



UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
SEDE CENTRAL
Sucre – Bolivia

MAESTRÍA EN DERECHO AGROAMBIENTAL

**PROPUESTA DE CODIFICACIÓN ESPECIALIZADA PARA EL
EJERCICIO EFECTIVO DE LA CONCILIACIÓN EN MATERIA
AGRARIA**

Tesis presentada para optar al Grado
Académico de Magíster en Derecho
Agroambiental

MAESTRANTE: EVELIN ORTEGA VALLEJOS

Sucre – Bolivia

2023

DEDICATORIA

A mi madre e hijos, Justina, Andrea E. y Ezequiel G. quienes fortalecen mi constante superación profesional.

AGRADECIMIENTOS

A Dios: por otorgarme conocimiento y sabiduría.

*Mi familia mi familia: que con su apoyo moral me
incentiva, a lo largo mi vida profesional.*

RESUMEN

La materialización eficaz y eficiente de la Justicia en el Estado Plurinacional de Bolivia es una de las principales aspiraciones del pueblo boliviano, con este propósito, a título de Maestría en Derecho Agroambiental, se procede con el análisis, procesamiento y síntesis de información colectada sobre la conciliación en materia agraria, entendiéndose que adolece de serias falencias que imposibilitan el ejercicio pleno derechos y cultura de Paz que caracterizan al Estado boliviano.

En el primer capítulo condensa el marco teórico y contextual, y de acuerdo a los establecido en el objetivo específico N° 1, se desglosa los antecedentes teóricos y criterios rectores, doctrina, de las Conciliación en sede judicial; a colación se detalló conceptos, características y particularidades sobre el contexto actual de la conciliación y arbitraje en materia agraria en Bolivia y los desafíos de la jurisdicción agroambiental respecto a esta figura.

El segundo contempla el diagnóstico, que justifica la necesidad de implementar políticas públicas judiciales que disminuyan la desconfianza y escasa credibilidad que la población beneficiaria goza sobre la cultura de paz, promoción de los Derechos Humanos y, en particular, de mejora del instituto conciliatorio boliviano; detalla las encuestas aplicadas a ciudadanos, entrevistas a abogados en ejercicio libre y jueces agroambientales, así como puntualiza un análisis de la legislación nacional y comparada existente en relación al tema.

El tercer capítulo contempla la propuesta; que consiste en la redacción de una ley de fortalecimiento de la conciliación en materia agraria, en búsqueda de asegurar condiciones básicas necesarias del bien común y la materialización pacífica de derechos de actores procesales. Finalmente, el documento concluye con diferentes conclusiones y recomendaciones, a las que se arriba producto del análisis e interpretación de los capítulos precedentes, que radican por lo general en el establecimiento de criterios favorables para la codificación de un instrumento que permita la aplicación plena y eficaz de la conciliación en materia agraria, recomendando en efecto, a las instancias pertinentes la socialización de la propuesta normativa, con la finalidad de que esta pueda llegar a ser

presentada y considerada para su tratamiento legislativo y posterior puesta en vigencia en la Asamblea Legislativa Plurinacional.

ÍNDICE DE CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN.....	1
1.1	Antecedentes.....	1
1.2	Planteamiento del Problema.....	1
1.2.1	Formulación del Problema.....	8
1.3	Justificación.....	8
1.4	Objeto de Estudio.....	11
1.5	Campo de Acción.....	11
1.6	Objetivos.....	11
1.6.1	Objetivo General.....	11
1.6.2	Objetivos Específicos.....	11
1.7	Hipótesis.....	12
1.7.1	Operacionalización de variables.....	12
1.8	Matriz de Relación.....	20
1.9	Diseño Metodológico.....	20
1.9.1	Tipo de Investigación.....	20
1.9.2	Métodos y Técnicas.....	21
1.9.2.1	Métodos de Investigación.....	21
1.9.2.2	Técnicas de Investigación.....	22
1.9.3	Población y Muestra.....	22
	CAPÍTULO I.....	24
1	MARCO TEÓRICO Y CONTEXTUAL.....	24
1.1	MARCO HISTORICO.....	24
1.1.1	Breves antecedentes de la Jurisdicción Agroambiental y su directa relación con la conciliación en sede judicial.....	24

1.1.1.1	Reforma agraria de 1953.....	24
1.1.1.2	Consolidación de la Judicatura Agraria.....	25
1.1.1.3	Desafíos de la Jurisdicción Agroambiental.	26
1.2	MARCO TEÓRICO	28
1.2.1	Teoría del Conflicto.....	28
1.2.2	Cultura de Paz.....	32
1.2.3	Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias	33
1.2.3.1	Arbitraje.....	34
1.2.3.2	Mediación	35
1.2.3.3	Conciliación	35
1.2.4	Teorías del Sistema Normativo de Conciliación y Arbitraje (Judicial o Institucional)	36
1.2.4.1	Conciliación Extrajudicial	40
1.2.4.2	Conciliación Judicial	43
1.3	MARCO CONCEPTUAL	47
1.3.1	Arbitraje	47
1.3.2	Conciliación	47
1.3.3	Similitudes y diferencias entre los mecanismos de solución de conflictos	49
1.3.3.1	Arbitraje y Conciliación	49
1.3.3.2	Diferencias	50
1.3.4	Cultura de Paz.....	51
1.3.5	Métodos Alternativos de Solución de Conflictos	51
1.4	MARCO CONTEXTUAL	52
1.4.1	Situación actual de la Conciliación.....	52
1.4.2	Desafíos de la Jurisdicción Agroambiental respecto a la conciliación.	53

