posible la realización de la presente monografía:*

*La Superintendencia Agraria, muy especialmente al Dr. Ramiro Vidaurre Landa, Intendente Jurídico de esa entidad. Asimismo, a los funcionarios de dicha repartición como también a los de la Intendencia Técnica.*

*La Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, sobre todo al Dr. Marco A. Centellas Castro, y a todos aquellos docentes que me apoyaron durante el desarrollo de mi carrera universitaria.*

*Funcionarios de los servicios de Traumatología y Hematología del Hospital Obrero.*

*Mi familia, amigos, y a todos aquellos que de una u otra forma me incentivaron a la culminación de mis estudios universitarios.*

*Pero sobre todo a nuestro Creador, por haber puesto a esas personas e instituciones en mi camino*

## ÍNDICE GENERAL

DEDICATORIA .....	i
AGRADECIMIENTOS .....	ii
ÍNDICE .....	iii
PRÓLOGO .....	vi
INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO I	
FUNDAMENTACIÓN DEL TEMA DE LA MONOGRAFÍA .....	3
I.1. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA .....	3
I.2. DELIMITACIÓN DEL TEMA .....	8
a) DELIMITACIÓN TEMÁTICA .....	8
b) DELIMITACIÓN ESPACIAL .....	9
c) DELIMITACIÓN TEMPORAL .....	9
I.3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	9
I.4. DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS .....	9
a) OBJETIVO GENERAL .....	9
b) OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	10
CAPÍTULO II	
EVALUACIÓN Y DIAGNÓSTICO DEL TEMA .....	11
II.1. MARCO INSTITUCIONAL .....	11
II.2. MARCO TEÓRICO .....	12
II.3. MARCO HISTÓRICO .....	16
II.4. MARCO TÉCNICO Y ESTADÍSTICO .....	19
II.5. MARCO CONCEPTUAL .....	23
II.6. MARCO JURÍDICO POSITIVO .....	26
II.7. MARCO CONSTITUCIONAL .....	30
a) LEY .....	30
b) REGLAMENTO .....	33

II.8. MARCO DE LEGISLACIÓN COMPARADA .....	34
a) ARGENTINA .....	34
b) COSTA RICA .....	37
c) MÉXICO .....	38
II.9. MARCO METODOLÓGICO .....	40
a) ESTRATEGIA METODOLÓGICA .....	40
b) TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN .....	41
CAPÍTULO III	
DIAGNÓSTICO SOBRE LA QUEMA CONTROLADA DE	
PASTIZALES .....	
	42
III.1. ANTECEDENTES SOBRE LA QUEMA CONTROLADA	
CONTROLADA DE PASTIZALES .....	42
a) ANTECEDENTES .....	42
b) SISTEMA DE CONTROL Y MONITOREO DE QUEMAS .....	43
c) DIFUSIÓN Y PROMOCIÓN DE LAS NORMAS	
TÉCNICAS .....	44
d) ASPECTOS LEGALES .....	45
III.2. DIRECTRIZ TÉCNICA DE QUEMA CONTROLADA DE	
PASTIZALES .....	46
a) ÁREAS PERMITIDAS PARA QUEMAS CONTROLADAS .....	46
b) EFECTOS DE LA DIRECTRIZ TÉCNICA .....	48
c) EFECTOS DE LA QUEMA .....	49
d) SOLICITUD DE PERMISO .....	49
III.3. ANÁLISIS DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS .....	50
III.4. INTERPRETACIÓN DE CATEGORÍAS .....	56
a) DATOS DEL PREDIO .....	56
b) NORMATIVA APLICADA .....	56
c) CONCLUSIONES DE ORDEN LEGAL .....	59

CAPÍTULO IV	
PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY Nº 1715, QUE PERMITA SUBSANAR EL VACÍO LEGAL EXISTENTE EN LA FISCALIZACIÓN Y CONTROL SOBRE LA QUEMA DE PASTIZALES .....	60
IV.1. ANÁLISIS DE LAS ATRIBUCIONES DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY Nº 1715 .....	60
IV.2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PARA LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY Nº 1715 .....	61
IV.3. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY Nº 1715 .....	62
CONCLUSIONES Y CRÍTICAS .....	65
RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS .....	69
BIBLIOGRAFÍA .....	71
ANEXOS	

## PRÓLOGO

La investigación constituye una de las actividades más importantes del conocimiento humano, desarrollada a lo largo de la historia del hombre y que se remonta a la existencia misma de este, en tanto la razón de explicar determinadas efectos y fenómenos y buscar su causalidad, fue motivo de inquietante actividad del ser humano.

La trascendencia que importa esta labor, halla su permanente aliado en las universidades públicas y algunas privadas, que como entidades de educación superior encargadas de la formación profesional de los ciudadanos, se encuentran obligadas a promover un permanente desarrollo investigativo.

En este caso, he sido honrado por el postulante para presentar este trabajo investigativo, que refleja la formación adquirida por su autor a lo largo de la pasantía que le cumplió desarrollar en la Superintendencia Agraria.

Quiero poner de énfasis al distinguido lector, que el tema de los recursos naturales, así como la supervisión y control de las actividades que afectan a los mismos, es un tema novedoso en nuestro país, por lo tanto con una base doctrinal que se encuentra en plena formación y desarrollo. Aquí, considero, radica la fortaleza y utilidad del presente trabajo, pues se constituye en un aporte valioso para estructurar una regulación y control eficiente sobre una de las actividades que de manera reiterada y constante ha venido afectando no sólo los recursos naturales, sino también a la población boliviana, como son las quemadas para fines agropecuarios.

Las quemadas agropecuarias han sido una práctica tradicional utilizada para lograr el rebrote natural de las pasturas, así como para desalojar las masas arbustivas con la intención de habilitar espacios para realizar cultivos. Este método es utilizado por la población rural de manera reiterada por los costos que representa, es decir es un procedimiento barato y accesible, que se encuentra reconocida como práctica legal

por la normativa actual. Sin embargo, también debe reconocerse que el mismo apareja una serie de afectaciones al medio ambiente y a los recursos naturales sobre todo cuando estas quemas se convierten en incendios que ponen en riesgo incluso la vida de los habitantes en poblaciones circundantes, por lo que es preciso que este tipo de actividad requiera de una supervisión y control eficiente por parte del Estado, de tal forma que se minimicen los riesgos y afectaciones a los recursos naturales como efecto de estas prácticas.

El trabajo que es presentado por el postulante, aborda esta problemática desde el punto de vista normativo, es decir la estructura normativa competencial de donde nace la facultad para ejercer una regulación y control de estas prácticas, pues como bien identifica el trabajo de investigación, este tema normativo al presente resulta cuando menos insuficiente y poco claro, para ejercer con eficiencia y eficacia esta labor de control y fiscalización sobre este tipo de actividades.

**RAMIRO ANTONIO VIDAURRE LANDA  
INTENDENTE JURÍDICO  
SUPERINTENDENCIA AGRARIA**



## INTRODUCCIÓN

La presente investigación está referida a la importancia que ha adquirido la regulación de la quema de pastizales, llevada a cabo por los usuarios de la tierra en el área rural del territorio nacional, en aquellos predios con actividad agropecuaria. Para tal efecto, se propone la inserción de una atribución fiscalizadora muy aparte de las que ya cuenta la Superintendencia Agraria, la que puede ser definida como la actividad reguladora que ejerce esa entidad sobre aquellos predios, en los cuales recurren a dicha práctica para el rebrote de la vegetación para la alimentación del ganado o en su caso para la preparación del terreno para la próxima siembra, y también por haberse constituido en una forma práctica y económica para los usuarios de la Tierra.

Para analizar esta problemática es necesario señalar que el artículo 26 de la Ley N° 1715, otorga ciertas atribuciones a la Superintendencia Agraria. Sin embargo, ninguna de ellas faculta específicamente a esa entidad a la fiscalización de la quema de pastizales, lo que deja abierta la posibilidad de la presentación de medios de impugnación por parte de aquellos infractores, quienes fueron sancionados con la imposición de una sanción económica por haber incurrido en dicha práctica sin contar con la autorización correspondiente otorgada por dicha institución.

La investigación de la problemática identificada en el presente trabajo fue motivada principalmente por el interés de dar solución a esa debilidad normativa de la cual adolece dicha institución desde su creación, puesto que una de las atribuciones en las cuales se respaldó el primer proceso sancionatorio es muy imprecisa, ya que en su parte relevante indica que es atribución de la Superintendencia Agraria la regulación y control del uso y gestión del recurso tierra, bajo los principios del desarrollo sostenible. Como podrá advertir el lector esa atribución es muy general, por lo que se propone la complementación de la Ley INRA, a través de la inserción de esa atribución fiscalizadora.

El método empleado es el Inductivo, puesto que se realizó un análisis a nivel nacional, tomándose en cuenta la información registrada en el primer proceso sancionatorio llevado a cabo por la Superintendencia Agraria por la quema no autorizada de pastizales, enfatizándose en el departamento de Santa Cruz, por haberse registrado una mayor incidencia de casos.

El objetivo del presente trabajo es subsanar el vacío legal identificado en el artículo 26 de la Ley INRA, a través de la inserción de una atribución que faculte a la Superintendencia Agraria la fiscalización y control sobre la quema de pastizales, dicha inserción permitiría la complementación de la normativa agraria, Asimismo, se pretende dar cumplimiento a ese mandato constitucional referido a la prelación normativa existente entre una Ley y un Reglamento. Por otra parte coadyuvará a dar en parte solución a un tema muy sensible como es la preservación y conservación del medio ambiente.

Finalmente no deja de ser importante señalar que el tema de la degradación del medio ambiente, ha adquirido gran connotación a nivel mundial por los efectos que está ocasionando sobre la biodiversidad. Por lo que la inserción de esa atribución fiscalizadora coadyuvaría con dicho propósito.

## **EL POSTULANTE**

# CAPÍTULO I

## FUNDAMENTACIÓN DEL TEMA DE LA MONOGRAFÍA

### I.1. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

Durante décadas la quema de pastizales se ha constituido en una práctica muy frecuente, la cual fue transmitida de generación en generación, habiendo creado una cultura muy arraigada en la población. Asimismo, se ha convertido en una forma práctica y económica para el establecimiento de cultivos agrícolas como también para el rebrote de la pastura natural, siendo la fuente principal de la alimentación del ganado en aquellos predios dedicados a la actividad ganadera. Sin embargo, en los últimos años éstas quemadas se incrementaron considerablemente, debido a que gran parte de la sociedad civil aún no ha reflexionado, ni mucho menos se concientizó sobre las consecuencias nocivas que genera esta práctica tanto para el medio ambiente, seres humanos, vida animal y vegetal, dado que en muchos casos la propagación del fuego derivó en incendios forestales con el respectivo impacto ambiental negativo.

Es así, que en fecha 18 de octubre de 1996, mediante Ley N° 1715 se crea la Superintendencia Agraria como una entidad pública autárquica, con autonomía de gestión técnica, económica y administrativa, con jurisdicción nacional, integrada al Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE) y bajo tuición del entonces Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

Las atribuciones otorgadas a esa entidad mediante el Artículo 26 de dicho cuerpo legal, son las siguientes<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> BOLIVIA. Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996. *Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria*. Gaceta Oficial de Bolivia. Art. 26 (atribuciones).

1. Regular y controlar, en aplicación de las normas legales correspondientes, el uso y gestión del recurso tierra en armonía con los recursos agua, flora y fauna, bajo los principios del desarrollo sostenible;
2. Instar al Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente a elaborar y dictar normas y políticas sobre el uso de las tierras, y clasificarlas según su capacidad de uso mayor y requerir al Instituto Nacional de Reforma Agraria y a las entidades competentes, el estricto cumplimiento de las atribuciones que en materia agraria les confiere esta Ley y otras disposiciones legales en vigencia;
3. Otorgar concesiones de tierras fiscales para la conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo, previa certificación del Instituto Nacional de Reforma Agraria acerca de los derechos de propiedad existentes en las áreas de concesión; modificarlas, revocarlas, caducarlas y fijar patentes por este concepto;
4. Denunciar la reversión de tierras, de oficio o a solicitud de las comisiones agrarias departamentales y la Comisión Agraria Nacional por incumplimiento de la función económico-social y coadyuvar en su tramitación;
5. Crear y mantener actualizado un registro informático acerca del uso actual y potencial del suelo. Esta información tendrá carácter público;
6. Ejercer facultades de inspección para fiscalizar el uso adecuado y sostenible de la tierra;
7. Disponer medidas precautorias necesarias para evitar el aprovechamiento de la tierra y sus recursos en forma contraria a su capacidad de uso mayor y aplicar sanciones administrativas establecidas en disposiciones legales vigentes y en los contratos de concesión que otorgue;

8. Delegar bajo su responsabilidad las funciones que estime pertinentes a instancias departamentales o locales;
9. Determinar el monto a pagar por adjudicaciones simples, en los casos y términos previstos en esta Ley;
10. Fijar el valor de mercado de tierras o sus mejoras, según sea el caso, para el pago de una justa indemnización emergente de la expropiación, cuando no se cuente con las declaraciones juradas del impuesto que grava la propiedad inmueble, en los casos previstos en el parágrafo del Artículo 4 de esta Ley;
11. Proyectar y presentar sus reglamentos de administración y control interno, para aprobación por el Superintendente General del Sistema de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE);
12. Conocer y resolver los recursos que correspondan en sede administrativa;
13. Plantear ante la instancia competente la necesidad de expropiación de tierras por la causal de conservación y protección de la biodiversidad, y;
14. Otras que le asigne la Ley.

Ante esa debilidad normativa en lo concerniente a la otorgación de permisos para la quema de pastizales, el entonces Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, aprueba el Reglamento Especial de Desmontes y Quemadas Controladas, a través del cual establece que la Superintendencia Agraria es la instancia correspondiente de otorgar la autorización de quemadas previa presentación de la solicitud respectiva.

Por su parte, la Superintendencia Agraria, amparada en lo establecido por dicha Reglamentación Especial, aprueba el Reglamento de Autorización y Seguimiento de

Quemas Controladas de Pastizales, el cual tiene por objeto establecer el marco institucional, los alcances, criterios técnicos y procedimientos a seguirse para la autorización y seguimiento de Quemas Controladas de Pastizales en predios agropecuarios<sup>2</sup>, mismo que revisado y contrastado con las necesidades institucionales de esa entidad que le permita ampliar el control y fiscalización efectiva no sólo de quemas controladas de pastizales, por lo que se ve la necesidad de introducir las quemas ilegales y las quemas no autorizadas. Con estas modificaciones y algunas más que lo complementen, se aprueba el Reglamento de Control y Seguimiento de Quemas de la Superintendencia Agraria<sup>3</sup>.

Pese a que la Superintendencia Agraria llevó a cabo la implementación y difusión de Programas de Concientización en gran parte del territorio nacional, referidos a la divulgación de lo estipulado por la normativa agraria vinculada a la quema controlada de pastizales, sin embargo, no se obtuvo una respuesta favorable por parte de la población en lo concerniente al cumplimiento de esa normativa. Ante esta situación, dicha institución mediante Auto de Apertura de Proceso Sancionatorio de fecha 12 de octubre de 2007, vio la necesidad de dar inicio a los procedimientos sancionatorios contra quienes infringieron las disposiciones legales vigentes, incurriendo en dicha práctica sin contar la autorización respectiva.

El mencionado proceso cuenta con el respaldo del Monitoreo de Quemas llevado a cabo por la Intendencia Técnica de esa entidad, a través de la utilización de imágenes satelitales a las que tiene acceso dicha repartición, las que permitieron concluir que en Bolivia las quemas se incrementaron significativamente; según datos obtenidos en dicha institución en el año 2000 se registraron 643 focos de calor y en el periodo del 2007 se registró 21.667 focos de calor, los cuales de acuerdo a ciertos parámetros establecidos por esa Intendencia indican con certeza la presencia de quemas de pastizales.

---

<sup>2</sup> SUPERINTENDENCIA AGRARIA. Resolución Administrativa N° 093-2007 de 04 de septiembre de 2007. Art. 1.

<sup>3</sup> SUPERINTENDENCIA AGRARIA. Resolución Administrativa N° 516-2007 de 18 de diciembre de 2007.

Asimismo, debe enfatizarse que las atribuciones 1) y 7) contenidas en el artículo 26 de la Ley N° 1715, en las cuales se respaldó la Superintendencia Agraria para llevar adelante ése Proceso Sancionatorio, no facultan específicamente a dicha institución la fiscalización y control sobre la quema de pastizales, por lo que se puede concluir que esa entidad desde su creación adolece de una debilidad normativa en dicha Ley, referida a una atribución a través de la cual legisle la quema controlada de pastizales, vale decir, su autorización, el seguimiento y control de éstas, como también la instauración de procesos sancionatorios a todos aquellos infractores que incurran en la quema ilegal o no autorizada de pastizales en sus respectivos predios.

Por otra parte, con el tema propuesto en la presente monografía se pretende dar cumplimiento a lo establecido por el ordenamiento jurídico boliviano, en el entendido que la Constitución Política del Estado señala que el Poder Ejecutivo está obligado a velar por la ejecución y el cumplimiento de las leyes dictadas por el Poder Legislativo, mediante la aprobación de Decretos o Reglamentos, sin definir privativamente derechos, alterar los definidos por Ley, ni contrariar sus disposiciones legales, guardando estricto apego a lo establecido en la Constitución Política del Estado. Sin embargo, esto no ocurre con el tema de la quema de pastizales, puesto que, a través de lo establecido por la Reglamentación Especial de Desmontes y Quemadas Controladas, como por el Reglamento de Autorización y Seguimiento de Quemadas Controladas de Pastizales modificado parcialmente por el Reglamento de Control y Seguimiento de Quemadas de la Superintendencia Agraria, se pretende subsanar ese vacío legal existente en la Ley N° 1715.

Dentro ese contexto, el propósito del presente trabajo es el fortalecimiento de esa debilidad normativa que actualmente adolece la Ley N° 1715. Para tal efecto, se propone la incorporación de una atribución específica en dicha Ley, que faculte a la Superintendencia Agraria (o a la institución que se haga cargo de sus competencias) la fiscalización y control sobre la quema de pastizales, debido a que dicha práctica conlleva a la degradación del medio ambiente. Asimismo, se pretende dar

cumplimiento a lo establecido por la Constitución Política del Estado en lo concerniente a la prelación de la normativa jurídica en materia agraria.

Finalmente, cabe señalar que durante la elaboración del presente trabajo monográfico, se aprobó la Constitución Política del Estado vigente, dándose una reestructuración del Poder Ejecutivo, lo que no implica que no exista la necesidad de la modificación de la normativa agraria propuesta, debido a la importancia que ha adquirido hoy en día la conservación y preservación del medio ambiente, puesto que entre las principales consecuencias registradas sobre el impacto ambiental se encuentran: el calentamiento global, el efecto invernadero, la acumulación de gases en la atmósfera y principalmente la ruptura de la capa de Ozono que impide la filtración de los rayos ultravioleta.