CAPÍTULO II	57
2 DIAGNÓSTICO	57
2.1 Introducción	57
2.1.1 Encuesta.....	58
2.1.2 Entrevistas.....	66
2.1.2.1 Entrevista Procedimiento conciliatorio (autoridad indígena originaria campesina).....	67
2.1.2.2 Entrevista Función conciliadora (Juez de Juzgado Agroambiental). 72	
2.1.2.3 Entrevista Conciliación (Abogados Patrocinantes).....	76
2.2 Marco normativo nacional.....	77
2.2.1 Fundamento Constitucional de la Conciliación en Bolivia	77
2.2.2 La Conciliación intraprocesal en el Código Procesal Civil Ley N° 439 en Bolivia	78
2.2.3 Conciliación intraprocesal a instancia del juez en Audiencia Preliminar..	80
2.2.4 La Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, Ley N° 1715, modificada por la Ley N° 3545.	80
2.2.4.1 Tentativa de conciliación instada por el juez respecto de todos o algunos de los puntos controvertidos.....	81
2.3 Marco Normativo Internacional	83
2.3.1 La conciliación en Colombia	83
2.3.2 La Conciliación en Perú.....	85
2.3.3 Conciliación previa en Uruguay	85
CAPÍTULO III	87
3 PROPUESTA	87
3.1 Introducción	87

3.1.1	Políticas Públicas Judiciales.....	87
3.2	Propuesta Normativa.....	90
	CONCLUSIONES.....	94
	RECOMENDACIONES.....	97
	BIBLIOGRAFÍA.....	99
	ANEXOS.....	101

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Antecedentes

Las normas en materia agraria y ambiental se encuentran dispersas, pues resulta inviable homogeneizar los apartados sustantivos y adjetivos. Actualmente la itinerancia es una política implementada desde la gestión 2016, misma que ha logrado que el juez agroambiental visite comunidades alejadas, municipios donde no se cuenta con juzgados agroambientales; dentro de su competencia territorial, la jurisdicción agroambiental puede contar con sedes temporales para atender al mundo litigante de escasos recursos en especial la población más vulnerable tal como comunidades indígenas, originarias o campesinas.

Especialmente, la itinerancia permite la presencia de la administración de justicia, mediante la conciliación de conflictos que, en la mayoría de los casos, derivarían en la solución de su situación judicial, brindando así el acceso a la justicia en forma oportuna, rápida y gratuita.

Pero, para lograr que la conciliación tenga resultados mucho más efectivos en materia agraria, es necesario realizar un análisis de eficacia y eficiencia de conciliación agraria, a partir de los vacíos normativos de la Ley N° 1715.

1.2 Planteamiento del Problema

A lo largo de la historia legislativa boliviana, la estructura normativa se caracterizó por la unificación y combinación de distintas ramas del Derecho.

Propiamente, en la naciente Bolivia, las leyes, decretos y otras prescripciones legales, puestas en vigencia, poseyeron como finalidad única otorgar seguridad jurídica a los habitantes de la recién fundada República y accesoriamente positivizar, bajo título de códigos compilatorios, el anhelado ordenamiento sustantivo y adjetivo del que se carecía; ésta inobservancia, que no fue subsanada ante la falta de normas internas que motiven la regulación del orden público y privado, generó como resultado la primera codificación legal en nuestro país, es decir, el Código de Procederes o Compilación de Leyes del Procedimiento Civil, Código de Comercio y Código de Minería, consintieron la

génesis y vida de la estructura normativa boliviana, durante el mandato presidencial del Mariscal Andrés de Santa Cruz y Calahumana.

El devenir de las décadas atenuó su aplicación, la mezcla equívoca de instituciones propias del ámbito civil y familiar que no obedecían a patrones jurídicos similares, así como la errónea interpretación de lo que debía entenderse por comerciante y mercader o sencillamente las desventajas que conlleva una norma minera inadecuada a la realidad boliviana, obligaron que durante la presidencia de Hugo Banzer Suárez se convoque a una nueva comisión codificadora.

La labor de quienes integraron la comitiva enfatizó atención en la proyección del nuevo compilado normativo en Bolivia. Como secuela del trabajo cumplido surgen el Código Penal, Código Civil, Código de Comercio, Código de Familia, Código de Procedimiento Civil y demás normativa procesal propuesta por la comisión, naturalmente se distinguen de los Códigos Santa Cruz a raíz de la naturaleza separatista que adopta de las materias o ámbitos que hasta entonces inexactamente se concentraban en un mismo cuerpo legal.

La finalidad perseguida no fue otra que dotar de un amplio y moderno sistema normativo a Bolivia, implícitamente se aspiraba que las recopilaciones sustantivas y procesales fuesen un modelo en la región.

Sin embargo, el mayor acierto del codificador es el pensamiento por distanciar las figuras jurídicas civiles de las familiares, el reconocimiento propio del Derecho de Familia y de sus instituciones incluso protegidas por el Estado, así como la colosal distinción de las actividades y actos comerciales de las personas societarias y mercantiles, es más, la adopción y tipificación de nuevos delitos garantizó la confianza del pueblo boliviano hacia la administración y acceso de la justicia.

La falencia de los llamados Códigos Banzer radicó en el acápite procedimental, su excesivo formalismo y acatamiento fiel de requerimientos obligó que única y simultáneamente las instancias que administran justicia, como ser juzgados o salas en cualquier nivel, se encarguen de atender la jurisdicción contenciosa y la voluntaria.

Ambas al tener marcadas diferencias no requerían la intervención directa del juzgador, pero el codificador entendió que la participación e imagen del juez irradia el concepto de justicia, por tanto, los problemas surgidos de las relaciones jurídicas entre particulares o con intervención del Estado y la adecuación de conductas agroambientales tendrían que dilucidarse forzosamente en estrados judiciales, eliminándose aquella posibilidad de acudir a otras vías de solución de conflictos o controversias.

La realidad de la sociedad boliviana desembocó en recurrir a instancias judiciales como remedio insuperable a los problemas legales, por lo menos un año a dos debía esperarse para obtener una sentencia, sin olvidar que ésta era pasible de revisión y en desmedro a los intereses personales los años transcurrirían sin respuesta alguna.

La crisis judicial sobrevino, la postura de centralizar la justicia en manos de los jueces no permitió que el ciudadano boliviano cuente con soluciones legales oportunas.