## **I.2. DELIMITACIÓN DEL TEMA**

### **a) DELIMITACIÓN TEMÁTICA**

El enfoque de esta problemática será encarada fundamentalmente desde el punto de vista del Derecho Agrario. Sin embargo, será necesario tomar en cuenta al Derecho Constitucional y al Derecho Ambiental, puesto que, el presente trabajo abarca el conjunto de normas y principios que regulan lo relacionado a la propiedad agraria y las actividades agrícolas; asimismo lo concerniente a la organización del Estado y el establecimiento de las reglas fundamentales que determinan las relaciones entre el Estado y los individuos; y lo relacionado con la conservación y protección del Medio Ambiente.



## **b) DELIMITACIÓN ESPACIAL**

La investigación será llevada a cabo en la oficina central de la Superintendencia Agraria ubicada en la ciudad de La Paz, tomándose en cuenta la información registrada en el primer proceso sancionatorio instaurado por dicha institución por la quema de pastizales sin contar con autorización respectiva, enfatizando en los casos registrados en el departamento de Santa Cruz, puesto que de un total de trescientos sesenta y cuatro infracciones, trescientos cuatro corresponden a dicho Departamento.

## **c) DELIMITACIÓN TEMPORAL**

Abarca desde el inicio de operaciones de la Superintendencia Agraria en el año 1997, hasta la gestión 2007, que fue cuando se llevó a cabo el primer proceso sancionatorio por la quema no autorizada de pastizales a cargo de dicha institución.

## **I.3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

¿La normativa agraria establecida en la Ley N° 1715, la cual a través del Artículo 26 de dicho cuerpo legal, crea y otorga atribuciones a la Superintendencia Agraria, faculta a ésta entidad la fiscalización y control sobre la quema de pastizales?.

## **I.4. DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS**

### **a) OBJETIVO GENERAL**

Proponer la complementación de la normativa agraria a través de la inserción de una atribución en el Artículo 26 de la Ley N° 1715, que faculte a la Superintendencia Agraria la fiscalización y control sobre la quema de pastizales.

## **b) OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- ✓ Identificar la existencia de un vacío legal en el artículo 26 de la Ley N° 1715, referido a una atribución que faculte a la Superintendencia Agraria la fiscalización y control sobre la quema de pastizales.
- ✓ Establecer si las atribuciones 1) y 7) del artículo 26 de la Ley N° 1715, en las cuales se ampara el primer proceso sancionatorio, facultan a la Superintendencia Agraria la fiscalización y control sobre la quema de pastizales.
- ✓ Determinar los inconvenientes legales que puedan generarse debido a la existencia del vacío legal identificado en el Artículo 26 de la Ley N° 1715, referido a la falta de una atribución que faculte a la Superintendencia Agraria la fiscalización y control sobre la quema de pastizales.
- ✓ Evaluar las diferencias existentes entre el contenido y alcances de una Ley con las de un Reglamento.

## **CAPÍTULO II**

### **EVALUACIÓN Y DIAGNÓSTICO DEL TEMA**

#### **II.1. MARCO INSTITUCIONAL**

De acuerdo a lo establecido por los artículos 66 y 71 del Reglamento del Régimen Estudiantil de la Universidad Boliviana concordante con el Reglamento de la Modalidad de Graduación - Trabajo Dirigido, y en cumplimiento a las disposiciones aprobadas por diferentes instancias como: El X Congreso Nacional de Universidades, la Resolución del Honorable Consejo Facultativo No. 928/07 de fecha 10 de abril del 2007 y el Convenio de Cooperación Interinstitucional suscrito entre la Superintendencia Agraria y la Universidad Mayor de San Andrés en fecha 13 de diciembre de 2000, es que la Carrera de Derecho mediante la Convocatoria No. 013/07, en fecha 18 de abril de 2007, convoca a tres egresados para la realización del Trabajo Dirigido en la Superintendencia Agraria.

Habiendo cumplido con los requisitos establecidos en dicha convocatoria, mi persona (Univ. José Eduardo Valdez Quintana) fue seleccionada para la realización del Trabajo Dirigido como modalidad de titulación en la Superintendencia Agraria mediante Resolución del Honorable Consejo Facultativo No. 1229/2007 de 08 de mayo de 2007, debiendo cumplir las funciones asignadas en dicha institución por el lapso de diez meses computables a partir de su notificación.

Sin embargo, mediante Resolución del Honorable Consejo Facultativo No. 1888/2007 de 21 de agosto de 2007, se dispuso regularizar el tiempo de duración del programa a todos los postulantes designados durante la gestión 2007, estipulándose una duración de ocho meses, debiéndose presentar dos informes trimestrales y un informe bimestral acompañado del informe final de actividades dirigido al Director de la Carrera.

Asimismo, a la culminación del Trabajo Dirigido deberá presentarse a la Dirección de la Carrera de Derecho, una monografía cuyo contenido coadyuvará y aportará en las labores de la institución designada (Superintendencia Agraria). La monografía se constituiría en el requisito fundamental para la obtención del grado académico de Licenciatura en Derecho.

## **II.2. MARCO TEÓRICO**

- **Positivism Jurídico**

El fundador de la Filosofía Positivista fue el matemático y filósofo francés Augusto Comte, quien consideraba que el conocimiento humano a lo largo de su evolución había atravesado tres grandes etapas o estados:

En primer lugar se encuentra el estado teológico, en el cual la explicación de todos los fenómenos se atribuyen a causas divinas, sobrenaturales. En segundo lugar se tiene el estado metafísico, en el cual la explicación científica recurre a grandes principios o ideas, que son consideradas más allá de la superficie de las cosas y como verdaderos principios inmanentes que gobiernan la realidad. En tercer lugar se encuentra el estado positivo, al que Comte consideraba contemporáneo al de su época (la segunda mitad del siglo XIX), estado que corresponde al avance de la ciencia del siglo de las luces y que rechaza todas las construcciones hipotéticas en ciencia, filosofía e historia, y se concentra en la observación empírica de los datos de los sentidos y a la conexión existente entre los hechos, tomando como modelo el de las ciencias naturales de su época.

El positivismo representa a mediados del siglo XIX, el florecimiento de un cierto tipo de mentalidad que rechaza las especulaciones apriorísticas y metafísicas y pone énfasis en los datos de la realidad empírica. Es un regreso a la realidad misma y ahí reside gran parte de su valor. El desarrollo de la Física, Química, Biología y en general las Ciencias Naturales jugó un papel muy importante para su aparición.

Comte pretendió una revolución epistemológica que consistió principalmente en extraer de las Ciencias Naturales el principio de la causalidad, como principio fundamental de toda ciencia y pretender aplicarlo a las Ciencias Sociales, tratando de fundar una “Física Social” tan rigurosa como la Física Matemática, es por ello que fundó una nueva ciencia que es la Sociología, basada en la observación empírica de la realidad social.

El Positivismo fue una cosmovisión que invadió disciplinas netamente humanas y culturales como la Historia y el Derecho, la primera por influencia del historiador alemán Leopold von Ranke, con su principio de que el historiador debe narrar la historia tal como ocurrió, y en el Derecho asumió varias formas que pueden dividirse en dos grandes ramas el Positivismo Analítico y el Positivismo Sociológico.

Ambas ramas de positivismo jurídico eliminan de la Filosofía Jurídica las especulaciones metafísicas y filosóficas y se limitan a la exploración científica del mundo empírico, del comportamiento del Derecho en la sociedad. El Positivismo Analítico se ocupa del análisis e interpretación de las reglas jurídicas positivas, establecidas por el Estado, entendido como el mandato del soberano. Su fin es clasificar las reglas jurídicas positivas, mostrando su conexión y relaciones dentro del marco del sistema jurídico de un Estado. Por su parte, el Positivismo Sociológico trata de investigar, analizar y conocer las diversas fuerzas o factores sociales que subyacen y ejercen una influencia en el desarrollo del Derecho; analiza sobre todo los factores que producen el Derecho, siempre desde una actitud empírica.

Como resultado de la influencia positivista en el campo de la Filosofía Jurídica, se crearon nuevos campos de conocimiento jurídico, nuevas disciplinas como la Sociología del Derecho y, dentro del espacio de las Ciencias Penales, la Criminología, con los aportes fundamentales del jurista italiano Lombroso, que enunció la teoría del delincuente nato, dentro de un estricto determinismo de carácter genético y biológico.

La corriente del Positivismo Analítico, se desarrolla bajo el pensamiento de John Austin, quien siguió en parte la corriente utilitarista de Jeremías Bentham, quien consideraba al Derecho solamente como producto de la acción humana consciente. El Positivismo Analítico toma como método el escoger un orden jurídico dado y lo analiza en búsqueda de su claridad, coherencia lógica y sistemática, utilizando métodos comparativos, exclusivamente empíricos, con gran uso de la Lógica Jurídica en particular.

El Positivismo Sociológico, tiene su punto de partida en el pensamiento del sociólogo austriaco Luis Gumplowicz, dándole una gran importancia a la lucha de razas. Para este autor el Derecho es la expresión de una desigualdad y su finalidad, el mantenimiento y la perpetuación de la desigualdad política, social y económica.

La Escuela Sociológica del Derecho, tuvo un gran desarrollo en los Estados Unidos con los trabajos de Roscoe Pound, quien trató de reemplazar en la ciencia jurídica el racionalismo por el empirismo y el pragmatismo. El Derecho no debe ser juzgado por la aplicación de principios universales de la razón natural, sino por métodos experimentales. Revolucionó el Derecho al proponer un enfoque instrumental de los problemas jurídicos, creyendo con William James que la verdad de nuestras ideas significa su capacidad de operar. Pound niega el Derecho Natural y sostiene que el Derecho cambia, como cambian las condiciones sociales a las que debe su existencia.

A esta escuela, el propósito del Derecho le parece fundamental, la Jurisprudencia es para Pound una ciencia de Ingeniería social, que se ocupa de aquella parte de los asuntos humanos en la que pueden lograrse resultados positivos, mediante la ordenación de las relaciones humanas por la acción de la sociedad políticamente organizada. Es muy importante la afirmación de Pound que el Derecho es un instrumento para la mejora del orden social y económico, por medio de un esfuerzo consciente y deliberado, y como tal se convierte en un instrumento de la civilización. Para Pound el orden jurídico no se ocupa primordialmente de derechos, sino de

intereses, aspiraciones y pretensiones, dando lugar a la acción de las utopías sociales.

El Positivismo Jurídico ha llevado al Derecho a una relación cercana con los hechos, realidades, problemas y fenómenos de la realidad empírica. Ha hecho bajar a la Filosofía del Derecho, de las esferas de lo supra humano a lo intrínsecamente humano y ese es su gran mérito. Ha demostrado que el Derecho es un producto de las fuerzas sociales y no meramente un mandato del Estado. El legislador tiene que tener una amplia comprensión de las fuerzas sociales, económicas y políticas que subyacen en la sociedad actual y que están detrás, determinando el Derecho de esta época. El gran mérito del Positivismo Jurídico es haber iluminado a los juristas para darse cuenta de la necesidad de modificar la realidad social, utilizando la fuerza revolucionaria del Derecho para cambiar hasta cierto punto, la realidad social<sup>4</sup>.

Asimismo, el término positivismo jurídico, por definición es un conjunto de normas puestas por los seres humanos a través del Estado, mediante un procedimiento formalmente válido, con la intención o voluntad de someter la conducta humana al orden disciplinario por el acatamiento de esas normas<sup>5</sup>.

Por todo lo señalado y debido a la importancia de la incorporación de una norma positiva referida a la inserción de una atribución específica conferida mediante ley a la Superintendencia Agraria (o la institución que la reemplace), que faculte a dicha institución la fiscalización y control sobre la quema de pastizales, es que, se toma en cuenta los lineamientos del Positivismo Jurídico para la elaboración de la presente monografía.

---

<sup>4</sup> ANGELES CABALLERO César A. (1993). *La investigación jurídica – La tesis universitaria en Derecho*. Editorial San Marcos. Lima – Perú. P. 81 - 84.

<sup>5</sup> CISNEROS FARÍAS Germán (2000). *Teoría del Derecho*, Editorial Trillas. Segunda edición. México, P. 12.

### II.3. MARCO HISTÓRICO

Es importante señalar los antecedentes que hacen a la creación de la Superintendencia Agraria, puesto que, la quema de pastizales es una práctica realizada por gran parte de la población boliviana del área rural, la cual va estrechamente vinculada con un tema muy sensible como es el referido al medio ambiente, por lo que, se debe indicar que el Estado boliviano a través de la promulgación de la Ley del Medio Ambiente<sup>6</sup>, se traza como propósito fundamental la protección y conservación del medio ambiente como también de los recursos naturales, regulando las acciones del hombre con relación a la naturaleza, promoviendo el desarrollo sostenible con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población en general, satisfaciendo las necesidades de la actual generación, sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de futuras generaciones. Es por ello que el medio ambiente y los recursos naturales vienen a constituirse como patrimonio de la Nación, por lo que su protección y aprovechamiento se encuentran regidos por Ley.

Asimismo, dicha Ley especifica las actividades y/o factores susceptibles de degradar el medio ambiente u ocasionar deterioro ambiental en forma temporal o permanente, incidiendo sobre la salud de la población, por lo que, es obligación del Estado boliviano a través de los organismos correspondientes, normar y controlar la emanación de cualquier sustancia en forma de gases, vapores, humos y polvos.

Posteriormente se promulga la Ley Forestal<sup>7</sup>, a través de la cual se crea la Superintendencia Forestal, cuyo objetivo es la regulación, control y supervisión de la utilización sostenible de los recursos naturales renovables, siendo una de sus principales atribuciones la supervigilancia del cumplimiento del Régimen Forestal de la Nación.

---

<sup>6</sup> BOLIVIA. Ley N° 1333 – de 27 de abril de 1992

<sup>7</sup> BOLIVIA. Ley N° 1700 - de 12 de julio de 1996



Finalmente en fecha 18 de octubre de 1996, mediante Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria<sup>8</sup>, se crea la Superintendencia Agraria, como una entidad pública autárquica, con jurisdicción nacional, integrada al Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE)<sup>9</sup> bajo tuición del entonces Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, siendo su principal atribución la regulación y control del uso y gestión del recurso tierra en armonía con los recursos agua, flora y fauna, bajo los principios del desarrollo sostenible. Sin embargo, ninguna de las atribuciones otorgadas mediante Ley, faculta a dicha institución la fiscalización y control sobre la quema de pastizales.

Ante esta situación, el entonces Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, aprueba el Reglamento Especial de Desmontes y Quemas Controladas<sup>10</sup>, a través del cual se establece que la instancia correspondiente encargada de otorgar permisos para la quema de pastizales es la Superintendencia Agraria, previa presentación de la solicitud a esa institución por parte del propietario del predio.

En el marco de lo dispuesto por esa Reglamentación Especial, la Superintendencia Agraria a través de la Intendencia Técnica, emprende el desarrollo y puesta en marcha de un sistema de seguimiento y monitoreo de quemas realizadas en el país, así como el establecimiento del procedimiento para la autorización de quemas controladas de pastizales.

Fruto de ese trabajo, vale decir del Monitoreo de Quemas, en el mes de abril del año 2000 se pone en marcha el procedimiento para la autorización de quemas controladas de pastizales, el cual tiene por objeto el establecimiento del marco institucional, los alcances, criterios técnicos y procedimientos a seguirse para la autorización de quemas controladas en predios agropecuarios, en el marco de las disposiciones legales vigentes.

---

<sup>8</sup> BOLIVIA. Ley N° 1715 - de 18 octubre de 1996, modificada parcialmente por la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria -Ley N° 3545 de 28 de noviembre de 2006.

<sup>9</sup> Creado mediante Ley N° 1700 de 12 julio de 1996. *Ley Forestal*, cuyo objetivo es la regulación, control y supervisión de la utilización sostenible de los Recursos Naturales.

<sup>10</sup> Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 131/97 de 09 de junio de 1997.

Para tal efecto, la Superintendencia Agraria, aprueba el Reglamento Interno de Procedimiento para la Autorización de Quemas Controladas de Pastizales<sup>11</sup>, el cual es abrogado mediante la aprobación del Reglamento de Autorización y Seguimiento de Quemas Controladas de Pastizales<sup>12</sup>, mismo que contrastado con las necesidades institucionales que permitan ampliar el control y fiscalización efectiva no sólo de quemas controladas de pastizales, sino también de quemas ilegales o no autorizadas, hace necesaria la introducción de algunas modificaciones que vayan a complementarlo.

Es así, que, se aprueba el Reglamento de Control y Seguimiento de Quemas de la Superintendencia Agraria<sup>13</sup>, con las modificaciones mencionadas. Esta normativa operativiza las acciones que debe llevar adelante la Superintendencia Agraria, para que la quema controlada de pastizales, siendo una práctica tradicional, se la realice en un entorno de seguridad y no se descontrola provocando incendios forestales con la consiguiente degradación del medio ambiente. Asimismo, establece los mecanismos de fiscalización y sanción de las infracciones a las medidas precautorias que deben realizarse por parte de los usuarios de la tierra, dentro de lo establecido por la Reglamentación Especial de Desmontes y Quemas Controladas.

Finalmente, la Superintendencia Agraria al no haber obtenido una respuesta favorable por parte de los diversos sectores de la población a los Programas de Concientización y Talleres sobre Quema Controlada de Pastizales Implementados y difundidos por dicha institución principalmente en los departamentos de Beni, Chuquisaca, La Paz, Pando y Santa Cruz, en los cuales se explicaron detalladamente las normas técnicas a cumplir en el caso de llevar adelante la quema de pastizales y las consecuencias jurídicas que conllevaría dicho incumplimiento. Es por ello, que dicha institución amparada en la normativa legal vigente en fecha 12 de octubre de 2007, emite el Auto de Apertura de Proceso Sancionatorio, a través del cual se determina la necesidad de iniciar los procedimientos sancionatorios contra

---

<sup>11</sup> Aprobado mediante Resolución Administrativa Superintendencia Agraria N° 052-2006 de fecha 24 de abril de 2006.

<sup>12</sup> Aprobado mediante Resolución Administrativa Superintendencia Agraria N° 093-2007 de fecha 04 de septiembre de 2007.

<sup>13</sup> Aprobado mediante Resolución Administrativa Superintendencia Agraria N° 516-2007 de fecha 18 de diciembre de 2007.

quienes hayan incurrido en la quema de pastizales sin contar con la autorización de la Superintendencia Agraria, debiendo recalcar que desde la creación de dicha entidad es la primera vez que lleva adelante ésa medida en forma masiva.

#### II.4. MARCO TÉCNICO Y ESTADÍSTICO

Si bien la delimitación temporal del presente trabajo está comprendida entre los años 1997 al 2007, es importante subrayar que la Superintendencia Agraria recién a fines del año 2000, adquirió una estación terrena (antena) de percepción remota NOAA (Administración Nacional del Océano y la Atmósfera), que cuenta con un sensor del Radiómetro Avanzado de Alta Resolución (AVHRR), cuyas bandas térmicas (3, 4, 5) permiten detectar la presencia de fuego (focos de calor) en cualquier parte del territorio nacional. Elegido por su alta resolución temporal el mismo recibe diariamente cuatro señales del satélite, lo que permite un monitoreo constante de la evolución de quemas y la detección oportuna de fuegos descontrolados o incendios y que verifican con suma precisión la presencia y evolución de fuego sobre el territorio nacional<sup>14</sup>.