Más por el contrario la necesidad de acudir a instancias de la jurisdicción ordinaria acrecentó el panorama de carga procesal de los juzgados y tribunales; acaeció sin mayor demora la congestión de causas, retención de procesos sin una sentencia durante largas gestiones, el propio personal de apoyo judicial se vio ofuscado con los expedientes acumulados y cantidad de causas ingresadas diariamente al despacho del juez.

Si añadimos que al interior del Poder Judicial se presentaban problemas de estructura interna, entre los que prepondera la corrupción de funcionarios y litigantes, la poca implementación de políticas de gestión procesal, el desconocimiento de las debilidades y amenazas a propagarse en cada unidad a consecuencia de la escasa credibilidad poblacional, llegaremos a la conclusión que los Códigos Banzer se catalogaron como insostenibles.

Su espíritu de redacción denota la intención de mejorar el sistema normativo y procedimental, carente de actualización en el Estado Boliviano, no obstante, sus caracteres desmesuradamente formalistas condujeron a la congestión y carga procesal, y aprovechándose de la falta de control interno brotan las malas

prácticas doctrinales de retardar la obtención de sentencias y resoluciones judiciales; en los pasillos de los juzgados y salas surge el manejo económico de causas, la intervención e influencia de quienes detentan dinero en mayor medida, y para obtener una sentencia, en plazo corto, es favorable el pago mediático al juzgador.

Los desatinos del Poder Judicial colmaron la paciencia del universo litigante, el espacio brindado en la Asamblea Constituyente para reencaminar la justicia boliviana propiciaron, por una parte, la aprobación de una nueva estructura jurídica y normativa donde prime el acceso oportuno y otorgación pronta de justicia, y por otra, la incorporación de principios procesales de descongestionamiento y reducción de carga procesal, siendo destacados la celeridad, oralidad y publicidad como garantía de una adecuada administración judicial.

El cambio propuesto en el proceso constituyente, bajo el nacimiento de un Órgano Judicial ideal en el Estado Plurinacional de Bolivia no bastó, ni siquiera fue operable, tampoco la elección de las máximas autoridades jurisdiccionales o de la justicia constitucional, mediante el voto popular, admitió que desaparezca la imagen negativa de la justicia, pues disminuir los estándares de carga procesal y garantizar la descongestión de los estrados judiciales en sus diferentes instancias precisaba sustituir los Códigos Banzer.

El presidente Evo Morales Ayma, a través de las instancias gubernamentales pertinentes, decide que la operatividad de la nueva administración judicial, al servicio del pueblo boliviano, no depende en su totalidad de la aprobación de un caudal de normas sino merece una codificación inmediata acorde a los mandatos propugnados por la Constitución Política del Estado.

De esta forma, es puesta en marcha la tercera era de codificación boliviana con la proyección, aprobación y promulgación del Código Procesal Civil, Código de las Familias y del Proceso Familiar, a lo que se añade el Código Procesal Constitucional, la Ley del Órgano Judicial, la Ley de Notariado Plurinacional y otras propuestas legislativas, que por su origen, iniciativa e impulso presidencial adquieren el denominativo de Códigos Morales, aunque queda en el descuido la

Codificación en Materia Agraria, problema que contraría la seguridad jurídica de quienes interponen procesos que requieren de cierta especialidad.

En cierta etapa, la implementación de los Códigos Morales quedó en suspenso, proporcionalmente el descuido en la capacitación y formación del equipo profesional de los juzgados, salas y los propios abogados motivo a postergar su vigencia plena en el procedimiento boliviano. Frente a estos problemas y el cansancio del universo litigante que esperaba ansiado los cambios judiciales, incitado gracias al compilado reformativo propuesto y aprobado en el gobierno de Evo Morales, se consolida la hiperinflación de normas en materia agraria.

Desde la década de los noventa hasta la actualidad, la estructura normativa agraria y ambiental se vio plagada de innumerables leyes y decretos, a decir verdad no se contenía una sistematización de aquellas prescripciones normativas vigentes, por ejemplo, la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, la Ley de la Madre Tierra y otras leyes concordantes originaron un colapso en la estructura normativa y sistema de justicia agraria, de lo que se concluye la cuantiosa tipificación de nuevos institutos jurídicos y figuras procesales y la exigencia de reformas para obtener una nueva norma procesal en materia agraria, que evite contradicciones y vacíos jurídicos concentrando la parte sustantiva y adjetiva.

Conforme lo transcrito, bastaría recordar que, en el marco de las facultades, contempladas en los artículos 25 y 36 de la Ley N° 1715 o Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, mal llamada Ley INRA, de fecha 18 de octubre de 1996, el desenvolvimiento del anterior ente de administración de justicia agraria en Bolivia abarcó las demandas de nulidad y anulabilidad de títulos ejecutoriales y de los procesos agrarios, y, con carácter adicional, los procesos contencioso-administrativos.

Entonces, bajo esta lógica la nueva Constitución Política del Estado, en su artículo 189 y acopiados en los artículos 140 y 144 de la Ley N° 025 o Ley de Órgano Judicial diversifican la actividad institucional agraria y ambiental, otorgándole al Tribunal Agroambiental un cúmulo de funciones que inicialmente desconocía.

En ello, no se puede dejar de lado que, dentro de la oralidad y como forma en que el juzgador ponga fin a un conflicto sin activar el sistema legal, resulta trascendente la práctica de la conciliación como medio de avenir a las partes y llegar a un acuerdo amistoso.

Es una forma común puesta en práctica en materia agraria¹, las contiendas, habitualmente, se dan entre parientes consanguíneos o afines, así como vecinos y miembros de la misma comunidad, entonces, a través de la posibilidad de demandas orales, se pretende despojar de formalidades innecesarias en conflictos en los cuáles pueden o no definirse derechos propietarios y, también, se pretende resolver las causas en el menor tiempo posible, toda vez que esto significa coadyuvar al retorno de la cultura de paz. La mantención de un conflicto por mucho tiempo, arrastra resentimientos que afectan al bienestar de su entorno comunitario.