El siguiente cuadro indica la incidencia de los focos de calor registrados en el país entre los años 2000 al 2007.

**INCIDENCIA DE FOCOS DE CALOR A NIVEL NACIONAL  
GESTIONES 2000 - 2007**

AÑO	FOCOS DE CALOR	SUPERFICIE NACIONAL (Has.)	SUPERFICIE PASTIZAL (Has.)	PORCENTAJE (%)
2000	643	1,033,230.00	495,950.40	48.00
2001	2,079	593,618.20	250,063,40	46.34
2002	3,035	920,211,97	518,068,28	56.30
2003	20,298	2,862,018.00	1,415,922,00	49.47
2004	50,464	5,106,144,00	2,622,433.00	42.94
2005	29.743	3,598,903.00	1,844,645.00	51.26
2006	21,827	2,182,700.00	1,039,600.00	47.63
2007	21,667	2,166,700.00	868,900.00	40.10

Fuente: Superintendencia Agraria

<sup>14</sup> SUPERINTENDENCIA AGRARIA. *Informe Técnico IT-ASIG-HVZ N° 121/2008; AET-JRMB-083/2008* de 12 de septiembre de 2008, el cual explica sobre la metodología aplicada en identificación de focos de Calor.

Basándose en la información de dicho cuadro, la Superintendencia Agraria elaboró ciertos histogramas a través de los cuales se puede tener una apreciación más objetiva de:

- ✓ Focos de calor detectados por el satélite NOAA a nivel nacional, detallados por gestiones (anexo 1).
- ✓ Superficie probable de quemas a nivel nacional, detallados por gestiones 2000 – 2007 (anexo 2).
- ✓ Focos de calor detectados por meses (anexo 3).

En el anexo 4, se puede apreciar una tabla en la cual se refleja que hubo una mayor incidencia de quemas de pastizales en los municipios del departamento de Santa Cruz, durante las gestiones 2004 - 2007.

A partir del año 2004, la Superintendencia Agraria optó por la utilización de datos ya procesados producidos por varias entidades internacionales de diferentes países, tal es el caso del INPE -Instituto Nacional de Pesquisas Espaciales de Brasil-, institución que tiene como uno de sus principales objetivos monitorear incendios mediante satélites, estimar y prever riesgos de incendios en la vegetación y las emisiones producidas<sup>15</sup>.

El INPE desarrolla diariamente un seguimiento a los focos de calor, a través de distintos satélites, poniendo a disposición de la sociedad brasilera y latinoamericana, desde su página web los resultados sobre los focos de calor registrados en los países de América Latina. Asimismo, dicha institución presta servicios en forma gratuita para cualquier organización interesada en el mapeo de focos de calor al interior de determinadas áreas. Este es el caso de la prestación de servicios tanto para IBAMA en sus áreas protegidas, así como reportes diarios sobre seguimiento de focos de calor en Bolivia, también en áreas protegidas<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> SUPERINTENDENCIA AGRARIA (2008). *Informe Técnico IT-ASIG-HVZ N° 121/2008; AET-JRMB-083/2008* sobre la metodología aplicada en la identificación de focos de Calor.

<sup>16</sup> Idem.

- **Cómo se diferencia un foco de calor de otros cuerpos o factores de la naturaleza?**

Considerando que un foco de calor puede ser detectado producto de incendios forestales, quemas agrícolas, suelos calentados por el sol, grandes chimeneas (llamas de gas en pozos petroleros), volcanes activos, etc. La Superintendencia Agraria realiza un control de calidad para descartar estos factores y otros relacionados con su base de datos. Una vez obtenidos los focos de calor son mapeados a diferentes niveles espaciales: nacional, departamental, municipal y con otros derechos de uso (TCO's, Áreas protegidas, Pastizales, etc.), mediante sobreposición de cartografía temática y una evaluación estadística, los focos de calor con baja probabilidad de ser quemas o incendios son eliminados. La cartografía temática tiene que ver con Mapas de cobertura vegetal e imágenes de satélite LandSat, donde se consideran las manchas urbanas, grandes depósitos de arena, pozos petroleros, etcétera<sup>17</sup>.

Sin embargo, considerando las características de la cubierta terrestre principalmente de la región Amazónica, Chiquitana y el Pantanal del país, por estar conformada en un gran porcentaje de bosques, pastizales, cultivos y otros; son esas las regiones donde año tras año se detectan mas del 90% de focos de calor durante la época de quemas (Junio a Octubre). Por lo tanto se asume, que el término “foco de calor”, es un termino técnico que hace referencia a la existencia de fuego en la cobertura terrestre, lo que directamente esta relacionado, sin lugar a dudas, con la existencia de quema de pastizales y/o chaqueos<sup>18</sup>.

En el anexo 5, se puede apreciar los índices de crecimiento de quemas de pastizales durante los meses de junio a octubre, en el cual están reflejados los datos históricos obtenidos por el INPE desde la gestión 1992 hasta la 2007 en lo concerniente a la detección de los focos de calor, mismos que son de gran utilidad para la elaboración

---

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> Idem.

de la presente monografía, puesto que reflejan el incremento alarmante de la quema de pastizales en Bolivia.

En el anexo 6 se puede observar la evolución de los focos de calor detectados por mes, vale decir, de junio a octubre. En el anexo 7 se registra la tendencia de crecimiento de los focos de calor identificados por año; haciendo hincapié que ambos anexos están comprendidos entre las gestiones 1997 a la 2007.

Por otra parte, debe señalarse que en el Primer Proceso Sancionatorio llevado adelante por la Superintendencia Agraria en el mes de octubre del año 2007, se registraron trescientos sesenta y cuatro casos, de acuerdo al siguiente detalle:

<b>PRIMER PROCESO SANCIONATORIO</b>		
<b>DEPARTAMENTO</b>	<b>PREDIOS</b>	<b>PORCENTAJE</b>
Beni	24	6,59
Cochabamba	08	2,20
Chuquisaca	01	0,27
La Paz	11	3,02
Pando	15	4,12
Santa Cruz	305	83,79
<b>TOTAL</b>	<b>364</b>	<b>100,00</b>

**Fuente:** Superintendencia Agraria  
**Elaboración:** Propia

En el anexo 8, se puede observar de forma más objetiva, una mayor incidencia en la quema de pastizales realizadas en el departamento de Santa Cruz, vale decir, que del 100% del total registrado a nivel nacional el 83.79% corresponde a ese departamento.

Las Provincias con mayor cantidad de quemas fueron: Chiquitos, Ñuflo de Chávez y Velasco, Pailón se constituyó como una de las más vulnerables, puesto que el año 2007 ocupó el segundo lugar.

Un dato importante a tomarse en cuenta es que en el año 1999 en Bolivia se produjeron incendios forestales con repercusiones considerables en amplias extensiones del Oriente boliviano, especialmente en los departamentos de Santa

Cruz y Beni. Tras un análisis de las causas que produjeron dichos incendios, se pudo determinar que estos fueron originados principalmente por el chaqueo y/o la quema de pastizales, tanto en propiedades privadas como en Tierras Comunitarias de Origen y en Comunidades Indígenas.

## II.5. MARCO CONCEPTUAL

**Agropecuario.-** Procedencia latina, de *ager*, campo, y *pecus*, ganado. Combina conceptualmente las explotaciones de la tierra y de ciertos animales, cuyos productos periódicos, desde el ordeño diario de vacas, cabras y ovejas hasta el esquila anual de éstas últimas, a más de crías y levanta de sus carnes, pieles y demás, por la alimentación predominantemente herbívora de los rebaños, suele combinarse con actividades agrícolas. En lo jurídico, lo agropecuario trasciende a diversas aparcerías y al derecho de pastoreo<sup>19</sup>.

**Callejón cortafuego.-** Consiste en la limpieza del terreno de toda vegetación en un perímetro mínimo de dos metros alrededor del área de quema. Esta limpieza puede ser realizada a mano o con maquinaria hasta el suelo mineral, para evitar la expansión de la quema más allá del límite solicitado<sup>20</sup>.

**Capacidad de Uso Mayor de la Tierra.-** Aptitud natural de la tierra que no admite un uso por encima de la misma, sin poner en riesgo la sostenibilidad del recurso<sup>21</sup>.

**Chaqueo.-** Quema de cobertura arbórea<sup>22</sup>.

**Control.-** Deriva de la palabra francesa controle, y esta definida por aquella acción que tiene por objeto la verificación, comprobación inspección, la fiscalización o

---

<sup>19</sup> CABANELLAS Guillermo (1984), *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Editorial Heliasta, 18ª edición, Argentina.

<sup>20</sup> SUPERINTENDENCIA AGRARIA (2005) *Directriz Técnica: Quema Controlada de Pastizales*. P.6.

<sup>21</sup> SUPERINTENDENCIA AGRARIA (2007). *Reglamento de Autorización y Seguimiento de Quemadas Controladas de Pastizales*. Artículo 4 (Definiciones).

<sup>22</sup> VIDAURRE LANDA Ramiro. Intendente Jurídico. Superintendencia Agraria.

intervención de una determinada área de la vida o del conocimiento humano ejerciendo sobre ella un dominio<sup>23</sup>.

**Derecho Agrario.-** “... conjunto de normas que regulan el ejercicio de las actividades agrarias, o sea el cultivo del fundo, la forestación, la ganadería y las actividades conexas. Y porque tales actividades resultan organizadas en la empresa agraria definimos al Derecho Agrario como el conjunto de normas jurídicas que regulan la empresa agraria” (Enciclopedia Jurídica Omeba, 1989)<sup>24</sup>.

**Derecho Ambiental.-** Consiste en el conjunto de normas que resuelven los problemas relacionados con la conservación y protección del Medio Ambiente y la lucha contra la contaminación<sup>25</sup>.

**Derecho Constitucional.-** Rama del Derecho Público que estudia la organización del Estado, determina su gobierno, crea los poderes que lo componen, fija las relaciones de éstos poderes entre sí y establece las reglas fundamentales de las relaciones entre el Estado y los individuos<sup>26</sup>.

**Desarrollo sostenible.-** Proceso mediante el cual se satisfacen las necesidades de la actual generación, sin poner en riesgo la satisfacción de necesidades de las generaciones futuras. La concepción de desarrollo sostenible implica una tarea global de carácter permanente.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> GRUPO OCÉANO (2006), *Diccionario Enciclopédico Color*, Editorial Océano. España. P. 90.

<sup>24</sup> BARRENECHEA ZAMBRANA Ramiro (2003). *Derecho Agrario*. Editorial La Primera S.R.L., 2ª edición. La Paz. P. 20.

<sup>25</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/derecho\\_ambiental](http://es.wikipedia.org/wiki/derecho_ambiental).

<sup>26</sup> TRIGO Ciro Félix (2003). *Derecho Constitucional Boliviano*. Fondo Editorial de la Biblioteca y Archivo Histórico del Honorable Congreso Nacional, 2ª. Edición. Bolivia. P. 53.

<sup>27</sup> BOLIVIA. Ley N° 1333 (de 27 de abril de 1992). *Ley del Medio Ambiente*, Gaceta Oficial de Bolivia. Art. 2.



**Fiscalización de quema de pastizales.-** Actividad realizada por la Superintendencia Agraria que comprende: Otorgación de permisos para la quema de pastizales en áreas permitidas; seguimiento y control de las mismas; y finalmente la imposición de una sanción administrativa en caso que se incurra en la quema ilegal y/o no autorizada de pastizales<sup>28</sup>.

**Focos de calor.-** Término técnico adoptado por la Superintendencia Agraria que hace referencia a la existencia de fuego en la cobertura terrestre, lo que directamente está relacionado, sin lugar a dudas bajo ciertos parámetros establecidos, con la existencia de quema de pastizales y/o chaqueos<sup>29</sup>.

**Medidas precautorias.-** Acciones dispuestas por autoridad competente y tendentes a precautelar el recurso tierra de daños reales o inminentes por el uso inadecuado del mismo<sup>30</sup>.

**Palatable.-** Sabroso, apetitoso, comible<sup>31</sup>.

**Pastizal.-** Comunidad vegetal en la que las especies dominantes son gramíneas, aunque pueden incluir arbustos e inclusive arbolitos aislados<sup>32</sup>.

**Predio.-** Finca, heredad, hacienda, tierra, propiedad o posesión inmueble<sup>33</sup>.

---

<sup>28</sup> VIDAURRE LANDA Ramiro. Intendente Jurídico. Superintendencia Agraria,

<sup>29</sup> VASQUEZ ZAMBRANA Hernán, Profesional del Sistema de Información Geográfica, Superintendencia Agraria.

<sup>30</sup> SUPERINTENDENCIA AGRARIA (2008). *Reglamento de Control y Seguimiento de Quemadas de la Superintendencia Agraria*. Artículo 4 (Definiciones).

<sup>31</sup> ARCE PEÑA Javier. Profesional de Evaluación de Tierras. Superintendencia Agraria.

<sup>32</sup> CORDECRUZ (1994). *Plan de Uso de Suelos de Santa Cruz*. P. 27.

<sup>33</sup> CABANELLAS Guillermo (1984). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Editorial Heliasta, 18ª edición, Argentina,

**Quema controlada de pastizales.-** Es la acción de quemar los pastizales de acuerdo a las normas vigentes y técnicas adecuadas que permiten un buen manejo del recurso flora, fauna y suelo<sup>34</sup>.

**Quema ilegal de pastizales.-** Toda quema realizada en el área rural fuera de las áreas donde se permite esta actividad de acuerdo a las normas legales vigentes (PLUS, CUMAT, Áreas protegidas, etc.)<sup>35</sup>.

**Quema no autorizada de pastizales.-** Toda quema realizada en el área rural dentro de las áreas donde se permite esta actividad de acuerdo a las normas legales vigentes (PLUS, CUMAT, Áreas protegidas, etc.), pero que no cuenta con el correspondiente permiso de quema otorgado por la Superintendencia Agraria<sup>36</sup>.

**Sanción administrativa.-** Castigo impuesto por autoridad competente como consecuencia de una infracción de orden administrativo<sup>37</sup>.

## II.6. MARCO JURÍDICO POSITIVO

El presente trabajo será realizado bajo los alcances de la siguiente normativa relacionada al tema, entre las cuales se encuentran:

- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO** - Ley N° 2650 de 13 de abril de 2004.  
La cual establece los siguientes articulados:

---

<sup>34</sup> SUPERINTENDENCIA AGRARIA (2007). *Reglamento de Autorización y Seguimiento de Quemadas Controladas de Pastizales*. Art. 4 (Definiciones).

<sup>35</sup> SUPERINTENDENCIA AGRARIA (2008). *Reglamento de Control y Seguimiento de Quemadas de la Superintendencia Agraria*. Art. 4 (Definiciones).

<sup>36</sup> Idem.

<sup>37</sup> SUPERINTENDENCIA AGRARIA. Resolución Administrativa N° 156/01 (de 14 de diciembre de 2001). *Reglamento para Inspección, Medidas Precautorias y Sanciones Administrativas*, Art.8

- ✓ Es atribución del Poder Legislativo dictar leyes, abrogarlas, derogarlas, modificarlas e interpretarlas<sup>38</sup>.
- ✓ Es atribución del Presidente de la República la ejecución y cumplimiento de las leyes dictadas por el Poder Legislativo, expidiendo los decretos y órdenes convenientes, sin definir privativamente derechos, alterar los definidos por Ley ni contrariar las disposiciones establecidas<sup>39</sup>.
- ✓ Es atribución del Tribunal Constitucional conocer y resolver los recursos directos de nulidad interpuestos en resguardo del artículo 31 de la Constitución<sup>40</sup>.
- ✓ Son nulos los actos de los que usurpen funciones que no les competen, así como los actos de los que ejerzan jurisdicción o potestad que no emane de la Ley<sup>41</sup>.
- ✓ Es tarea del Estado regular la explotación de los recursos naturales renovables precautelando su conservación e incremento<sup>42</sup>.
- ✓ Fundamentalmente que éste cuerpo legal es la Ley suprema del ordenamiento jurídico nacional, por lo que los tribunales, jueces y autoridades deberán aplicarla con preferencia a las leyes, y éstas con preferencia a las Resoluciones<sup>43</sup>.

Debido a que durante la elaboración del presente trabajo fue aprobada la Constitución Política del Estado vigente, mediante Referéndum de 25 de enero de 2009, es que a continuación se indican las atribuciones establecidas por dicho cuerpo legal, las que guardan estrecha relación con la anterior Constitución:

- ✓ La Asamblea Legislativa Plurinacional, es la única con facultad de aprobar y sancionar leyes<sup>44</sup>.

---

<sup>38</sup> BOLIVIA. Ley N° 2650 (de 13 de abril de 2004), *Constitución Política del Estado*, Gaceta Oficial de Bolivia, 1ª atribución, art. 59.

<sup>39</sup> Idem, 1ª atribución, art. 96.

<sup>40</sup> Idem. 6ª atribución, art. 120.

<sup>41</sup> Idem. Art. 31.

<sup>42</sup> Idem. Art. 170.

<sup>43</sup> Idem. Art. 228.

<sup>44</sup> BOLIVIA. *Constitución Política del Estado*. Gaceta Oficial de Bolivia. Art. 145

- ✓ Es atribución de la Presidenta o del Presidente de Estado el cumplir y hacer cumplir la Constitución y las Leyes<sup>45</sup>.
  - ✓ Es atribución del Tribunal Constitucional Plurinacional, conocer y resolver los recursos directos de nulidad<sup>46</sup>.
  - ✓ La nulidad de los actos de las personas que usurpen funciones que no les competen, así como los actos de las que ejercen jurisdicción o potestad que no emane de la Ley<sup>47</sup>.
  - ✓ Garantiza el principio de impugnación en los procesos judiciales<sup>48</sup>.
  - ✓ Es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano, goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa. La aplicación de las normas jurídicas se regirá bajo la siguiente jerarquía: Constitución Política del Estado, leyes nacionales, y finalmente decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos<sup>49</sup>.
- **LEY DEL SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA (LEY INRA)** - Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996, modificada parcialmente por la **LEY DE RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA** - Ley N° 3545 de 28 de noviembre de 2006. La cual determina las atribuciones otorgadas a la Superintendencia Agraria, referidas principalmente a la regulación y control del uso y gestión del recurso tierra en armonía con los recursos agua, flora y fauna, bajo los principios del desarrollo sostenible. Asimismo la aplicación de sanciones administrativas establecidas en disposiciones legales vigentes<sup>50</sup>.
- **LEY DEL MEDIO AMBIENTE** - Ley N° 1333 de 27 de abril de 1992. La que establece que toda persona individual o colectiva que desarrolle actividades susceptibles de la degradación del medio ambiente, está obligada a tomar las

---

<sup>45</sup> Idem. Atribución 1. Art. 172.

<sup>46</sup> Idem. Atribución 12. Art. 202.

<sup>47</sup> Idem. Art. 122.

<sup>48</sup> Idem. Parágrafo II, art. 180.

<sup>49</sup> Idem. Art. 410.