La jurisdicción agroambiental, a partir de la implementación del Nuevo Modelo de Gestión de Despacho y la Itinerancia ha fortalecido la conciliación, mecanismo de solución de conflictos de naturaleza propia de la Jurisdicción, porque está entre sus principios el promover la paz social.

La jurisdicción agroambiental fue la pionera en la implementación de la conciliación intra y previa al proceso, pues los jueces agroambientales ejercitan la conciliación previa a solicitud de una de las partes dentro el juicio oral agrario, etapa ésta que se constituye en una de las más importantes del proceso oral agrario, y durante el desarrollo del mismo hasta antes de dictarse sentencia, induciendo el juez como director del proceso a que se llegue a una conciliación, señalando los beneficios de ésta figura jurídica.

Sin embargo, allí radica la problemática, por cuanto, a la fecha en la práctica real los juzgadores advierten dificultades en la conciliación agraria por su escaso desarrollo normativo, es decir, de acuerdo al artículo 18, numeral 9 de la Ley N°

¹ La conciliación debe recaer en acciones, hechos y derechos disponibles de los interesados, entonces, el alcance de la homologación de la conciliación, que se efectúe en los juzgados agroambientales, contempla sólo acciones que son de su competencia y en acciones ambientales sólo procede la conciliación respecto a los daños y perjuicios causados a una persona privada, sea individual o colectiva.

1715, solamente el Instituto Nacional de Reforma Agrario (INRA) posee la atribución de:

“...promover la conciliación de conflictos emergentes de la posesión y del derecho de propiedad agraria...”².

En cambio, sobre el procedimiento agroambiental, el artículo 83, numeral 4, señala que en el desarrollo de la audiencia puede cumplirse como actividad procesal la:

“...tentativa de conciliación instada por el juez respecto de todos o algunos de los puntos controvertidos. Si se llegare a un acuerdo total, este será homologado en el acto poniendo fin al proceso; empero, si la conciliación fuere parcial, será aprobado en lo pertinente, debiendo proseguir el proceso sobre los puntos no conciliados...”³.

Por lo que representa una tarea aún pendiente, dentro la jurisdicción agroambiental, la necesidad de estudiar la conciliación agraria, determinar la pertinencia de su codificación y de esta manera lograr la paz social que tanto se ansía.

En este ámbito, aún existen barreras culturales para que la población sea empoderada y entienda o conozca que éste medio pueda convertirse en una verdadera solución temprana a un procesos agroambientales, para ello es imperante conocer la percepción ciudadana respecto a este instituto procesal para establecer las líneas que constituyan como base para un proyecto comunicacional que promueva y difunda la conciliación en materia agraria, y pueda irradiarse de igual manera a las formas de administrar justicia en la Jurisdicción Indígena Originaria Campesina.

La insuficiente aplicación de técnicas para ayudar a que las partes puedan pasar de posiciones cerradas al análisis de intereses y necesidades del conflicto, dificulta que el conciliador agroambiental pueda avanzar en la generación de

²Ley N° 1715, de 18 de octubre de 1996, modificada por la Ley N° 3545 de 28 de noviembre de 2006

³ Ídem.

acuerdos. Esta multiplicidad de problemas implica la necesidad y relevancia de desarrollar, a través del criterio ciudadano, jueces agroambientales y autoridades jurisdiccionales indígenas originarias campesinas, la correspondiente tesis y con ello determinar los cambios normativos, protocolares y secuenciales que urgen en nuestro sistema normativo conciliatorio, por cuanto, hoy representa la verdadera oportunidad que tiene la justicia boliviana para desarrollar el principio de cultura de paz, que no sólo se reduce a descongestionar la carga procesal, sino sobre todo a instalar una nueva institución de solución de conflictos que pone fin a la idea exclusiva de resolverlos a través de proceso judicial tedioso y moroso.

Si se anhela tener una sociedad moderna, segura y pacífica, debemos poner a disposición de los ciudadanos diversos medios para la resolución de sus conflictos que desarrollen el diálogo y faciliten salidas más constructivas, que contribuyan a superar la mentalidad adversarial y que sean capaces de incorporar como valor fundamental la paz.

1.2.1 Formulación del Problema

¿Cómo afectan los vacíos o contradicciones normativas que presenta la Ley N° 1715 y la ausencia de codificación especializada en materia agraria y ambiental a la conciliación agraria?

1.3 Justificación

Una de las mejores alternativas al lento y penoso trámite que cualquier proceso implica es la conciliación. Si bien su aplicación, desde su reconocimiento en artículo 83, numeral 4) de la Ley N.º 1715, es aún reducida con relación al número total de causas contenciosas que se inician cada día en los juzgados agroambientales, esta figura legal está tomando impulso.

La implementación legal de la conciliación como mecanismo inicial -dentro de un proceso judicial- para la solución de conflictos en procesos agrarios, es uno de los pocos aciertos de cambio en la justicia porque, de alguna manera, recupera una característica de la justicia boliviana, es decir, la promoción de la cultura de paz.

Este es nuevo mecanismo de hacer justicia, en los años de implementación y funcionamiento, ha dado buenos resultados. Es una vía idónea para la solución de conflictos dentro de la cultura de paz y, hasta ahora, es uno de los puntos verdaderamente importantes que se ha implementado en el sistema de justicia agroambiental. Permite que las partes involucradas, en conflictos de carácter agrario -además de la Función Conciliadora del juez - sean ellos mismos quienes, al inicio de un proceso judicial alcancen la solución pacífica del conflicto y de esta manera restaurar las relaciones interpersonales deterioradas por falta de un diálogo y comunicación directa entre las partes, natural cuando se enfrentan en una demanda.

La conciliación es una manera de solucionar controversias acercando los intereses comunes y la posibilidad de lograr acercamientos mutuos entre las partes, que rutinariamente el proceso agrario interno desconocía, superando, en la mayoría de los casos, los malos entendidos, los resentimientos y hasta los odios que generan los conflictos por afectaciones a la propiedad agraria. Es, por mucho, la posibilidad de las personas de acceso a la justicia directa inmediata y oportuna.