<sup>50</sup> BOLIVIA. Ley N° 1715 (de 18 de octubre de 1996). *Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria*. Gaceta Oficial de Bolivia, numerales 1 y 7, Art. 26 (Atribuciones).

medidas preventivas correspondientes e informar a la autoridad competente y a sus colindantes con el fin de evitar daños a la salud de la población y el medio ambiente principalmente. Asimismo, dispone que el Estado a través de los organismos correspondientes, normará y controlará la descarga en la atmósfera de cualquier sustancia en forma de gases, vapores, humos y polvos que puedan causar daños a la salud, al medio ambiente y efectos nocivos a la propiedad pública o privada.<sup>51</sup>.

- **REGLAMENTO A LA LEY FORESTAL** - Decreto Supremo N° 24453 de 12 de diciembre de 1996. El cual determina que el propietario del predio es civilmente responsable por los daños ambientales ocasionados en su propiedad<sup>52</sup>.
- **REGLAMENTACIÓN ESPECIAL DE DESMONTES Y QUEMAS CONTROLADAS** - Resolución Ministerial N° 131/97 de 09 de junio de 1997, emitida por el entonces Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. La cual dispone que la Superintendencia Agraria es la instancia correspondiente que autoriza la quema de pastizales, previa presentación de la solicitud correspondiente por parte del propietario del predio. Asimismo, determina la prohibición de realizar desmontes y quemas en determinadas áreas<sup>53</sup>.
- **REGLAMENTO DE AUTORIZACIÓN Y SEGUIMIENTO DE QUEMAS CONTROLADAS DE PASTIZALES** - Resolución Administrativa Superintendencia Agraria N° 093-2007 de 04 de septiembre de 2007, modificado parcialmente por la Resolución Administrativa Superintendencia Agraria N° 516-2007 de 18 de diciembre de 2007 - **REGLAMENTO DE CONTROL Y SEGUIMIENTO DE QUEMAS DE LA SUPERINTENDENCIA AGRARIA**. Mismo que revisado y concordado con disposiciones legales vigentes, y contrastado con las necesidades institucionales para ampliar el control y la fiscalización efectiva

---

<sup>51</sup> BOLIVIA. Ley N° 1333 de 27 de abril de 1992. *Ley del Medio Ambiente*. Gaceta Oficial de Bolivia, Arts. 21 y 41 (párrafo 1°).

<sup>52</sup> BOLIVIA. Decreto Supremo N° 24453 de 21 de diciembre de 1996. *Reglamento a la Ley Forestal*. Parágrafo IV, Art. 43.

<sup>53</sup> EX MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE, Resolución Ministerial N° 131/97 de 09 de junio de 1997. *Reglamento Especial de Desmontes y Quemias Controladas*. Puntos 3.3 del Capítulo 3 y 5.1 del Capítulo 5.

no sólo de quemas controladas de pastizales, se ve por conveniente introducir la fiscalización de quemas ilegales y/o no autorizadas de pastizales<sup>54</sup>.

## II.7. MARCO CONSTITUCIONAL

En el presente trabajo, se pretende dejar claramente establecido las deferencias existentes entre una Ley y un Decreto, por lo que es pertinente puntualizar la definición y características de cada uno de ellos.

### a) LEY

Muchos autores han dado diversas definiciones, sin embargo, Capitant brinda una definición como un concepto general indicando que la Ley es una regla dictada por el poder social, que ordena, que prohíbe o que permite y a la cual todos deben obediencia. Por su parte Planiol define a la Ley como una regla social obligatoria, establecida con carácter permanente por la autoridad pública, y sancionada por la fuerza.

- **Caracteres esenciales de la Ley**

Es **regla social** por cuanto rige las relaciones de las personas que viven en sociedad y además fija las normas para la conservación y desarrollo.

Es **obligatoria** por ser la expresión de una voluntad superior que manda, mientras que las demás, situadas en un plan inferior, deben obedecerla.

**Establecida por una autoridad pública**, ya que tiene que provenir indefectiblemente del poder u órgano que posee la potestad legislativa, según lo establecido por la Constitución Política de cada Estado.

---

<sup>54</sup> SUPERINTENDENCIA AGRARIA (2007). *Reglamento de Autorización y Seguimiento de Quemias Controladas de Pastizales*, Art. 56.

**Sancionada por la fuerza pública**, la coacción es el elemento peculiar de las normas jurídicas, lo que no ocurre en las reglas morales. Dicha sanción puede ser preventiva o represiva, según los casos y las circunstancias.

**Establecida con carácter permanente**, abstracta y general, es decir, para un número indeterminado de actos o de hechos.

- **Clasificación de la Ley**

La Ley puede ser clasificada teniendo en cuenta su naturaleza y el órgano que la pronuncia, de la siguiente forma:

- ✓ **Por su objeto:** Existen leyes imperativas, prohibitivas y facultativas.
- ✓ **Por su extensión:** Y según el ámbito de validez que tienen, hay leyes generales y especiales.
- ✓ **Por su duración:** Vale decir, atendiendo al tiempo de su vigencia, existiendo leyes permanentes y transitorias.

- **Leyes de orden público**

Son aquellas que contienen disposiciones de naturaleza social, destinadas a precautelar el interés general anteponiéndolo al interés particular. Su principal efecto es que estas leyes son imperativas, irrenunciables e inmodificables por los acuerdos o convenios a los que arriben los particulares entre sí. Según Sánchez Viamonte, su principal finalidad consiste en imponer la voluntad social sobre la voluntad particular, puesto que lleva un propósito de interés común dirigido a proteger al conjunto orgánico de la sociedad, anulando los actos antisociales.

- **Leyes materiales y formales**

La definición de un acto o de una actividad jurídica, puede enfocarse desde dos puntos de vista. El material concierne al objeto y al contenido del acto. Por su parte el formal se refiere a los procedimientos de que es preciso valerse para la ejecución del acto o actividad.

La Ley, por diversos tratadistas ha sido contemplada desde dos puntos de vista:

- **Desde el punto de vista formal:** Es toda decisión que emana del órgano legislativo competente. En Bolivia es el Congreso, órgano que ejerce la función legislativa con el concurso del Presidente de la República, quien algunas veces la propone mediante proyectos de ley. Por lo tanto, las leyes son todas aquellas disposiciones emanadas del Poder Legislativo, primando en esta clasificación el autor u órgano que la forma. Son leyes formales las de declaración de un homenaje o de un lugar histórico, la que concede una pensión, etc.
- **Desde el punto de vista material:** Es el acto por el cual el Estado formula una regla de derecho objetivo o establece reglas, u organiza instituciones destinadas a asegurar el cumplimiento de una regla de derecho objetivo. La ley, en sentido material, tiene los caracteres de generalidad, impersonalidad e imperatividad.

- **Orden jerárquico de aplicación normativa**

El ordenamiento jurídico boliviano, basado en los principios de la rigidez constitucional y de la superlegalidad de las normas fundamentales, establece un orden jerárquico normativo que fija los grados de validez de las disposiciones legales, dándoles una sistemática prelación en lo concerniente a su aplicabilidad. El artículo 228 de la anterior Constitución Política del Estado y



el 410 de la Constitución vigente, establecen la supremacía de éste cuerpo legal frente a cualquier otra disposición normativa, por lo que se la aplicará con preferencia respecto a las Leyes, estas respecto a los Decretos, estos con preferencia a las Resoluciones.

## **b) REGLAMENTO**

Un Reglamento se encarga de la simple aplicación de la Ley, forma parte de la legislación secundaria. Se elabora generalmente a iniciativa o proposición del Congreso al Gobierno, consagrada en aquella fórmula habitual que dice “El Poder ejecutivo reglamentará la presente Ley”.

Según Otto Mayer. Se llama Reglamento a un acto del Estado que tiene fuerza obligatoria general y que no ha sido aprobado en la forma de Ley. Dicha definición al determinar concisamente la esencia de lo que constituye un Reglamento, especifica que este no emana del Poder Legislativo, lo que formalmente lo diferencia de la Ley.

Dentro de la compleja vida administrativa del Estado moderno, cuya intervención se acentúa cada vez más en los diversos órdenes de la actividad humana, el Reglamento ha adquirido una extraordinaria importancia, puesto que es el medio a través del cual se expiden las regulaciones de múltiples servicios, obras y contratos públicos o semipúblicos<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> TRIGO Ciro Félix (2003). *Derecho Constitucional Boliviano*. Fondo Editorial de la Biblioteca y Archivo Histórico del Honorable Congreso Nacional, 2ª edición. Bolivia. P. 559-570, 599-600.

## II.8. MARCO DE LEGISLACIÓN COMPARADA

Es pertinente analizar las legislaciones en materia agraria (en lo concerniente a la quema de pastizales) que son asumidas por países vecinos, considerando que los elegidos son países con un mayor nivel técnico, por lo tanto poseen un mayor desarrollo industrial.

El estudio y análisis de las legislaciones extranjeras en lo referido al tema de la presente Monografía, permite efectuar una comparación con las disposiciones legales existentes en Bolivia, de tal forma que se pueda aprovechar la experiencia foránea y aplicarlas a la legislación nacional.

### a) ARGENTINA

En fecha 28 de septiembre de 2008, en la provincia Entre Ríos se promulga la Ley N° 9868 - **Manejo del fuego en las áreas rurales y forestales**, a través de la cual se reglamenta el manejo y prevención del fuego en las áreas rurales y forestales; acciones y normas; autoridad de aplicación; atribuciones y obligaciones; Plan Anual de Prevención y Lucha contra el Fuego y del Mapa de Zonificación de Riesgo de Incendio. Sanciones - Fondo de Manejo del Fuego.

Con la nueva estructuración del Poder Ejecutivo boliviano, esta Ley sería un referente muy importante para el Legislador, puesto que regula en un mismo cuerpo legal el manejo del fuego en las áreas rurales y forestales.

Los aspectos más importantes de dicha Ley, que serían de gran utilidad para la reglamentación de la quema de pastizales en Bolivia, que actualmente no están considerados son: la determinación de normas de seguridad y prevención de incendios, el establecimiento de las atribuciones y obligaciones de la Secretaría del Medio Ambiente, y finalmente la creación del Fondo del Manejo del Fuego.

A continuación se señala algunos artículos extractados de dicha Ley, los cuales fueron considerados los más importantes:

Artículo 2. El cual prohíbe expresamente el uso del fuego en el ámbito rural y forestal, sin la correspondiente autorización.

Artículo 3. La obligación que tiene toda persona de denunciar a la autoridad competente la existencia de quemas que puedan producir un incendio.

Artículo 4. Los aserraderos, obrajes, campamentos de producción de leña e industrias ligadas directamente a la actividad forestal, al igual que los establecimientos rurales cualquiera sea el tipo de explotación al que estuvieran destinados, deberán cumplir las normas de seguridad y prevención de incendios.

Artículo 5. La autoridad de aplicación encargada es la Secretaria del Medio Ambiente o la que la reemplace en el futuro quedando facultada para solicitar la colaboración de la Policía de Entre Ríos, defensa civil o de otras dependencias nacionales, provinciales, municipales y del sector privado.

Artículo 7. Atribuciones y obligaciones de la Secretaría del Medio Ambiente (se seleccionaron las más importantes):

a.- Elaborar, implementar y controlar el Plan Provincial Anual de Prevención y Lucha contra el Fuego en Áreas Naturales y Forestales.

d.- Fomentar la formación de consorcios de Prevención y Lucha contra incendios forestales y rurales.

g.- Confeccionar un registro de Profesionales, técnicos o personal instruido y capacitado para planificar quemas, firmar informes, peritajes y otros documentos públicos relativos a incendios rurales o forestales.

j.- Realizar las pericias y evaluaciones del daño de acuerdo a la legislación vigente y presentar la denuncia ante el órgano jurisdiccional competente, a fin de que se determine la supuesta comisión de un delito y su pena correspondiente y se repare él o los daños ocasionados.

k.- Elaborar planes de recuperación de suelos o reforestación de las áreas naturales dañadas, e incorporar estos predios a las acciones de prevención.

Artículo 18. - La Autoridad de Aplicación de Sanciones llevará un Registro de Infractores donde se asentarán la identidad de los mismos; las infracciones cometidas y sus consecuencias mediatas e inmediatas; riesgos potenciales; antecedentes de otras infracciones y sanciones impuestas.

Artículo 19. - Las multas a las infracciones realizadas serán graduadas dependiendo de la gravedad de las mismas, las consecuencias y los daños a terceros, al ambiente, riesgos potenciales, la integridad física de otras personas y los antecedentes registrados.

Finalmente en su Título VI, regula la creación del Fondo de Manejo del Fuego, como también los recursos por los cuales estará integrado y la procedencia de los mismos, y la forma que estará integrado la Comisión Administradora Provincial<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> <http://www.agroportal.pt/mundo/america/argentina.htm>

## b) COSTA RICA

La Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, mediante Ley N° 7779, aprueba la **Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos**, la cual básicamente se basa en un aspecto fundamental que es la agroecología, mediante el fomento y planificación ambiental adecuada.

Comparando el contenido de dicha Ley con la legislación boliviana, en lo concerniente al tema de la quema de pastizales es muy limitada, puesto que su política no apoya las quemas forestales y agropecuarias.

A continuación se señalan algunos artículos extractados de dicha Ley, los cuales fueron considerados los más importantes:

Artículo 1: El fin fundamental de la Ley N° 7779 es proteger, conservar y mejorar los suelos en gestión integrada y sostenible con los demás recursos naturales, mediante el fomento y planificación ambiental adecuada.

Artículo 2: La presente ley tiene como objetivos específicos los siguientes (se seleccionaron los más importantes):

- a) Impulsar el manejo, así como la conservación y recuperación de los suelos en forma sostenida e integrada con los demás recursos naturales.
- e) Impulsar la implementación y el control de prácticas mejoradas, en los sistemas de uso que eviten la erosión u otras formas de degradación del recurso suelo.
- f) Fomentar la agroecología como forma de lograr convergencia entre los objetivos de la producción agrícola y la conservación de los recursos suelo y agua.

Artículo 24: Para practicar quemas en terrenos de aptitud agrícola, deberán seguirse las indicaciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería conforme el permiso extendido para los efectos, según el Reglamento de quemas agrícolas controladas vigente, así como lo que disponen para el efecto la Ley Orgánica del Ambiente y el Código Penal<sup>57</sup>.

### c) MÉXICO

El Estado de Tabasco de ese país vecino, aprueba la **Ley para la prevención y combate de incendios agropecuarios del Estado de Tabasco**, misma que al igual que las disposiciones establecidas en la Reglamentación de Control y Seguimiento de Quemadas de la Superintendencia Agraria de Bolivia, define ciertos conceptos como: Aviso de quema, autorización de quema, detección de incendios agropecuarios, que vendría a ser el monitoreo de focos de calor; guardarraya lo que equivale al callejón cortafuego y algunos otros conceptos más. Asimismo, regula la restauración de áreas afectadas, la reparación o compensación del daño y la indemnización por los daños ocasionados, aspectos que actualmente no son considerados en la legislación boliviana.

A continuación se señalan algunos artículos de esa Ley considerados los más relevantes:

Artículo 1.- Esa Ley tiene por objeto regular el uso del fuego con fines agropecuarios, mediante técnicas y normas que disminuyan los riesgos de incendios agropecuarios y forestales.

Artículo 4.- Establece las atribuciones del titular de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesca, entre las cuales se encuentran (se señalan las más relevantes):

---

<sup>57</sup> <http://www.ccad.ws/documentos/legislacion/CR/L-7779.pdf>

II. Expedir, previa opinión técnica las autorizaciones para la ejecución de las quemas agropecuaria.

IX. Definir los lugares y épocas en los que se prohíbe el uso del fuego para actividades agropecuarias.

Artículo 9.- La participación social e institucional en la prevención, detección y combate de incendios agropecuarios.

Artículo 27.- Con el propósito de evitar al máximo el uso del fuego en actividades agropecuarias, la Secretaría, promoverá el empleo de tecnologías alternas y realizará la capacitación y difusión necesarias para su adopción.

Artículo 35.- Establece la restauración de áreas afectadas, en aquellas que presenten degradación manifiesta por incendios agropecuarios, asimismo, que el interesado quedará comprometido a realizar las acciones de recuperación que se le indiquen de acuerdo a su condición económica.

Artículo 38.- Determina las sanciones administrativas a lo estipulado por dicha Ley y las disposiciones que de ella emanen, independientemente de la responsabilidad civil o penal.

Artículo 42.- Toda persona física o jurídica colectiva que por acción realice quemas o provoque incendios, aunque sus acciones, actividades o instalaciones hubiera sido autorizada, está obligada a reparar los daños y perjuicios que ocasione.

Artículo 44.- La reparación del daño consistirá en el restablecimiento de la situación anterior al hecho cuando ello sea posible o en la compensación del daño, además en ambos casos en la indemnización que por los perjuicios corresponda.

Artículo 46.- A momento de imponer una sanción, la Secretaría fundará y motivará la resolución considerando ciertos aspectos:

- I. La Gravedad de la infracción.
- II. Las condiciones socio-económicas y culturales del infractor.
- III. La reincidencia, si la hubiere.
- IV. La intencionalidad o negligencia de la acción u omisión de la acción.
- V. El beneficio obtenido por los actos que motivan la sanción<sup>58</sup>.

## II.9. MARCO METODOLÓGICO

### a) ESTRATEGIA METODOLÓGICA

- **Tipo de estudio**

En el área jurídica, el autor Witker<sup>59</sup> clasifica los tipos de tesis en: histórico-jurídico, jurídico-comparativo, jurídico-descriptivo, jurídico-exploratorio, jurídico-proyectivo y jurídico-propositivo.

Según esa clasificación, la presente investigación estaría enmarcada en el tipo jurídico-propositivo, puesto que se va a cuestionar la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, para luego de evaluar las fallas que adolece, y proponer cambios o reformas legislativas en concreto, vale decir, que culmina con una proposición de reforma o una nueva ley sobre la materia.

- **Método**

El método a utilizarse será el **inductivo**, puesto que se irá de lo particular a lo general, de la revisión de casos particulares a la generalización de los hechos.

---

<sup>58</sup> [http://www.congresotabasco.gob.mx/sitio/trab\\_legis/leyes\\_pdfs/Ley%20para%20la%20Prevencion%20y%20combate%20de%20incendios%20agropecuarios.pdf](http://www.congresotabasco.gob.mx/sitio/trab_legis/leyes_pdfs/Ley%20para%20la%20Prevencion%20y%20combate%20de%20incendios%20agropecuarios.pdf)

<sup>59</sup> WITKER, Jorge (1986). *Cómo elaborar una tesis en Derecho*. Editorial Civitas. México. P.37



## b) TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

Las técnicas que se emplearán según el objeto de estudio son:

- **Análisis de contenido**

Debido al hecho que serán revisados los casos de quemas de pastizales registrados en la Superintendencia Agraria a nivel nacional, enfatizando en las infracciones cometidas el departamento de Santa Cruz, basándose en la selección de ciertas categorías o indicadores que serán incorporados a una tabla que resumirá la información con los datos más relevantes para la investigación.

- **Entrevista semiestructurada**

Porque es una relación directa entre el investigador y su objeto de estudio. Por ello, se redactará una guía de 5 preguntas abiertas, mismas que disminuirán o aumentarán según se desarrolle la conversación con los entrevistados, entre quienes se cuenta a personeros de la Superintendencia Agraria, personas entendidas en la materia, además de otros.

Entre esos personeros se encuentran: el Dr. Ramiro Vidaurre Landa Intendente Jurídico y el Ing. Hernán Vasquez Zambrana Profesional del Sistema de Información Geográfica (anexos 9 y 10 respectivamente).

## CAPÍTULO III

### DIAGNÓSTICO SOBRE LA QUEMA CONTROLADA DE PASTIZALES

#### III.1. LA QUEMA CONTROLADA DE PASTIZALES

##### a) ANTECEDENTES

La quema de pastizales se ha constituido en una práctica tradicional y económica, utilizada principalmente para el rebrote de los pastos nuevos para la alimentación del ganado, misma que es realizada principalmente por los productores pecuarios especialmente en áreas cálidas del territorio boliviano. Estas quemas son realizadas al final de la estación seca o menos lluviosa, cuando los factores climáticos son favorables para que el fuego consuma la maleza en forma eficiente. Sin embargo, este efecto deseable, resulta nocivo cuando dichas quemas son realizadas sin el respectivo control, provocando la diseminación del fuego hacia zonas de vegetación natural y/o asentamientos humanos, derivando en muchos casos en incendios forestales, con el respectivo impacto ambiental y daños a la propiedad.

Las causas identificadas para la expansión de los incendios forestales en Bolivia, según el orden de importancia, son las siguientes:

- ✓ **Chaqueos no controlados:** Relacionado al uso tradicional del fuego en comunidades rurales e indígenas, utilizado como herramienta de limpieza para la incorporación de nuevas tierras o la rehabilitación de las ya existentes, con la finalidad de intensificar la producción agrícola y en algunos casos incentivar los cultivos de pastizales. Por lo general, esta categoría incluye los chaqueos realizados sin permiso de las autoridades correspondientes.

- ✓ **Quema de pastizales:** Práctica utilizada para la renovación y limpieza de los pastos para la ganadería.
- ✓ **Negligencia e irresponsabilidad:** Acciones de personas que utilizan el fuego en campamentos, fumadores que arrojan colillas sin apagarlas, pirómanos, etc.
- ✓ **Causas naturales:** Fenómenos meteorológicos como la variabilidad del clima, sequías prolongadas, tormentas eléctricas, etc., las que son frecuentes en ciertas zonas del país.
- ✓ **Quemas accidentales:** Situaciones fortuitas que asumen formas diversas. En las zonas rurales son frecuentes quemas por el descontrol de los chaqueos, aún cuando sean realizadas con la autorización respectiva y aplicando normas de seguridad. También se producen incendios por el uso descuidado de velas y mecheros, así como por la quema de basura.

Sin embargo, no puede negarse que la quema de pastizales cuenta con algunas ventajas:

El pasto rebrota rápidamente, el cual es palatable para el ganado, elimina malezas y animales dañinos para el ganado, las cenizas resultantes sirven como una fuente de minerales para el ganado y aumentará la fertilidad de los suelos.

## **b) SISTEMA DE CONTROL Y MONITOREO DE QUEMAS**

El Sistema de Control y Monitoreo de Quemadas de Pastizales desarrollado por la Superintendencia Agraria, consiste en el marco institucional, los alcances, criterios técnicos y procedimientos a seguir para la autorización de quemadas controladas de pastizales en predios agropecuarios, las que son solicitadas por personas individuales o colectivas, quienes son civil y penalmente responsables por la veracidad de la información presentada.

Dicho Sistema cuenta con dos componentes:

- **Procedimiento para la autorización de quemas:** Establece que la solicitud de quema, se realiza a través de un formulario en el que consta la información general del predio, ubicación geográfica y constituye una declaración jurada de cumplimiento de las normas técnicas. Este procedimiento es verificado en campo en predios seleccionados por muestreo, a cargo de brigadas de la Superintendencia Agraria.
- **Monitoreo de quemas mediante sensores remotos (satélite):** La Superintendencia Agraria, gracias a la estación terrena de percepción remota NOAA y a la utilización de información ya procesada por el Instituto Nacional de Pesquisas Espaciales del Brasil (INPE), tiene acceso a imágenes satelitales las cuales le permiten el monitoreo constante de la evolución de quemas y la detección oportuna de fuegos descontrolados o incendios que puedan originarse en el área rural del territorio boliviano.

### c) **DIFUSIÓN Y PROMOCIÓN DE LAS NORMAS TÉCNICAS**

Debido a que la quema de pastizales se ha constituido en una práctica tradicional en la población y habiéndose registrado una proliferación alarmante de la misma, la Superintendencia Agraria ha definido como su objetivo más importante evitar los incendios producto de las quemas descontroladas. Para tal efecto, puso en marcha un plan de acción que fue denominado “Campaña de Quema Controlada de Pastizales”.

Con el propósito de proporcionar una adecuada y completa información, se publicó el material informativo correspondiente, tales como el procedimiento para la autorización de quemas controladas de pastizales, afiches, avisos radiales, spots televisivos y folletos explicativos acerca de las normas y procedimientos para la quema controlada. Asimismo, se llevaron a cabo

diversas reuniones explicativas, principalmente con ganaderos de los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando.

Para tal efecto, fueron convocadas distintas instituciones del Estado, como es el caso de los Gobiernos Municipales, Prefecturas, La Superintendencia Forestal, el entonces Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, y finalmente el Servicio Nacional de Defensa Civil en aquellos casos que se produzcan incendios forestales.

Asimismo, se involucraron a las Federaciones de Ganaderos de Santa Cruz, Beni y Pando, con quienes se suscribieron Convenios específicos a fin de que se incorporen activamente a la campaña y puedan facilitar a sus asociados el trámite de solicitud de autorización de quemas controladas de pastizales, a través de sus estructuras organizativas.

#### **d) ASPECTOS LEGALES**

Existen instrumentos legales como la Ley del Medio Ambiente, la Ley Forestal y sus respectivos Reglamentos, en los que se consideraron cada vez más la necesidad del control de quemas, en particular el Reglamento Especial de Desmontes y Quemadas Controladas. Dicho Reglamento previene que para la quema de pastizales, el propietario del predio deberá presentar una solicitud a la Superintendencia Agraria, especificando el cumplimiento de las siguientes normas<sup>60</sup>:

- ✓ Establecer el callejón cortafuego en la periferia del área a quemar, con la finalidad de evitar la propagación del fuego, alertando a los colindantes sobre la ejecución de la quema.
- ✓ Evitar las quemas cuando se presenten condiciones de fuertes vientos o altas temperaturas.

---

<sup>60</sup> SUPERINTENDENCIA AGRARIA. *Informe de Gestión 1997 – 2003*. La Paz. P. 73.

- ✓ En el momento de ejecución de la quema, se deberá contar con el personal necesario para el control de la propagación del fuego y vigilancia hasta su extinción total, eliminando aquellos focos que puedan reactivar al mismo.

Por su parte el Artículo 30 del Reglamento de la Ley Forestal define a las tierras que son consideradas de protección, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- ✓ Bosques de protección en tierras fiscales.
- ✓ Servidumbres ecológicas en tierras de propiedad privada.
- ✓ Reservas ecológicas en concesiones forestales.
- ✓ Reservas privadas del patrimonio natural.

## **III.2. DIRECTRIZ TÉCNICA DE QUEMA CONTROLADA DE PASTIZALES**

### **a) ÁREAS PERMITIDAS PARA QUEMAS CONTROLADAS**

El estado boliviano a través de la Superintendencia Agraria permite excepcionalmente la quema de pastizales con fines netamente productivos de acuerdo a las características de cada ecorregión.

Para tal efecto, dicha institución elaboró el mapa preliminar de áreas permitidas para la quema controlada de pastizales en base a una serie de instrumentos técnicos, mismo que fue tomado como base para la identificación de pastizales en todo el país. Las áreas identificadas se recortaron según las restricciones presentadas en los Planes de Uso de Suelos Departamentales (PLUS), Capacidad de Uso Mayor de la Tierra (CUMAT). Áreas Protegidas y Tierras de Producción Forestal Permanente (TPFP).

El Mapa Preliminar de Quema Controlada de Pastizales (anexo 11), es un instrumento técnico normativo, que determina las áreas en las cuales es posible obtener un permiso de quema controlada.

Para la elaboración de ese instrumento, la Superintendencia Agraria tomó una serie de instrumentos técnicos, en base a ellos se identificaron las áreas en las cuales se permite la quema de pastizales. Para tal efecto, se utilizó como material de base el mapa de cobertura y uso actual elaborado por la Superintendencia Agraria como también los Planes de Uso de Suelos de los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando, Tarija, Potosí y Chuquisaca.

- **Plan de Uso de Suelos Departamentales**

Utilizando dichos instrumentos, se definieron áreas donde está permitido la quema de pastizales y aquellas que por las condiciones particulares de cada región se prohíbe dicha práctica.

Los Planes de Usos de Suelos Departamentales (PLUS), son instrumentos técnicos normativos del ordenamiento territorial que determina las opciones de utilización del suelo de manera sostenible, para cada espacio geográfico, en función de su aptitud, potencialidades y limitaciones<sup>61</sup>.

En el Mapa de Uso de Suelo, se presenta la distribución espacial de tierras en la cual se indica la mejor opción del uso disponible entre los diversos grados de aptitud asignados para cada uno de los usos propuestos. El mismo ha sido elaborado en base del mapa de aptitud de uso, que considera los grados de aptitud de uso para varios usos alternativos, de cada una de las unidades de manejo (combinaciones de unidades de mapeo de suelos, vegetación, clima y uso actual).

---

<sup>61</sup> SUPERINTENDENCIA AGRARIA. Resolución Administrativa N° 147-2005 de 22 de diciembre de 2005. *Directriz Técnica de Quema Controlada de Pastizales*. P.12.

En el anexo 12 se puede observar el mapa de detección de focos de calor registrados en la gestión 2007 y la mayor incidencia en el oriente boliviano.

## **b) EFECTOS DE LA DIRECTRIZ TÉCNICA**

La Directriz Técnica de Quema Controlada de Pastizales establece las reglas de carácter técnico-legal para la quema controlada de pastizales en tierras que presenten aptitud ganadera extensiva, siendo sus efectos<sup>62</sup>:

1. Sus determinaciones serán obligatorias para las personas individuales y colectivas, que en ejercicio de sus derechos soliciten la autorización de quema controlada de pastizales como para los funcionarios públicos de la Superintendencia Agraria y otras instituciones delegadas que participan directamente en el proceso de autorización y control de quema controlada de pastizales, siendo todos ellos responsables administrativos, civil y penalmente por sus actos desde el momento en que entra en vigor dicha Directriz.
2. Regula de forma vinculante el uso de la quema controlada de pastizales en todo el país.
3. El incumplimiento de sus determinaciones está considerada como infracción de la Ley.

---

<sup>62</sup> Idem. P.4



### **c) EFECTOS DE LA QUEMA**

El fuego utilizado en el manejo de pastizales, a la larga tiene los siguientes efectos sobre el suelo<sup>63</sup>:

- ✓ Rebrote de la pastura natural en condiciones palatables, para el ganado, siendo una práctica de bajo costo.
- ✓ Cambia el pH del suelo, provocando un efecto positivo temporal por la concentración de minerales como Calcio y Potasio que benefician temporalmente la producción.
- ✓ Pérdida paulatina de la fertilidad del suelo por la quema orgánica superficial disminuyendo en el tiempo los volúmenes de producción de pasto.
- ✓ Contaminación de fuentes de agua, que afecta a la población humana y animal.
- ✓ Paulatina modificación del suelo que lo hace vulnerable a la compactación.
- ✓ Riesgo de incendios y perjuicios en propiedad ajena.

### **d) SOLICITUD DE PERMISO**

Debido al hecho que toda quema de pastizales requiere de un permiso previo para la realización de dicha práctica, debiendo solicitarse la autorización de quemas controladas de pastizales a la Superintendencia Agraria de forma directa o a las entidades delegadas por ésta donde se encuentre el predio objeto de la solicitud. Es por ello, que en la Directriz Técnica se incorpora el Formulario de Autorización de Quema Controlada de Pastizales (anexo 13), la cual es otorgada extraordinariamente solo con fines productivos.

---

<sup>63</sup> Idem. P.5.

### **III.3. ANÁLISIS DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS**

El diagnóstico del tema del presente trabajo, fue llevado a cabo en base a un análisis de las Resoluciones Administrativas emitidas por la Superintendencia Agraria en fecha 09 de noviembre de 2007, correspondientes al primer proceso sancionatorio, a través de las cuales se impone una sanción administrativa por concepto de la quema de pastizales sin la correspondiente autorización de dicha institución, identificándose los focos de calor en los predios infractores y sus respectivos propietarios.

Para tal efecto se establecieron tres categorías, que permitieron un mejor análisis de dichas Resoluciones, las que a continuación se indica:

- ✓ Datos del predio.
- ✓ Normativa aplicada.
- ✓ Conclusiones de orden legal.

Asimismo, cada categoría fue subdivida en ciertas subcategorías, las cuales detallan cierta información, principalmente la referida a la normativa aplicada en dicho proceso sancionatorio, tal como se puede ver en los siguientes cuadros:

### ANÁLISIS DE LAS RESOLUCIONES SANCCIONATORIAS

CATEGORÍA	SUBCATEGORÍA	RESOLUCIÓN Nº 136 - 2007 (anexo 14)	RESOLUCIÓN Nº 156 - 2007 (anexo 15)	RESOLUCIÓN Nº 161 - 2007 (anexo 16)
Datos del Predio	Nombre del Predio	"Colonia Menonita Riva Palacios El Dorado"	"Maragata III"	"El Tigre"
	Código	POP LP-07-07-00701-B	POP LP-07-05-00266-A	POP LP-07-11-02752-B
	Nombre del Propietario	Jacob Friessen W. y Wilhelm Guinther W.	Guillermo Stewart Harrison	Elisa Ciavolella Netzlaff
	Extensión	12,424,9200 has.	296,0000 has.	1,913,4338 has.
	Ubicación	Municipio Cabezas, cantón Curiche, provincia Cordillera, departamento de Santa Cruz	Municipio Cuatro Canadas, cantón Saturnino Saucedo, provincia Ñuño de Chávez, departamento de Santa Cruz	Municipio Cuatro Canadas, cantón San Pedro, provincia Ñuño de Chávez, departamento de Santa Cruz
	Focos de calor detectados	1	1	16
Normativa aplicada	Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria	Numerales 1) y 7) del Artículo 26 (1)	Numerales 1) y 7) del Artículo 26 (1)	Numerales 1) y 7) del Artículo 26 (1)
	Ley del Medio Ambiente	Artículos 21 y 41 (2)	Artículos 21 y 41 (2)	Artículos 21 y 41 (2)
	Reglamentación Especial de Desmontes y Quemas Controladas	Punto 5.1. (3)	Punto 5.1. (3)	Punto 5.1. (3)
	Reglamento de Autorización y Seguimiento de Quemas Controladas de Pastizales	Artículo 56 (4)	Artículo 56 (4)	Artículo 56 (4)
Conclusiones de orden legal	Reglamento de Autorización y Seguimiento de Quemas Controladas de Pastizales	Artículos 55, 56 y 58 (5)	Artículos 55, 56 y 58 (5)	Artículos 55, 56 y 58 (5)
	Reglamento de la Ley Forestal	Parágrafo IV del Artículo 43 (6)	Parágrafo IV del Artículo 43 (6)	Parágrafo IV del Artículo 43 (6)
	Sanción	\$us. 2.485,00	\$us. 59,20	\$us. 382,60

**ANÁLISIS DE LAS RESOLUCIONES SANCCIONATORIAS**

<b>CATEGORÍA</b>	<b>SUBCATEGORÍA</b>	<b>RESOLUCIÓN Nº 166 - 2007</b> (anexo 17)	<b>RESOLUCIÓN Nº 186 - 2007</b> (anexo 18)	<b>RESOLUCIÓN Nº 199 - 2007</b> (anexo 19)
Datos del Predio	Nombre del Predio	"Efrain"	"Santa Teresita"	"Cachuela Esperanza"
	Código	POP LP-07-11-02739-B	POP LP-07-03-01816-B	POP LP-07-11-00660-b
	Nombre del Propietario	Elisa Ciavolella Netzlaff	Reynaldo Alvarado Montaña	Dolly Pereyra Saucedo
	Extensión	1,538,3089 has.	5,649,4120 has.	1,371,5710 has.
	Ubicación	Municipio Cuatro Canadas, cantón San Pedro, provincia Ñufló de Chávez, departamento de Santa Cruz	Municipio San Ignacio de Velasco, cantón Santa Rosa de la Roca, provincia Velasco, departamento de Santa Cruz	Municipio San Javier, cantón San Javier, provincia Ñufló de Chávez, departamento de Santa Cruz
	Focos de calor detectados	3	2	1
Normativa aplicada	Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria	Numerales 1) y 7) del Artículo 26 (1)	Numerales 1) y 7) del Artículo 26 (1)	Numerales 1) y 7) del Artículo 26 (1)
	Ley del Medio Ambiente	Artículos 21 y 41 (2)	Artículos 21 y 41 (2)	Artículos 21 y 41 (2)
	Reglamentación Especial de Desmontes y Quemas Controladas	Punto 5.1. (3)	Punto 5.1. (3)	Punto 5.1. (3)
	Reglamento de Autorización y Seguimiento de Quemas Controladas de Pastizales	Artículo 56 (4)	Artículo 56 (4)	Artículo 56 (4)
Conclusiones de orden legal	Reglamento de Autorización y Seguimiento de Quemas Controladas de Pastizales	Artículos 55, 56 y 58 (5)	Artículos 55, 56 y 58 (5)	Artículos 55, 56 y 58 (5)
	Reglamento de la Ley Forestal	Parágrafo IV del Artículo 43 (6)	Parágrafo IV del Artículo 43 (6)	Parágrafo IV del Artículo 43 (6)
	Sanción	\$us. 307,60	\$us. 1,129,80	\$us. 274,40

**ANÁLISIS DE LAS RESOLUCIONES SANCCIONATORIAS**

<b>CATEGORÍA</b>	<b>SUBCATEGORÍA</b>	<b>RESOLUCIÓN Nº 203 - 2007</b> (anexo 20)	<b>RESOLUCIÓN Nº 235 - 2007</b> (anexo 21)	<b>RESOLUCIÓN Nº 303 - 2007</b> (anexo 22)
Datos del Predio	Nombre del Predio	"Caparu"	"El Naranjal"	"Estancia El Encanto"
	Código	POP LP-07-11-02173-B	POP LP-07-11-00400-B	POP LP-07-04-01288-B
	Nombre del Propietario	Abram Epp G. y Abraham Reimer F.	Carlos Fernández Gonzáles	Luis Zbiden, Rosa de Antezana, Cecilia de McKenney y Eduardo Zbiden
	Extensión	8,069,4210 has.	2,240,3700 has.	2,584,5160 has.
	Ubicación	Municipio San José de Chiquitos, cantón San José, provincia Chiquitos, departamento de Santa Cruz	Municipio San Ramón, cantón Santa Rosa de la Mina, provincia Nuño de Chávez, departamento de Santa Cruz	Municipio Buena Vista, cantón Buena Vista, San Miguel y San Isidro, provincia Ichilo, departamento de Santa Cruz
	Focos de calor detectados	2	1	3
Normativa aplicada	Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria	Numerales 1) y 7) del Artículo 26 (1)	Numerales 1) y 7) del Artículo 26 (1)	Numerales 1) y 7) del Artículo 26 (1)
	Ley del Medio Ambiente	Artículos 21 y 41 (2)	Artículos 21 y 41 (2)	Artículos 21 y 41 (2)
	Reglamentación Especial de Desmontes y Quemas Controladas	Punto 5.1. (3)	Punto 5.1. (3)	Punto 5.1.(3)
	Reglamento de Autorización y Seguimiento de Quemas Controladas de Pastizales	Artículo 56 (4)	Artículo 56 (4)	Artículo 56 (4)
Conclusiones de orden legal	Reglamento de Autorización y Seguimiento de Quemas Controladas de Pastizales	Artículos 55, 56 y 58 (5)	Artículos 55, 56 y 58 (5)	Artículos 55, 56 y 58 (5)
	Reglamento de la Ley Forestal	Parágrafo IV del Artículo 43 (6)	Parágrafo IV del Artículo 43 (6)	Parágrafo IV del Artículo 43 (6)
	Sanción	\$us. 1,613,80	\$us. 448,00	\$us. 517,00

## **Cites.-**

### **(1) LEY DEL INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA**

**Numeral 1) del artículo 26.-** Regular y Controlar, en aplicación de las normas legales correspondientes, el uso y gestión del recurso tierra en armonía con los recursos agua, flora y fauna, bajo los principios del desarrollo sostenible.