No obstante, de visualizarse el rol de la conciliación promovida como primera medida por un Juez en su "Función Conciliadora" al inicio de un proceso agrario, existen percepciones negativas a su labor como conciliador, derivadas con gran probabilidad de los vacíos o contradicciones normativas que presenta la Ley N° 1715 y la ausencia de codificación especializada de conciliación en materia agraria y ambiental, que impiden que el juez disponga de las herramientas que le permitan promover el diálogo y sugerir a las partes la solución de sus controversias, comprendiendo que, este debe ser un experto en el manejo de las técnicas de negociación, comunicación y las referidas al proceso conciliatorio en sí. Lo propio, subsisten actitudes y prácticas de, jueces, abogados, secretarios, oficiales de diligencias y técnicos auxiliares tienen un efecto directo en la conciliación, porque de ellos depende que el proceso avance y que las partes prosperen hacia la resolución de su conflicto, la implementación de la conciliación como un proceso gradual, que con el tiempo generará mejores resultados tanto para la sociedad como para la justicia agroambiental

De allí que se justifica plenamente el análisis de la eficacia y eficiencia de la conciliación previa en sede judicial, a través de la trilogía de actores del proceso agroambiental, en rigor, juez, sujetos procesales y abogado, por cuanto, es de suma relevancia establecer las percepciones ciudadanas o de la sociedad civil y la de los administradores de justicia sobre la implementación de la conciliación previa en sede judicial, estableciendo los niveles de conocimiento y aceptación, así mismo, las concepciones, actitudes y prácticas de la población y su relación con la calidad del servicio otorgado.

- a) Conveniencia:** El análisis teórico y doctrinal de la conciliación, como instituto jurídico boliviano contribuye significativamente en la consolidación de la cultura de paz; entonces, el análisis de la conciliación, su eficacia, eficiencia y finalidad ameritan enfatizarse en la presente tesis, a razón que se desprenderán las fortalezas y debilidades identificadas al interior de la administración de justicia agroambiental y su relación con la resolución de conflictos en sede judicial.
- b) Significancia práctica:** El legislador, de forma acertada, incluye la conciliación judicial previa e intraprocesal, como una forma armónica pero efectiva en la solución de controversias suscitadas entre particulares. La tesis nutre el reducido conocimiento cuando, de por medio, la pedagogía jurídica resulta escasa, pues el acuerdo conciliatorio arribado en sede judicial beneficia en forma práctica a la ciudadanía.
- c) Relevancia y pertinencia social:** A través de la conciliación se apunta a la creación de la anhelada cultura de paz en la sociedad boliviana. A la fecha, la subsistencia de la conciliación en materia agraria depende de la labor del Juez y de los servidores judiciales que la practican diariamente. Entonces, la inserción del instituto de la conciliación en el Estado Boliviano, supone asumir la evidencia fáctica que el sistema judicial agroambiental es ineficaz o ineficiente por sus resultados; los factores expuestos y de malestar en la justicia nacional conllevan a implementar la conciliación con una serie de beneficios adicionales de tipo económico, social y por supuesto legal, debiendo entonces encaminarse la tesis en apoyo y beneficio de la población boliviana en su conjunto.

d) Actualidad y novedad científica: Tómese en cuenta que, prevalece un contexto propio y de orientación jurídica novedosa, acorde a los cambios percibidos en la Constitución Política del Estado, que rige desde la gestión 2009, y acoplado a la penuria de generar doctrina legal propia.

La tesis propuesta permite que el sistema normativo nacional sea complementado con un trabajo científico de alto contenido académico boliviano, más aún, cuando la implementación de la conciliación intraprocesal debiera circunscribirse a una política de Estado, logrando una mayor participación de los beneficiarios.

1.4 Objeto de Estudio

El objeto de estudio constituye la conciliación en materia agroambiental, como mecanismo de fomento, consolidación de la cultura de paz y búsqueda de soluciones integrales a los problemas legales.

1.5 Campo de Acción

El campo de acción se encuentra compuesto por la percepción de actores sociales y legales (positiva o negativa) sobre la implementación de la conciliación en materia agraria, además del contexto histórico, normativo y social de los beneficios de aplicación en pro de la consolidación del respeto de los derechos y cultura de paz.

1.6 Objetivos

1.6.1 Objetivo General

Analizar los índices de eficacia y eficiencia de la conciliación en materia agraria, así como las dificultades y limitaciones que exterioriza la implementación de la cultura de paz y materialización de la Justicia Agraria en el Estado Plurinacional de Bolivia.

1.6.2 Objetivos Específicos

1. Desglosar los antecedentes históricos, de orden teórico y jurídico de la génesis y surgimiento del sistema normativo agroambiental conciliatorio

boliviano, además del contexto actual que denota la cultura de paz en sede judicial.

2. Determinar las principales concepciones, experiencia y recomendaciones de jueces y magistrados respecto a la calidad del servicio de conciliación en materia agraria, conjuntamente los beneficios percibidos en la disminución o no de la carga procesal.
3. Describir, a partir de la exégesis jurídica, la pertinencia y congruencia de la Ley N° 1715 en la regulación de la conciliación agraria, además de norma específica (Leyes N° 025 y N° 708) aprobada en el Estado Plurinacional de Bolivia, con relación a métodos alternativos de solución de conflictos.
4. Redactar una propuesta normativa que posibilite el fortalecimiento de la conciliación en materia agraria, en búsqueda de asegurar condiciones básicas necesarias del bien común y la materialización pacífica de derechos de actores procesales.
5. Delinear políticas públicas judiciales que disminuyan la desconfianza y escasa credibilidad que la población beneficiaria goza sobre la cultura de paz, promoción de los Derechos Humanos y, en particular, de mejora del instituto conciliatorio boliviano.

1.7 Hipótesis

La materialización eficaz y eficiente de la Justicia Agroambiental y cultura de paz en el Estado Plurinacional de Bolivia, cual rija la participación e intervención del personal que presta servicios conciliatorios al universo litigante, se encuentra supeditado al diseño y redacción de políticas públicas judiciales y una norma de fortalecimiento de la conciliación en sede judicial.