**Numeral 7) del artículo 26.-** Disponer medidas precautorias necesarias para evitar el aprovechamiento de la tierra y sus recursos en forma contraria a su capacidad de uso mayor y aplicar sanciones administrativas establecidas en disposiciones legales vigentes y en los contratos de concesión que otorgue.

### **(2) LEY DEL MEDIO AMBIENTE**

**Artículo 21.-** Es deber de todas la personas naturales o colectivas que desarrollen actividades susceptibles de degradar el medio ambiente, tomar las medidas preventivas correspondientes, informar a la autoridad competente y a los posibles afectados, con el fin de evitar daños a la salud de la población, el medio ambiente y los bienes.

**Artículo 41 (párrafo primero) .-** El Estado a través de los organismos correspondientes, normará y controlará la descarga en la atmósfera de cualquier sustancia en forma de gases, vapores, humos y polvos que puedan causar daños a la salud, al medio ambiente, molestias a la comunidad o a sus habitantes y efectos nocivos a la propiedad pública o privada.

### **(3) REGLAMENTACIÓN ESPECIAL DE DESMONTES Y QUEMAS CONTROLADAS**

**Punto 5.1. De las prohibiciones.-** Queda estrictamente prohibido realizar desmontes y quemas en las siguientes áreas:

- En las servidumbres ecológicas mencionadas en el artículo 35 Del Decreto Supremo No. 24453 y las establecidas en el Plan de Ordenamiento Predial de acuerdo al Artículo 36 del mismo instrumento.
- En terrenos no aptos para uso agrícola ni pecuario según normas establecidas en el Plan de Ordenamiento Predial (POP) y los Planes de Uso del Suelo (PLUS).
- En áreas con cobertura boscosa y suelos susceptibles a la erosión hídrica y eólica definidos por los POP y PLUS.
- En áreas que no presenten la autorización correspondiente de la Superintendencia Forestal, o en su caso, de la Unidad Forestal Municipal.
- En concesiones forestales y en categorías de manejo de áreas protegidas.
- En todas las demás tierras de protección establecidas en el Artículo 30 del Reglamento de la Ley Forestal No. 1700.
- La quema en sabanas o pastizales que no tengan las medidas de prevención de expansión de incendios y la correspondiente autorización de la Superintendencia Agraria.

### **(4) y (5) REGLAMENTO DE AUTORIZACIÓN Y SEGUIMIENTO DE QUEMAS CONTROLADAS DE PASTIZALES**

**Artículo 55.- (Unidad de referencia para la aplicación de multas)** En aplicación a lo dispuesto por el párrafo I del Artículo 43 del Reglamento de la Ley Forestal, la unidad de referencia del sistema de multas progresivas y acumulativas será igual al equivalente en Bolivianos (Bs) de entre cinco (5) y veinte (20) centavos de dólar de los Estados Unidos de América por hectárea (0.05 y 0.20 US\$/ha), según la gravedad de la contraversión y aplicado sobre la extensión total del predio, que se incrementará sucesivamente en un cien por ciento sobre la base de la multa anterior, más el plus que en su caso corresponda, trátase de actos de resistencia o reincidencia, hasta que el obligado cumpla con las respectivas obligaciones de hacer o no hacer impuestas por los correspondientes libramiento de conminatoria y en los plazos por ellos previstos.

**Artículo 56.- (Infracciones de primer grado).**

- I. Se reputarán como infracciones de primer grado al Sistema Nacional de Quemadas Controladas de Pastizales, independientemente de las responsabilidades penales o civiles que pudieran existir, las siguientes:
  - a) La quema en sabanas y pastizales que no cuenten con la correspondiente autorización de la Superintendencia Agraria.
  - b) La quema en las servidumbres ecológicas mencionadas en el Artículo 35 del Reglamento de la Ley Forestal y las establecidas en el Plan de Ordenamiento Predial de acuerdo al Artículo 36 del mismo Reglamento de la Ley Forestal.
  - c) La quema en terrenos no aptos para uso agrícola ni pecuario según normas establecidas en el Plan de Ordenamiento Predial (POP) y los Planes de Uso del Suelo (PLUS).
  - d) La quema en áreas con cobertura boscosa y suelos susceptibles a la erosión hídrica y eólica definidos por los Planes de Ordenamiento Predial (POP) y los Planes de Uso del Suelo (PLUS).
  - e) La quema en tierras de protección establecidas en el artículo 30 del Reglamento de la Ley Forestal.
  - f) La quema en concesiones forestales y en categorías de manejo de Áreas Protegidas.
- II. Independientemente de encontrarse tipificado como delito por el Código Penal, constituye también infracción de primer grado, provocar incendios Servidumbres Ecológicas Legales, bosques, pastizales, Tierras de Protección Forestal Permanente, categorías de manejo de áreas protegidas u otras áreas de protección.

**Artículo 58.- (determinación de la multa).**

- I. En cumplimiento de lo previsto por el párrafo segundo del párrafo I del Artículo 43 del Reglamento de la Ley Forestal, se establece una multa progresiva y acumulativa equivalente en Bolivianos (Bs) de veinte (20) centavos de dólar de los Estados Unidos de América por hectárea (0.20 US\$/ha) para las infracciones de primer grado y, el equivalente en Bolivianos (Bs) de diez (10) centavos de dólar de los Estados Unidos de América por hectárea (0.10 US\$/ha) para las infracciones de segundo grado, las mismas que serán liquidadas en función del tipo de cambio vigente a momento del requerimiento de pago.
- II. Para las infracciones leves y de menor gravedad, se aplicará una multa progresiva y acumulativa equivalente en Bolivianos (Bs) de diez (10) centavos de dólar de los Estados Unidos de América por hectárea (0.10 US\$/ha), después de una amonestación y recomendación escrita incumplida.
- III. Las multas que resultaren por procesos referidos a quemadas no autorizadas o por incumplimiento de normas, se distribuirán entre la Superintendencia Agraria y las instituciones habilitadas por ésta de acuerdo a los convenios suscritos y con el fin exclusivo de mantener en funcionamiento el Sistema de Quemadas Controladas de pastizales.

**(6) REGLAMENTO DE LA LEY FORESTAL**

**Parágrafo IV del artículo 43 (párrafo primero).**- En todos los casos el propietario es civilmente responsable por los daños ambientales originados en su propiedad, sin perjuicio de su derecho de repetición contra el infractor directo.

### III.4. INTERPRETACIÓN DE CATEGORÍAS

#### a) DATOS DEL PREDIO

Esta categoría fue subdividida en seis subcategorías, las cuales identifican a: los predios infractores, sus respectivos propietarios, los códigos asignados por la Superintendencia Agraria a esos predios, como también la extensión, ubicación y los focos de calor monitoreados satelitalmente en ellos.

#### b) NORMATIVA APLICADA

Esta categoría es considerada la más importante dentro del análisis realizado a las Resoluciones Administrativas, puesto que a través de ellas la Superintendencia Agraria impone una sanción administrativa a todos los infractores que incurrieron en la quema ilegal o no autorizada de pastizales. En ella se indica la normativa sobre la cual dicha institución se respaldó para llevar adelante el primer proceso sancionatorio.

Para una mejor comprensión del presente trabajo, se realiza un desglose de las normas aplicadas, las que a continuación se detalla:

- **Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria**

El numeral 1) del Artículo 26 de la Ley INRA, señala que es atribución de la Superintendencia Agraria la regulación y control del uso y gestión del recurso tierra, bajo los principios del desarrollo sostenible. Sin embargo, ésta es una atribución ambigua, puesto que no especifica, ni mucho menos faculta a esa entidad la fiscalización y control sobre la quema de pastizales.

En cuanto al numeral 7) del mismo cuerpo legal, referido a la aplicación de sanciones administrativas establecidas en disposiciones legales vigentes, vale



decir, por incurrir en la quema de pastizales sin contar con la autorización respectiva. Sin embargo, esa atribución fiscalizadora no está estipulada en el artículo 26 de la mencionada Ley, por lo que dicha entidad está sancionando por una actividad que no está contemplada en dicho articulado.

- **Ley del Medio Ambiente**

El Artículo 21 de la Ley N° 1333, no tiene ese carácter coercitivo en un tema tan sensible como es la degradación del medio ambiente, ocasionada por el desarrollo de actividades de personas individuales o colectivas, quienes incurren en la quema no autorizada de pastizales. En el entendido que dicho articulado únicamente establece las medidas preventivas correspondientes que deben ser tomadas en cuenta por el usuario de la tierra, esto con el fin de evitar daños a la salud de la población y del medio ambiente. Sin embargo, no especifica las sanciones a las que serían pasibles los infractores en caso de incumplimiento de esas medidas.

Por su parte, el Artículo 41 del mismo cuerpo legal, establece claramente que el Estado a través de los organismos correspondientes deberá normar y controlar la descarga en la atmósfera de cualquier sustancia (en el caso del presente trabajo en forma de humos), que pudiera causar daños a la salud, al medio ambiente, molestias a la comunidad y efectos nocivos a la propiedad. Esto no ocurre en el tema de la quema de pastizales, puesto que el Artículo 26 de la Ley INRA, no cuenta con esa atribución que faculte a la Superintendencia Agraria la fiscalización sobre la quema controlada de pastizales, puesto que dicha entidad es el organismo correspondiente que regula esa materia.

- **Reglamentación Especial de Desmontes y Quemadas Controladas**

El punto 5.1. de ese Reglamento especifica las prohibiciones para la realización de desmontes y quemadas en determinadas áreas. Sin embargo, el artículo 26 de la Ley INRA no hace referencia en ninguna de las atribuciones otorgadas a la Superintendencia Agraria, la fiscalización y control sobre la quema de pastizales, para reglamentar tales prohibiciones.

- **Reglamento de Autorización y Seguimiento de Quemadas Controladas de Pastizales**

El Artículo 56 de ese Reglamento, especifica las infracciones consideradas de primer grado por la Superintendencia Agraria, independientemente de las responsabilidades civiles o penales que pudieran determinarse por incurrir en esa práctica. Sin embargo, tanto en esta subcategoría como en la anterior, se pretende reglamentar una atribución que no está estipulada en la Ley INRA, vale decir, la fiscalización y control sobre la quema de pastizales. Por lo que ese Reglamento está vulnerando lo establecido tanto por la anterior como por la actual Constitución Política del Estado, en lo referido a que una de las atribuciones del Presidente de la República es ejecutar y hacer cumplir las leyes, sin alterar ni contrariar lo establecido por ellas.

### **c) CONCLUSIONES DE ORDEN LEGAL**

Los Artículos 55, 56 y 58 del Reglamento de Autorización y Seguimiento de Quemadas Controladas de Pastizales, establece la unidad de referencia del sistema de multas, según la gravedad de la contravención, misma a ser aplicada sobre la extensión total del predio. Asimismo, especifica las infracciones consideradas de primer grado por la Superintendencia Agraria, por incurrir en la quema de pastizales en aquellas áreas en las cuales se encuentra prohibida dicha práctica. Por otra parte determina la aplicación de una multa progresiva y acumulativa equivalente en bolivianos y cómo será distribuida. Como ya se indicó anteriormente, ésta subcategoría vendría a ser la consecuencia de una atribución que no está contemplada en la ley INRA, vale decir, la fiscalización y control sobre la quema de pastizales.

Por su parte el Reglamento de la Ley Forestal, en el párrafo IV del Artículo 43, dispone que el propietario del predio, es civilmente responsable por los daños ambientales originados en su propiedad. A través de este articulado, se pretende coaccionar al usuario del recurso Tierra, evitando ser sometido a un proceso civil por haber incurrido en la quema de pastizales sin contar con la autorización respectiva.

Finalmente, esta categoría determina el monto de la sanción económica impuesta, calculada sobre la base de la extensión total del predio expresada en bolivianos.

## **CAPITULO IV**

### **PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY N° 1715, QUE PERMITA SUBSANAR EL VACÍO LEGAL EXISTENTE EN LA FISCALIZACIÓN Y CONTROL SOBRE LA QUEMA DE PASTIZALES**

Habiendo concluido con el análisis del artículo 26 de la Ley N° 1715, y a su vez con el contenido de las Resoluciones Administrativas emitidas por la Superintendencia Agraria correspondientes al Primer Proceso Sancionatorio por la quema no autorizada de pastizales. Y demostrada la importancia de la necesidad de la inserción de una atribución que faculte a esa entidad (o la que en el futuro vaya a reemplazarla) la fiscalización y control sobre la quema de pastizales. Por lo que corresponde en el presente capítulo efectuar un análisis y propuesta de modificación de dicho artículo, de tal forma que de ser puesto en vigencia, contribuiría a la complementación de la normativa agraria, limitando el accionar de los usuarios del recurso tierra (en el área rural) por las sanciones que serían pasibles por transgredir dicha norma, y además que estarían imposibilitados de interponer cualquier recurso de impugnación.

#### **IV.1. ANÁLISIS DE LAS ATRIBUCIONES DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY N° 1715**

Luego de haber realizado un análisis del mencionado articulado, objeto del presente trabajo, toda vez que dentro las atribuciones otorgadas a la Superintendencia Agraria mediante ley, no se encuentra una que faculte a dicha entidad la fiscalización y control sobre la quema de pastizales.

Asimismo, en el punto III.3. del presente trabajo, se efectúa un análisis de las Resoluciones Administrativas emitidas por la Superintendencia Agraria en fecha 09 de noviembre de 2007, en dicho análisis se determinó que ninguna de las atribuciones en las cuales se respaldó esa entidad, son lo suficientemente contundentes para llevar adelante el primer proceso sancionatorio, puesto que el

numeral 1) del dicho artículo, estipula que es atribución de la Superintendencia Agraria la regulación y control del uso y gestión del recursos tierra, bajo los principios del desarrollo sostenible, sin embargo, esa atribución es ambigua, debido a que no especifica la fiscalización y control sobre la quema de pastizales. Por su parte el numeral 7) dispone la aplicación de sanciones administrativas establecidas en disposiciones legales vigentes, sin embargo, se está sancionando por una facultad que no está contemplada por dicha Ley.

#### **IV.2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PARA LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY N° 1715**

Al constituirse la Superintendencia Agraria (o la institución que vaya a hacerse cargo de esas competencias) en un ente regulador del uso y gestión del recurso tierra, es que se ve la necesidad de la inserción de una atribución otorgada mediante Ley, que faculte a esa entidad la fiscalización y control sobre la quema de pastizales, puesto que ante la presencia de ese vacío legal del cual adolece actualmente la Ley N° 1715, se encuentra abierta la posibilidad que los infractores que incurran en dicha práctica, interpongan cualquier medio de impugnación contra las Resoluciones Administrativas que impongan una sanción administrativa por ese concepto.

Con la inserción de la atribución propuesta en el presente trabajo, se pretende la complementación de la normativa agraria en cuanto a las atribuciones otorgadas mediante Ley a esa institución, y por otra parte velar por la conservación y preservación del medio ambiente, debido a la importancia que ha adquirido ese tema hoy en día. Asimismo, evitar o por lo menos reducir los daños ocasionados a la salud de la población, los que son registrados y denunciados por autoridades del Ministerio Salud todos los años durante la época de quemas, siendo que las principales víctimas de esa práctica es la niñez boliviana.

### IV.3. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY Nº 1715

- **Texto actual**

El artículo indicado otorga las siguientes atribuciones a la Superintendencia Agraria<sup>64</sup>:

1. Regular y controlar, en aplicación de las normas legales correspondientes, el uso y gestión del recurso tierra en armonía con los recursos agua, flora y fauna, bajo los principios del desarrollo sostenible;
2. Instar al Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente a elaborar y dictar normas y políticas sobre el uso de las tierras, y clasificarlas según su capacidad de uso mayor y requerir al Instituto Nacional de Reforma Agraria y a las entidades competentes, el estricto cumplimiento de las atribuciones que en materia agraria les confiere esta Ley y otras disposiciones legales en vigencia;
3. Otorgar concesiones de tierras fiscales para la conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo, previa certificación del Instituto Nacional de Reforma Agraria acerca de los derechos de propiedad existentes en las áreas de concesión; modificarlas, revocarlas, caducarlas y fijar patentes por este concepto;
4. Denunciar la reversión de tierras, de oficio o a solicitud de las comisiones agrarias departamentales y la Comisión Agraria Nacional por incumplimiento de la función económico-social y coadyuvar en su tramitación;
5. Crear y mantener actualizado un registro informático acerca del uso actual y potencial del suelo. Esta información tendrá carácter público;

---

<sup>64</sup> BOLIVIA. Ley Nº 1715 de 18 de octubre de 1996. *Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria*. Gaceta Oficial de Bolivia. Art. 26 (atribuciones).

6. Ejercer facultades de inspección para fiscalizar el uso adecuado y sostenible de la tierra;
7. Disponer medidas precautorias necesarias para evitar el aprovechamiento de la tierra y sus recursos en forma contraria a su capacidad de uso mayor y aplicar sanciones administrativas establecidas en disposiciones legales vigentes y en los contratos de concesión que otorgue;
8. Delegar bajo su responsabilidad las funciones que estime pertinentes a instancias departamentales o locales;
9. Determinar el monto a pagar por adjudicaciones simples, en los casos y términos previstos en esta Ley;
10. Fijar el valor de mercado de tierras o sus mejoras, según sea el caso, para el pago de una justa indemnización emergente de la expropiación, cuando no se cuente con las declaraciones juradas del impuesto que grava la propiedad inmueble, en los casos previstos en el parágrafo del Artículo 4 de esta Ley;
11. Proyectar y presentar sus reglamentos de administración y control interno, para aprobación por el Superintendente General del Sistema de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE);
12. Conocer y resolver los recursos que correspondan en sede administrativa;
13. Plantear ante la instancia competente la necesidad de expropiación de tierras por la causal de conservación y protección de la biodiversidad, y;
14. Otras que le asigne la Ley.