1.7.1 Operacionalización de variables.

Variable Independiente: Diseño y redacción de políticas públicas judiciales y una norma de fortalecimiento de la conciliación en procesos agroambientales.

Variable Dependiente: La materialización eficaz y eficiente de la Justicia Agroambiental y cultura de paz en el Estado Plurinacional de Bolivia, cual rija la participación e intervención del personal que presta servicios conciliatorios al universo litigante.

VARIABLE DEPENDIENTE	CONCEPTUALIZACIÓN	DIMENSIONES	INDICADORES	PREGUNTAS
La materialización eficaz y eficiente de la Justicia Agroambiental y cultura de paz en el Estado Plurinacional de Bolivia, cual rija la participación e intervención del personal que presta servicios conciliatorios al universo litigante.	<i>De acuerdo a Carles Mestre: "...En el fondo, la conciliación es una negociación asistida, donde las partes buscan dar una solución satisfactoria a un problema permitiendo -en forma concertada- la intervención de un tercero, que tenga la capacidad de proponer fórmulas conciliatorias, comunicación equitativa entre las partes y buen manejo de la información..."</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Posibilidad jurídica y material de la resolución de conflictos en procesos agroambientales, a través de la conciliación. 	<ul style="list-style-type: none"> – Niveles de eficacia y eficiencia del Juez Agroambiental en su "función Conciliadora" en la primera audiencia del Juicio Oral. – Carga laboral y procesal acumulada y latente que afecta la atención y procedimiento de conciliación. – Fortalezas y debilidades en los procesos de conciliación en Juzgados Agroambientales. 	<ul style="list-style-type: none"> – Cuando acudió a un Juzgado Agroambiental para promover o asumir defensa dentro de un proceso ¿le informaron sobre la existencia, relevancia y pertinencia de optar por la conciliación intraprocesal, así como el procedimiento y requisitos? (Pregunta de la encuesta). – ¿Cómo califica la atención brindada por servidores públicos de los Juzgados agroambientales (oficiales de diligencia, etc.), que tienen a su cargo la tramitación de la conciliación intraprocesal? (Pregunta de la encuesta). – ¿En su opinión ha sido positivo, regular o negativo el impacto (social, judicial, económico, etc.) que ha tenido la conciliación en materia agraria dispuesta en artículo 83, numeral 4) de la Ley N° 1715? (Pregunta de la entrevista)

			<ul style="list-style-type: none"> - Estándares de trabajo (protocolo y ruta crítica) cumplimiento de plazos. 	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Cuáles son en su opinión las falencias y/o limitaciones del actual (procedimiento) para la conciliación en los Juzgados Agroambientales? (Pregunta de la entrevista).
		<ul style="list-style-type: none"> - Preautela de derechos e intereses de las personas que optan por la conciliación como medio alternativo de solución a sus controversias. 	<ul style="list-style-type: none"> - Interpretación de la norma bajo los lineamientos constitucionales y supraconstitucionales. - Derecho, proyección estratégica y su vinculación con la ética profesional y materialización de Derechos Humanos. - Niveles de probidad que guardan conexión con la consolidación y la función de técnicas 	<ul style="list-style-type: none"> - Indique también aquellos aspectos o situaciones que pese a no ser parte del protocolo afectan a la efectividad del procedimiento de la conciliación en materia agraria (Pregunta de la entrevista). - ¿Existen actividades o procedimientos que no están contemplados en el procedimiento de actuación pero que en la práctica son o podrían ser realizadas por Ud. y, que, por lo tanto, deberían incorporarse la Función Conciliadora? (Pregunta de la entrevista). - Con la experiencia de la Función Conciliadora, en caso de tener un problema a futuro, ¿qué actitud asumiría para solucionar su conflicto legal? (Pregunta de la encuesta).

			<p>de negociación, comunicación y las referidas al proceso conciliatorio en sí.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mecanismos idóneos de seguimiento y monitoreo a cada proceso de conciliación en materia agraria. 	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Qué considera necesario para mejorar el procedimiento que persigue la Función Conciliadora en un proceso en materia agraria? (Pregunta de la encuesta).
		<ul style="list-style-type: none"> - Realización efectiva de los principios de igualdad de las partes y contradicción en la conciliación en sede judicial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Trabajo equiparado de los procesos de conciliación con otras jurisdicciones. - Praxis de los abogados en estrados judiciales. - Resultados favorables obtenidos para el ciudadano. 	<ul style="list-style-type: none"> - Por los resultados obtenidos después de proceso de conciliación previa, ¿Ud. recomendaría esta alternativa de solución a su conflicto? (Pregunta de la encuesta). - ¿Cómo calificaría Ud. el rol de los abogados patrocinantes, en la implementación de la conciliación en materia agraria? (Pregunta de la entrevista). - ¿Cómo Ud. cree que la conciliación ha sido percibida por los jueces, partes de proceso y los abogados patrocinantes? (Pregunta de la entrevista).

			<ul style="list-style-type: none"> - Aplicación de soluciones de estándares providenciales de atención, información y trato de la de conciliación. 	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Considera que actores clave observan la conciliación de forma positiva como un aporte a la cultura de paz y diálogo en nuestra sociedad, o de forma indiferente como una mera formalidad previa al inicio del proceso judicial? (Pregunta de la entrevista).
		<ul style="list-style-type: none"> - Eficacia y eficiencia de la normativa que regula el servicio de conciliación judicial en Bolivia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Similitudes y diferencias entre los actores clave del sistema de la administración de justicia. - Criterios compartidos sobre la conciliación. - Propuesta normativa o vía de solución accesible para la intermediación del abogado sobre el 	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Cuál es en su criterio, la verdadera y más importante finalidad u objetivo de la conciliación en procesos agroambientales? (Pregunta de la entrevista). - ¿Cómo cree Ud. que se puede lograr que esa percepción sea compartida entre jueces, abogados y actores involucrados en la conciliación? (Pregunta de la entrevista). - ¿La participación del abogado, ha sido proactiva o más bien ha limitado o dificultado la conciliación en procesos agroambientales? (Pregunta de la entrevista).

			<p>servicio de conciliación.</p> <p>– Análisis contextual y realidad jurídica de la Función Conciliadora.</p>	<p>– ¿Cuál cree Ud. que sería la situación ideal a la que debería apuntar la conciliación en materia agraria para posicionarse y consolidarse a futuro? (Pregunta de la entrevista).</p>
--	--	--	---	--

VARIABLE INDEPENDIENTE	CONCEPTUALIZACIÓN	DIMENSIONES	INDICADORES
Diseño y redacción de políticas públicas judiciales y una norma de fortalecimiento de la conciliación en procesos agroambientales.	<i>Acorde a Federico Castillo; "...los métodos e instrumentos de conciliación introducidos en un proceso, y la forma de aplicarlos a un caso concreto deben ser revisados continuamente, es en este sentido que hemos visto por conveniente que los jueces, pese a la experiencia que tienen en este ámbito, sean conocedores de otras perspectivas que permitan incluir y/o mejorar las técnicas y mecanismos de conciliación que se vienen aplicando..."</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Asesoría y representación legal a las personas sometidas a un proceso de conciliación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Percepciones de las partes de un proceso respecto a la Función Conciliadora del juez en la primera audiencia pública del juicio oral - Asistencia legal continua, personalizada y frecuente al actor de un proceso judicial agroambiental. - Sugerencias para una función conciliadora férrea, responsable y sustentada. - Falencias detectadas en el proceso.
		<ul style="list-style-type: none"> - Asistencia de un profesional en Derecho. 	<ul style="list-style-type: none"> - Caracteres profesionales y laborales que posee el servidor público (juez y personal del juzgado). - Requisitos para el desempeño de funciones, nombramiento y permanencia. - Cobertura de la conciliación y beneficios percibidos por su correcto desarrollo. - Personal indispensable para una negociación asistida en el proceso de conciliación.
		<ul style="list-style-type: none"> - Promoción de los intereses del ciudadano e intervención dentro del 	<ul style="list-style-type: none"> - Cumplimiento de los fines y objetivos de la Función Conciliadora.

		problema jurídico.	<ul style="list-style-type: none"> - Presentación oportuna de solicitudes, memoriales, ampliamente sustentados. - Abandono de causas e incomparecencia del solicitante o del convocado. - Índice de obtención de resoluciones (acuerdos de conciliación, en calidad de cosa juzgada) en tiempo y plazo promedio.
		- Ética Laboral y Nivel Profesional de jueces sobre la conciliación en sede judicial.	<ul style="list-style-type: none"> - Relacionamiento con el juzgador y demás actores clave. - Principales conductas observadas por el operador de justicia y que resulten contrarias a Derecho y dilaten la conciliación. - Conductas de la administración judicial, que imposibilitan la aprobación o desistimiento del acta de conciliación. - Políticas Públicas Judiciales a regularse, en una norma especial.

1.8 Matriz de Relación

Problema	Objetivo	Hipótesis	Título
<p>¿De qué manera pueden superarse las dificultades y limitaciones por las que atraviesa la conciliación en materia agraria y garantizarse, en forma eficaz y eficiente, la implementación de la cultura de paz y correspondiente materialización de derechos en la población litigante y actores judiciales?</p>	<p>Analizar los índices de eficacia y eficiencia de la conciliación en materia agraria, así como las dificultades y limitaciones que exterioriza la implementación de la cultura de paz y materialización de derechos en el Estado Plurinacional de Bolivia.</p>	<p>La materialización eficaz y eficiente de los derechos y cultura de paz en el Estado Plurinacional de Bolivia, cual rija la participación e intervención del personal que presta asistencia conciliatoria al universo litigante, se encuentra supeditado al diseño y redacción de políticas públicas judiciales y una norma de fortalecimiento de la conciliación en materia agraria.</p>	<p>La conciliación en materia agraria como medio de promoción de la cultura de paz y materialización de derechos del universo litigante, en el Estado Plurinacional de Bolivia.</p>

1.9 Diseño Metodológico

1.9.1 Tipo de Investigación

Responde a una investigación de tipo explicativa y exploratoria, en el entendido de lograr un acercamiento real con la percepción ciudadana y, con carácter

particular, recoger el criterio y opinión inmersos en el pensamiento del funcionario judicial que, por su actividad laboral, se encuentra directamente vinculado con la aplicación de la conciliación previa e intraprocesal en juzgados agroambientales.

La descripción, por tanto, incorpora un detalle de los sentimientos, actitudes y caracteres de, jueces y abogados, relacionados a los problemas detectados a momento de proceder con la Función Conciliadora y la posibilidad de solucionar la dificultad.

1.9.2 Métodos y Técnicas

1.9.2.1 Métodos de Investigación

Método Bibliográfico (Revisión Bibliográfica y Documental). El presente método permitió la obtención de información contenida en documentos, verbigracia, se muestra preferencia sobre documentos concordados y comentados con relación a la génesis de la conciliación, en el sistema normativo boliviano además de los avances en su implementación al interior de la administración de justicia agroambiental.

Método de la Exégesis Jurídica: Representa el estudio de las normas jurídicas, de tal forma que se analice artículo por artículo, palabra por palabra buscando el origen etimológico de la norma, figura u objeto de estudio, desarrollarlo, describirlo y encontrar el significado que le dio el legislador.

Entonces, para la presente investigación se analizaron los artículos de las Leyes N° 1715, N° 025 y N° 708 y los documentos internos denominados protocolos o demás norma aprobada en Bolivia, con similares características.

Método de Derecho Comparado: Se estudian los Códigos y Procedimientos de la región, a efectos de determinar su orientación sobre la figura jurídica de la conciliación; es más, se identifica la tipología de proceso en los que sea viable asumir una postura de solución temprana del conflicto agroambiental, así como los resultados que contrajo la optativa conciliatoria.