- **Propuesta de modificación**

Concluida la investigación y luego de haberse evidenciado que la Superintendencia Agraria (o la institución que vaya a reemplazarla en el futuro) no cuenta con una atribución que le faculte la fiscalización y control sobre la quema de pastizales. En ese entendido se propone la inserción de la siguiente atribución a las que cuenta actualmente el artículo 26 de la Ley N° 1715:

“La fiscalización sobre la quema controlada de pastizales, lo que implica: la autorización de quemas, el control y seguimiento de las mismas, y finalmente la sanción en aquellos casos que incurran en la quema no autorizada y/o quema ilegal de pastizales; siendo los infractores responsables civil y penalmente por sus actos.”



## CONCLUSIONES Y CRÍTICAS

Luego de haberse efectuado un análisis y descripción de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley N° 1715), en cuanto a las atribuciones otorgadas a la Superintendencia Agraria en lo concerniente a la fiscalización y control sobre la quema de pastizales, se llegó a las siguientes conclusiones de orden legal:

- ✓ ***Identificar la existencia de un vacío legal en el artículo 26 de la Ley N° 1715, referido a una atribución que faculte a la Superintendencia Agraria la fiscalización y control sobre la quema de pastizales.***

Una de las atribuciones otorgadas a la Superintendencia Agraria a través de dicha Ley es la regulación y control del uso y gestión del recurso tierra, bajo los principios del desarrollo sostenible. Sin embargo, debe subrayarse que la misma es ambigua, puesto que no especifica que esa entidad está facultada mediante ley para la fiscalización y control sobre la quema de pastizales, evidenciándose la existencia de un vacío legal, el cual fue subsanado de forma ilegal por una Reglamentación Especial con rango de Resolución Ministerial.

Por todo lo expuesto en el presente trabajo, se debe concluir y sin lugar a dudas, que la Superintendencia Agraria desde su creación adolece de una debilidad normativa, la que se traduce en una debilidad institucional.

- ✓ ***Establecer si las atribuciones 1) y 7) del artículo 26 de la Ley N° 1715, en las cuales se ampara el primer proceso sancionatorio, facultan a la Superintendencia Agraria la fiscalización y control sobre la quema de pastizales.***

Ninguna de las atribuciones indicadas en las cuales se respaldó la Superintendencia Agraria en el primer proceso sancionatorio, facultan a esa entidad la fiscalización y control sobre la quema de pastizales, fundamentalmente

debido a que la atribución 1) está orientada al control de los usuarios del recurso Tierra, si el manejo que dan a la misma está de acuerdo a su aptitud o vocación, lo que es muy distinto al uso del fuego para las quemas, ya que esa es una técnica de producción (no de manejo). Es por ello, que dicha institución tuvo que recurrir a otros cuerpos legales que le permitieron sustentar la implementación de ese proceso sancionatorio por la quema de pastizales sin contar con la autorización correspondiente. Entre la normativa a la cual tuvo que recurrir dicha entidad se encuentra: la Ley del Medio Ambiente, la Reglamentación Especial de Desmontes y Quemas Controladas, el Reglamento de Autorización y Seguimiento de Quemas Controladas de Pastizales, y finalmente el Reglamento a la Ley Forestal. Sin embargo, ninguna de ellas se refiere al tema de la quema de pastizales de forma específica.

Asimismo, por la importancia que ha adquirido hoy en día la preservación y conservación del medio ambiente, esa atribución debería ser explícita, de tal forma que cuente con ese carácter coercitivo propio de una Ley y sea acatada por la población civil. Lo que repercutiría favorablemente en dejar un mundo mejor a las generaciones futuras.

- ✓ ***Determinar los inconvenientes legales que puedan generarse debido a la existencia del vacío legal identificado en el Artículo 26 de la Ley N° 1715, referido a la falta de una atribución que faculte a la Superintendencia Agraria la fiscalización y control sobre la quema de pastizales.***

Debido a que la Constitución Política del Estado establece la nulidad de los actos de quienes ejerzan jurisdicción o potestad que no emane de la Ley y por otra parte garantiza el principio de impugnación en los procesos judiciales. Por lo que, es imperativo la incorporación de una atribución en la Ley N° 1715 (o en la que vaya a ser aprobada debido a la recomposición del Poder Ejecutivo), que regule la fiscalización y control sobre la quema de pastizales, permitiendo la complementación de la normativa agraria.

Con la incorporación de la atribución propuesta en el presente trabajo monográfico, se pretende subsanar el vacío legal identificado en la mencionada Ley, lo que imposibilitaría a aquellos infractores que incurran en la quema ilegal o no autorizada de pastizales, la interposición de medios de impugnación como es el caso de un recurso directo de nulidad ante el Tribunal Constitucional o Tribunal Constitucional Plurinacional como es denominado actualmente, obligando a la sociedad civil el cumplimiento de dicha disposición legal, por poseer ese carácter coercitivo propio de una Ley.

✓ ***Evaluar las diferencias existentes entre el contenido y alcances de una Ley con las de un Reglamento.***

Los caracteres esenciales de la Ley son: Es regla social, obligatoria, está establecida por una autoridad pública que posee la potestad legislativa, sancionada por la fuerza pública, vale decir, que la coacción es el elemento peculiar, otorga una atribución constitucional, y está establecida con carácter permanente, abstracto y general. Estas son aprobadas por el Poder Legislativo.

Por su parte un Reglamento se encarga de la simple aplicación de la Ley, es aprobado mediante una Resolución emitida por el Poder Ejecutivo, forma parte de la legislación secundaria, consagrada en aquella fórmula habitual que dice: “El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley”.

Por lo señalado, se concluye que la normativa agraria en lo concerniente a la fiscalización de la quema de pastizales adolece de una debilidad normativa, puesto que por mandato constitucional esa atribución debería estar inmersa en la Ley INRA. Sin embargo, en el presente caso a través de una Resolución Ministerial se pretende subsanar esa debilidad normativa y mediante otras dos Resoluciones Administrativas se procede a la reglamentación de esa atribución.

Por todo lo indicado, se concluye en la importancia de la incorporación de una atribución en el artículo 26 de la Ley INRA, que faculte a la Superintendencia Agraria (o la institución que vaya a hacerse cargo de esas competencias) la fiscalización y control sobre la quema de pastizales de forma específica, puesto que ningún estamento del Poder Ejecutivo, está facultado a contrariar las leyes ni alterar lo establecido en ellas, mucho menos a otorgar una atribución constitucional como es el caso de la Reglamentación Especial. de Desmontes y Quemadas Controladas.

## **RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS**

Habiéndose evidenciado según información obtenida en la Superintendencia Agraria, que en los últimos años la quema de pastizales se incrementó considerablemente, principalmente en el oriente boliviano y que estas en muchos casos derivaron en incendios forestales con el respectivo impacto ambiental negativo sobre la biodiversidad, es que, a través del presente trabajo se recomienda a la Asamblea Legislativa Plurinacional, la modificación de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, insertando una atribución que faculte a la Superintendencia Agraria (o a la institución que vaya a hacerse cargo de esas atribuciones), la fiscalización y control sobre la quema de pastizales, o de lo contrario dicte una nueva Ley (como es caso de países vecinos) que legisle exclusivamente las quemas rurales y forestales.

Asimismo, se recomienda a la Superintendencia Agraria (o a la entidad que asuma esas competencias) una presencia institucional más efectiva en aquellas áreas en las que registraron una mayor incidencia de quema de pastizales, sin descuidar la difusión de los programas de concientización, como de la normativa agraria en Tierras Comunitarias de Origen, comunidades indígenas y pequeños propietarios, y asimismo que sean especiales para esos sectores, puesto que al no tener acceso directo a la normativa agraria, esos pobladores adolecen de una debilidad a la hora de asumir su defensa frente al Estado, por el desconocimiento de esa normativa.

Por su parte, es muy importante que el Ministerio de Medio Ambiente y Aguas como el de Desarrollo Rural y Tierras, las instituciones que tienen que ver con el tema de la Tierra, y la sociedad civil en general, reflexionen que uno de los factores que deriva en el calentamiento global es precisamente la quema de pastizales, ocasionado el impacto ambiental negativo, por lo que es tarea de todos velar por la conservación y preservación del medio ambiente, poniéndole el hombro a ese propósito modificando su accionar para lograr ese propósito.

Debido a los daños registrados en la salud de población todos los años durante la época de quemas, es necesaria una participación más activa por parte de las autoridades del Ministerio de Salud, que permita una intervención oportuna y efectiva en el tratamiento de dichas patologías ocasionadas por la humareda producida. Entre las principales se encuentran las afecciones oculares y respiratorias, lo lamentable es que el segmento más afectado la niñez.

Finalmente con el presente trabajo se sugiere al legislador la urgencia en la modificación de la Ley N° 1715 o en la aprobación de una nueva, incorporando muy aparte de la atribución planteada, la reparación del daño ocasionado por dichas quemas y asimismo que las sanciones a ser impuestas sean mucho más drásticas, por el hecho de que hoy en día el medio ambiente se ha constituido en un tema muy sensible a nivel mundial.

## BIBLIOGRAFÍA

### TEXTOS

- ANGELES, Caballero César A. *La investigación jurídica - La tesis universitaria en Derecho*. Editorial San Marcos. Lima - Perú 1993.
- BARRENECHEA, Zambrana Ramiro. *Derecho Agrario*. Editorial La Primera S.R.L. Segunda Edición, La Paz 2003.
- CISNEROS, Farías Germán, *Teoría del Derecho*, Editorial Trillas, Segunda Edición. México 2000.
- CORDECRUZ. *Plan de Uso de Suelos de Santa Cruz*. Santa Cruz 1994.
- SUPERINTENDENCIA AGRARIA. *Informe de Gestión 1997- 2003*. La Paz - Bolivia.
- TRIGO, Ciro Félix. *Derecho Constitucional Boliviano*. Fondo Editorial de la Biblioteca y Archivo Histórico del Honorable Congreso Nacional, 2ª edición. La Paz 2003.

### DICCIONARIOS

- CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Editorial Heliasta, 18ª edición. Argentina 1984.
- GRUPO OCÉANO. *Diccionario Enciclopédico Color*. Editorial Océano. España 2006.
- OSSORIO, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Editorial Heliasta, Buenos Aires - Argentina 2002.

## PÁGINAS WEB

- <http://www.agroportal.pt/mundo/america/argentina.htm>
- <http://www.ccad.ws/documentos/legislacion/CR/L-7779.pdf>
- [http://www.congresotabasco.gob.mx/sitio/trab\\_legis/leyes\\_pfds/Ley%20para%20la%20Prevencion%20y%20combate%20de%20incendios%20agropecuarios.pdf](http://www.congresotabasco.gob.mx/sitio/trab_legis/leyes_pfds/Ley%20para%20la%20Prevencion%20y%20combate%20de%20incendios%20agropecuarios.pdf)
- [http://www.es.wikipedia.org/derecho\\_ambiental](http://www.es.wikipedia.org/derecho_ambiental)

## LEGISLACIÓN

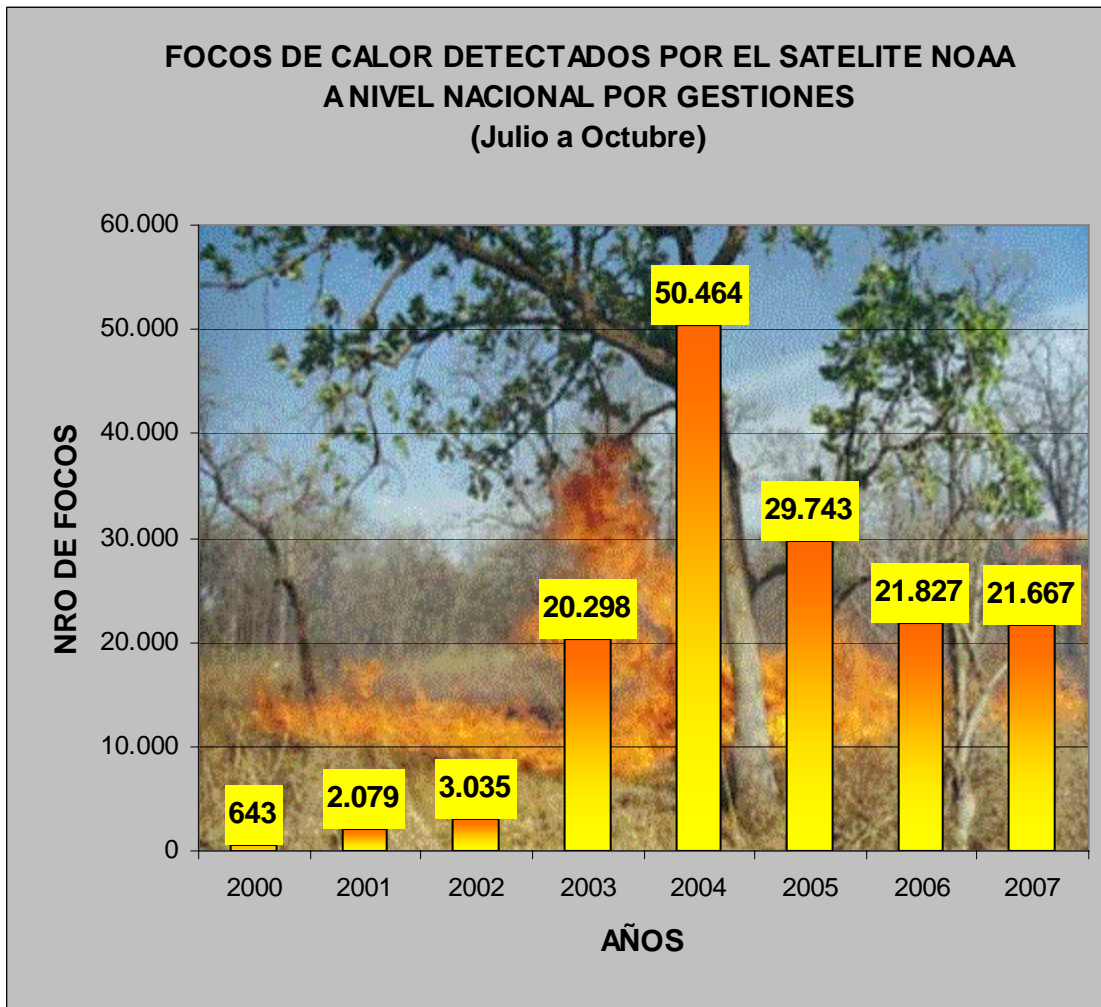
- BOLIVIA. Ley N° 1333 de 27 de abril de 1992. *Ley del Medio Ambiente*, Gaceta Oficial de Bolivia N° 1740. La Paz 1992.
- BOLIVIA, Ley N° 1700 de 12 de julio de 1996. *Ley Forestal*. Gaceta Oficial de Bolivia N° 1944. La Paz 1996.
- BOLIVIA. Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996. *Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria*. Gaceta Oficial de Bolivia N° 1954, La Paz 1996.
- BOLIVIA. Ley N° 2650 de 13 de abril de 2004. *Constitución Política del Estado*. Gaceta Oficial de Bolivia N° 2589. La Paz 2004.
- BOLIVIA. Aprobada mediante referéndum de 25 de enero de 2009. *Constitución Política del Estado*. Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz 2009.
- BOLIVIA. Decreto Supremo N° 24453 de 12 de diciembre de 1996. *Reglamento a la Ley Forestal*. Gaceta Oficial de Bolivia N° 1971. La Paz 1997.
- EX MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE, Resolución Ministerial N° 131/97 de 09 de junio de 1997. *Reglamentación Especial de Desmontes y Quemadas Controladas*. La Paz 2007.
- SUPERINTENDENCIA AGRARIA, Resolución Administrativa N° 156/01. *Reglamento para Inspección, Medidas Precautorias y Sanciones Administrativas*. La Paz 2001.



- SUPERINTENDENCIA AGRARIA, Resolución Administrativa N° 147-2005 de 22 de diciembre de 2005. *Directriz Técnica: Quema Controlada de Pastizales*. La Paz 2005.
- SUPERINTENDENCIA AGRARIA, Resolución Administrativa N° 093-2007 de 04 de septiembre de 2007. *Reglamento de Autorización y Seguimiento de Quemas Controladas de Pastizales*. La Paz 2007.
- SUPERINTENDENCIA AGRARIA, Resolución Administrativa N° 516-2007 de 18 de diciembre de 2007. *Reglamento de Control y Seguimiento de Quemas de la Superintendencia Agraria*. La Paz 2008.

***ANEXOS***

ANEXO 1



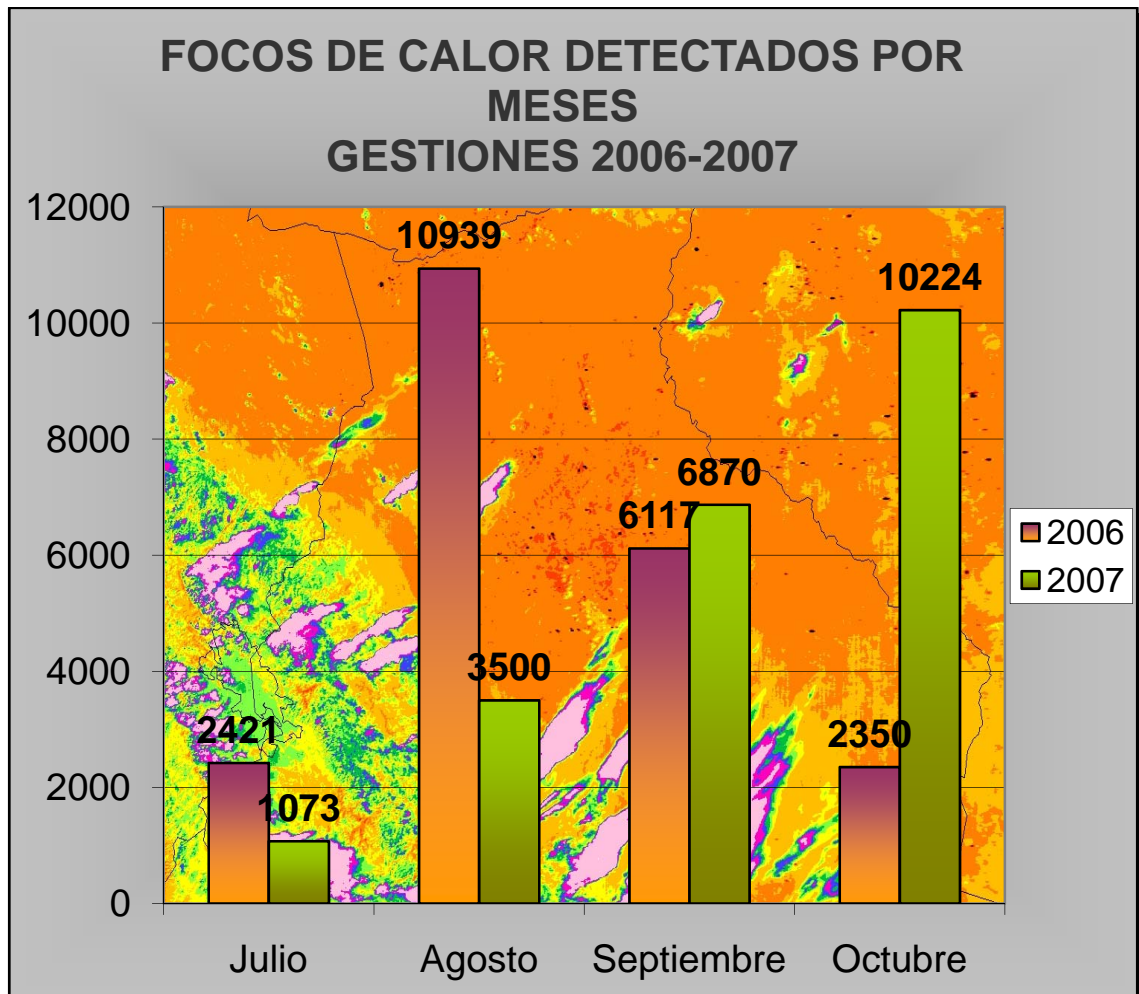
**Fuente:** Datos captados por el satélite NOAA, procesados por el Área de SIG de la Superintendencia Agraria

## ANEXO 2



**Fuente:** Datos captados por el satélite NOAA, procesados por el Área de SIG de la Superintendencia Agraria.

ANEXO 3



Fuente: Datos captados por el satélite NOAA, procesados por el Área de SIG de la Superintendencia Agraria.

**ANEXO 4**

**MUNICIPIOS CON MAYOR ACTIVIDAD DE FUEGO SOBRE  
COBERTURA DE PASTIZALES (2004 – 2007)**

Nro.	MUNICIPIOS	FOCOS DE CALOR*			
		2004	2005	2006	2007
1	San Matías-Santa Cruz	3777	768	1466	1402
2	Exaltación-Beni	957	1480	875	667
3	San Ignacio-Beni	1721	877	374	390
4	San Javier-Beni	960	1073	677	385
5	San Ramon-Beni	748	1252	642	558
6	San Ignacio-Santa Cruz	1461	222	902	1764
7	Huaracaje-Beni	702	1415	268	122
8	Puerto Suárez-Santa Cruz	1195	868	229	247
9	Santa Ana-Beni	1301	377	410	488
10	San Andrés-Beni	1045	651	257	310
11	Magdalena-Beni	671	756	362	320
12	Baures-Beni	348	852	451	220
13	San Rafael-Santa Cruz	1123	34	471	1170
14	Santa Rosa-Beni	696	427	450	281
15	San Joaquín-Beni	503	772	282	104
16	Loreto-Beni	984	391	97	92
17	Ixiamas-La Paz	428	430	365	1352
18	Concepción-Santa Cruz	612	88	144	663
19	Reyes-Beni	271	199	348	153
20	El Puente-Santa Cruz	471	107	13	458
21	San Borja-Beni	234	85	180	147
22	San José De Chiquitos-Santa Cruz	197	38	123	1197
23	San Javier-Santa Cruz	207	49	76	
24	Capital-Beni	187	125		87
25	San Julián-Santa Cruz	165	85	41	735

**Nota:** Los focos de calor detectados son durante la época de quemas Julio a Octubre de cada año

**Fuente:** Superintendencia Agraria.

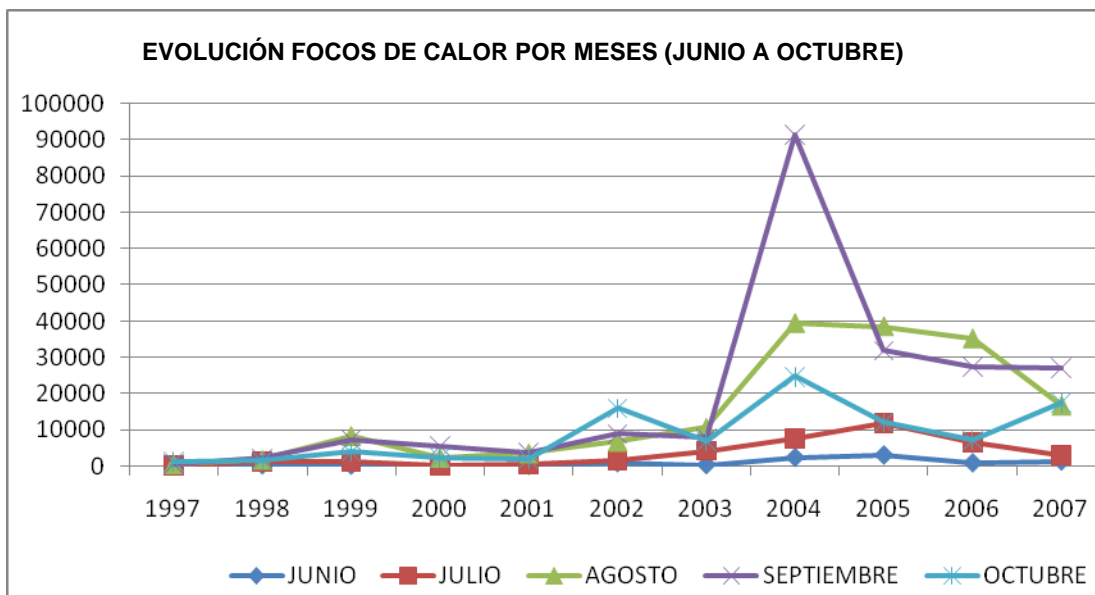
**ANEXO 5**

**DETECCIÓN DE FOCOS DE CALOR A CARGO DEL INPE  
GESTIONES 1992 - 1997**

<b>AÑO</b>	<b>JUNIO</b>	<b>INDICE CREC.</b>	<b>JULIO</b>	<b>INDICE CREC.</b>	<b>AGOSTO</b>	<b>INDICE CREC.</b>	<b>SEPTIEMBRE</b>	<b>INDICE CREC.</b>	<b>OCTUBRE</b>	<b>INDICE CREC.</b>	<b>TOTALES</b>
<b>1992</b>	46	0	348	656,52%	971	179,02%	537	-44,70%	2051	281,94%	3953
<b>1993</b>	482	0	1154	139,42%	2918	152,86%	4826	65,39%	3769	-21,90%	13149
<b>1994</b>	158	0	590	273,42%	2635	346,61%	3889	47,59%	428	-88,99%	7700
<b>1995</b>	122	0	2309	1792,62%	5038	118,19%	1445	-71,32%	542	-62,49%	9456
<b>1996</b>	149	0	648	334,90%	1205	85,96%	505	-58,09%	514	1,78%	3021
<b>1997</b>	17	0	245	1341,18%	542	121,22%	618	14,02%	1228	98,71%	2650
<b>1998</b>	312	0	1298	316,03%	1781	37,21%	2320	30,26%	1520	-34,48%	7231
<b>1999</b>	220	0	1299	490,45%	8366	544,03%	7479	-10,60%	3976	-46,84%	21340
<b>2000</b>	175	0	395	125,71%	2377	501,77%	5728	140,98%	2296	-59,92%	10971
<b>2001</b>	191	0	631	230,37%	3573	466,24%	3898	9,10%	2033	-47,85%	10326
<b>2002</b>	889	0	1742	95,95%	6767	288,46%	9021	33,31%	16099	78,46%	34518
<b>2003</b>	393	0	4291	991,86%	10605	147,15%	7872	-25,77%	7005	-11,01%	30166
<b>2004</b>	2391	0	7657	220,24%	39355	413,97%	91547	132,62%	24848	-72,86%	165798
<b>2005</b>	3037	0	11934	292,95%	38462	222,29%	31943	-16,95%	12156	-61,94%	97532
<b>2006</b>	880	0	6624	652,73%	35123	430,24%	27454	-21,83%	7181	-73,84%	77262
<b>2007</b>	1358	0	3091	127,61%	16703	440,38%	27083	62,14%	17607	-34,99%	65842

**Fuente: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciales de Brasil (INPE)**

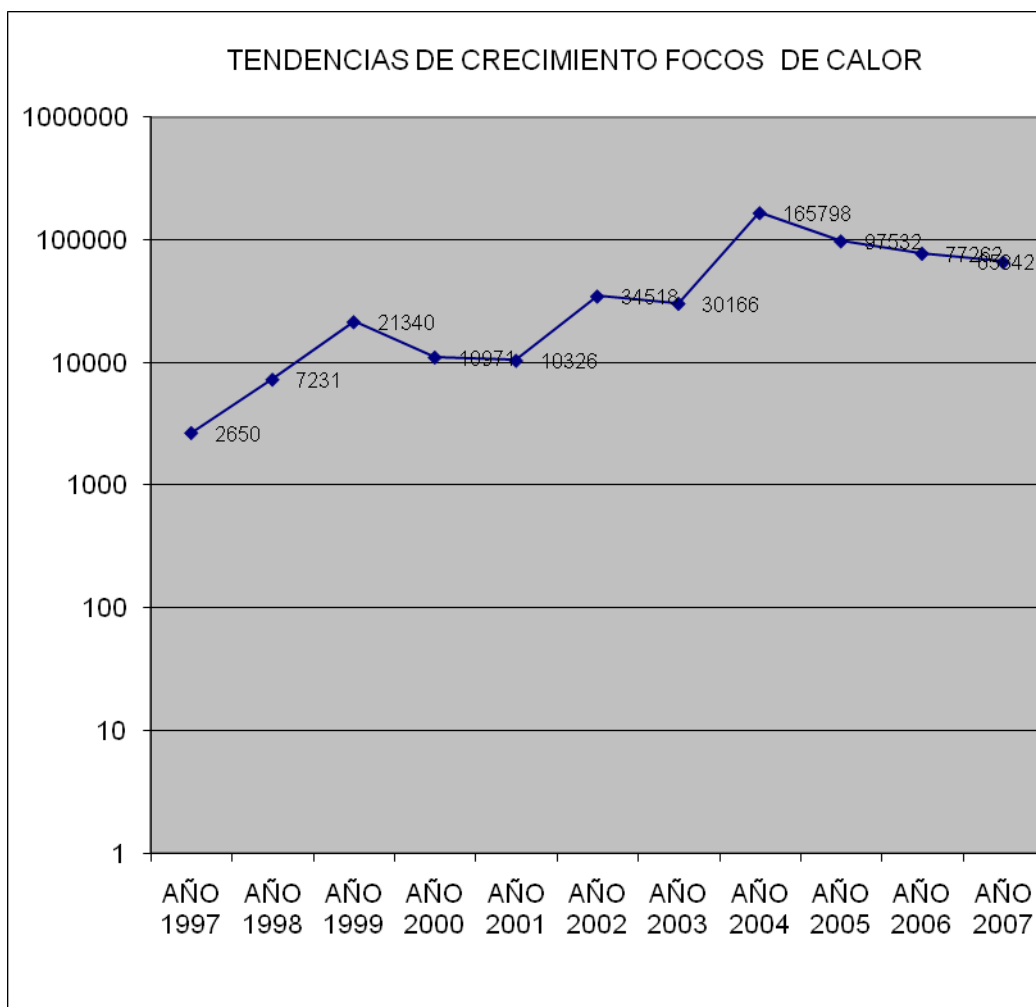
## ANEXO 6



Fuente: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais de Brasil (INPE)  
Elaboración: Propia

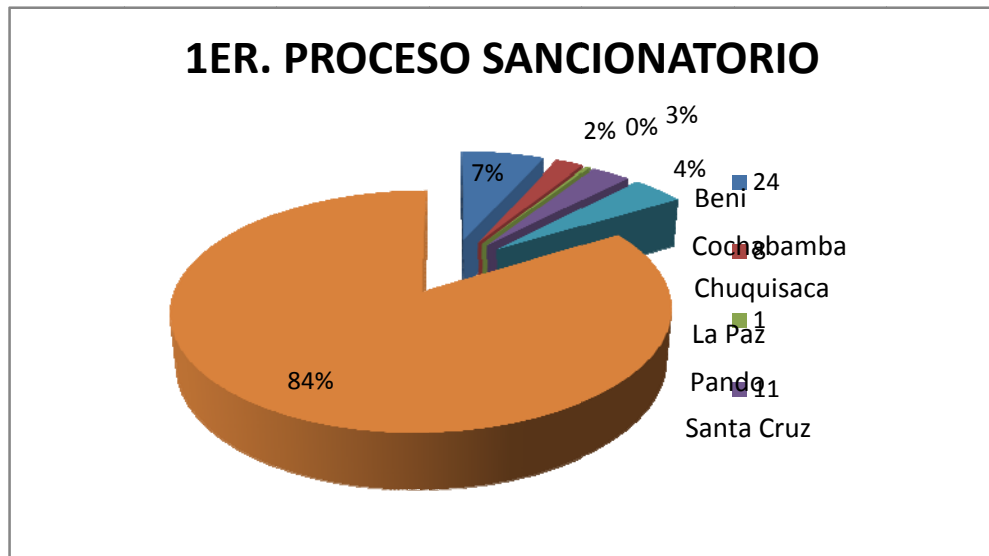


### ANEXO 7



Fuente: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciales de Brasil (INPE)  
Elaboración: Propia

ANEXO 8



Fuente: Superintendencia Agraria  
Elaboración: Propia

## ANEXO 9

### **ENTREVISTA AL DR. RAMIRO VIDAURRE LANDA INTENDENTE JURÍDICO - SUPERINTENDENCIA AGRARIA**

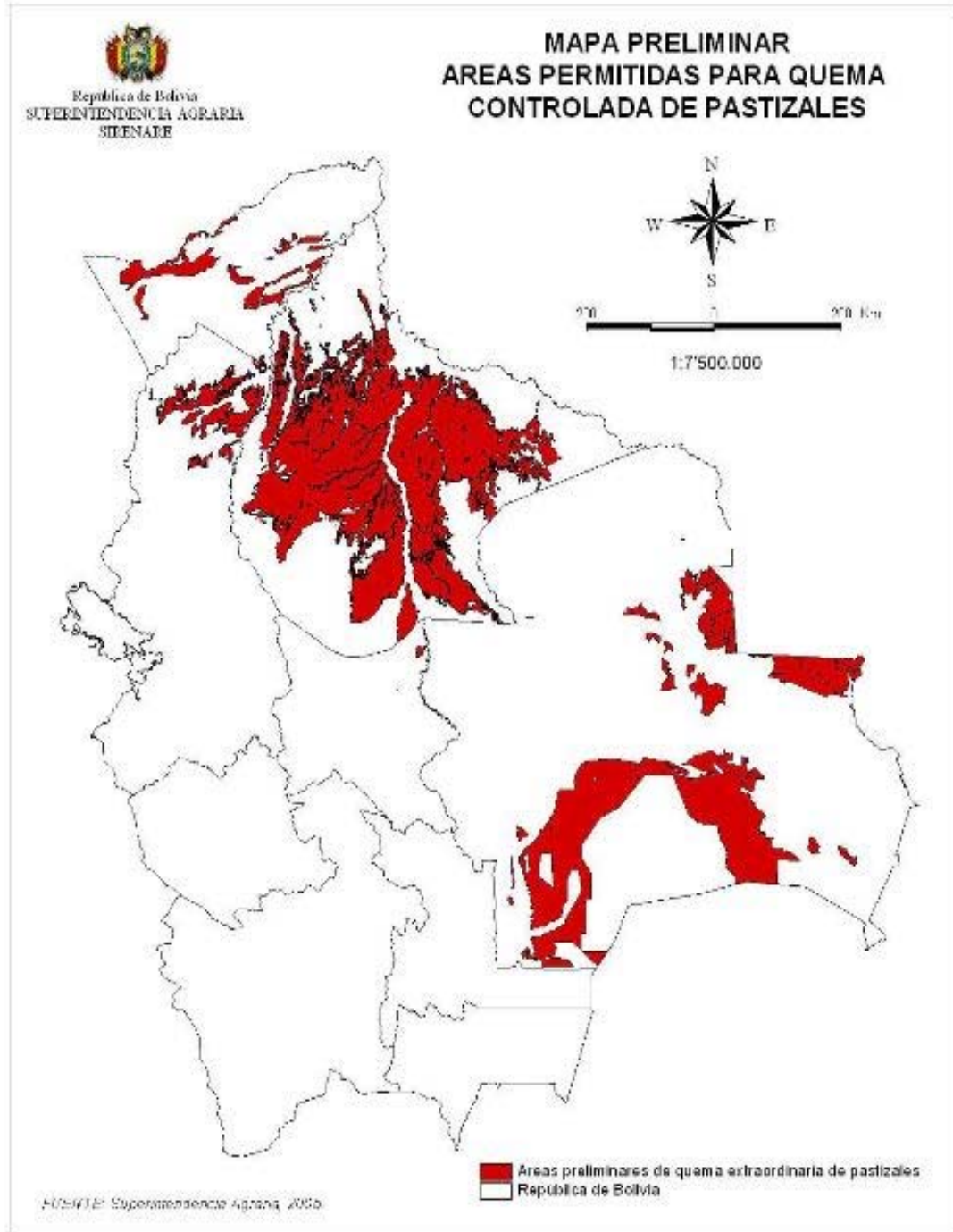
1. Qué motivó a la Superintendencia Agraria a llevar adelante el primer proceso sancionatorio?
2. La atribuciones 1) y 7) estipuladas en la Ley INRA, en las cuales se respalda el primer proceso sancionatorio, son lo suficientemente efectivas para llevar adelante dicho proceso?
3. Esto quiere decir, que entre las atribuciones que otorga dicha Ley a la Superintendencia Agraria, no existe una atribución fiscalizadora que faculte específicamente la regulación de quemas?
4. Ninguno de los cuerpos legales en los cuales se amparan para la imposición de la sanción administrativa, establecen que la fiscalización de quemas sea una atribución de esta Superintendencia, Por qué son tomados en cuenta en dicha Resolución Sancionatoria?
5. Exactamente qué aspectos legales abarca la fiscalización de quemas de pastizales?
6. Con qué dificultades tropezó la institución para llevar adelante dicho proceso sancionatorio?
7. Algunas consideraciones o sugerencias que le parezca oportuno sean incluidas en el presente trabajo?

**ANEXO 10**

**ENTREVISTA AL ING. HERNÁN VASQUEZ ZAMBRANA  
PROFESIONAL DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA  
SUPERINTENDENCIA AGRARIA**

1. La Superintendencia cómo pudo detectar los focos de calor registrados en el país, que permitieron llevar adelante el primer proceso sancionatorio? Se cuenta con datos estadísticos?
2. La institución está equipada con la tecnología apropiada para realizar ese monitoreo de quemas?
3. Qué parámetros garantiza que la detección de focos de calor equivale a la realización de quemas de pastizales?
- 4.Cuál es la época en la que se registra una mayor incidencia de quema de pastizales?
5. En base a qué criterios se aprobó el mapa preliminar de quema de pastizales?
6. Algunas consideraciones o sugerencias que le parezca oportuno sean incluidas en el presente trabajo?

ANEXO 11



ANEXO 12