Método Descriptivo : Este método nos permitió Identificar características del universo de investigación, señalando formas de conducta y actitudes del

universo investigado, para establecer comportamientos concretos, descubrir y comprobar la asociación entre variables de nuestra investigación, de acuerdo a los objetivos planteados, se acudió a técnicas específicas en la recolección de información, como la observación, las entrevistas y los cuestionarios, el muestreo para la recolección de información, la cual fue sometida a un proceso de codificación, tabulación y análisis de los datos obtenidos en el trabajo de campo.

Método Analítico: El Método de investigación nos permitió la desmembración de un todo, descomponiéndolo en sus partes o elementos para observar las causas, la naturaleza y los efectos. Tomando en cuenta que el análisis es la observación y examen de un hecho en particular. Se hizo necesario conocer la naturaleza del fenómeno y objeto que se estudió, para comprender su esencia, también permitió conocer el objeto de estudio, con lo cual se pudo: explicar, hacer analogías, respecto a los alcances de la conciliación agraria.

1.9.2.2 Técnicas de Investigación

- **Guía de Revisión Documental Hemerográfica:** Fue aplicado en el coleccionado y procesado de información pertinente, con análisis en la redacción de textos normativos nacionales.
- **Reglas y formas de interpretación de la norma constitucional y legal:** Estudiadas las normas, a través de la exégesis jurídica, se elaboraron conclusiones y recomendaciones contenidas en legajos de información jurídica válida.
- **Encuestas y Entrevistas.** Guía de encuesta y entrevista, que fuesen aplicadas a la población beneficiaria de la conciliación (usuarios), además de diversos actores clave como ser jueces y abogados.

1.9.3 Población y Muestra.

a. Muestra para encuestas (Instrumento 1):

La muestra es un factor de relevancia pues focaliza a la población objetivo; permite definir la unidad de análisis, comprendiéndola como una proporción representativa de la población a ser estudiada.

Conforme a los objetivos perseguidos por la presente tesis, se aplicó una encuesta a personas involucradas en procesos judiciales agroambientales.

- Niveles de conocimiento del instituto de la conciliación previa en sede judicial.
- Evaluación sobre la implementación de la conciliación previa en sede judicial

b. Población y cálculos de la muestra.

La población de actores fue definida acorde al Informe Final 2012-2019 del Consejo de la Magistratura; dicho documento establece que, en la gestión 2019, el total de conciliaciones ingresadas a Chuquisaca fue de 2198 causas (Consejo de la Magistratura, Informe Final 2012 – 2019, Sucre - Bolivia).

La muestra ha sido determinada de forma intencional de acuerdo a los requerimientos de las variables que se analizarán, por tanto, fueron aplicadas las encuestas al 2,5% de la población de 2198 usuarios, es decir, se fijó como muestra 55 encuestas.

c. Muestra para entrevistas (Instrumento 2).

Para apreciar variables como prácticas y actitudes de los actores clave de la conciliación previa, se determinó la aplicación de entrevistas, de acuerdo al siguiente detalle:

Entrevistas	Total
Conciliadores (Autoridades de comunidades)	2
Jueces agroambientales	2
Abogados	2
Total	6

Fuente: elaboración propia 2020

CAPÍTULO I

1 MARCO TEÓRICO Y CONTEXTUAL

1.1 MARCO HISTORICO

1.1.1 Breves antecedentes de la Jurisdicción Agroambiental y su directa relación con la conciliación en sede judicial.

1.1.1.1 *Reforma agraria de 1953.*

Al igual que en muchos países de Latinoamérica, la estructura institucional agraria en Bolivia, luego de la Reforma de 1953, entremezcló lo administrativo con lo jurisdiccional, correspondiendo esta situación a la primera etapa identificada por el Prof. Ricardo Zeledón en el proceso evolutivo de la justicia agraria latinoamericana en su obra “Proceso Agrario Comparado en América Latina”, así la normativa agraria de entonces estableció como máxima autoridad del Servicio Nacional de Reforma Agraria, al presidente de la República, luego y bajo la dependencia del Ministerio de Asuntos Campesinos contemplaba al Consejo Nacional de Reforma Agraria, después estaban los Jueces Agrarios, las Juntas Rurales de Reforma y los Inspectores Rurales. El Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) fungía como un tribunal judicial superior que al margen de las funciones administrativas que debía realizar, tomó un rol fundamental el de conocer en grado de apelación las acciones sobre denuncia de tierras.

Los Jueces Agrarios conocían principalmente los procesos de afectación y dotación de las tierras expropiadas, también tenían tuición sobre procesos contenciosos, lo que se desconoce es la existencia de una función conciliadora o alguna practica relacionada, en este sentido, si bien eran elegidos por el presidente de la República a propuesta del CNRA. Las Juntas Rurales antecesoras de los Juzgados Agrarios Móviles fueron las que llegaron a dar inicio al procedimiento de afectación y dotación de tierras y estaban constituidas por representantes del Poder Ejecutivo de los sindicatos, un perito o topógrafo, y un Concertador⁴, a este último es a quien se le puede atribuir los primeros indicios

⁴ Academia Boliviana de Ciencia Política. (2014). *Bolivia: Democrática y Política. Debates Plurales en el proceso de cambio*. La Paz. Talleres de Impresión Gama Azul.

de conciliación en materia agraria, pues tenía la función de concertar con las comunidades campesinas y terceros interesados los conflictos emergentes de la redistribución de la tierra, solo funcionaron hasta diciembre de 1956.

En mayo de 1967, independientemente de los Juzgados Agrarios Móviles, se crearon las Brigadas Agrarias Móviles a cargo de un Juez Agrario, agilizando el proceso de Reforma Agraria, según información del mismo CNRA, estos Jueces deberían tener capacidad de promover fórmulas concertadoras, comunicación equitativa y buen manejo de la información durante el proceso de saneamiento, claro está, prácticas conciliadoras muy similares a las de jueces agroambientales de la actualidad. Por otro lado, todas las acciones y conflictos emergentes del trabajo agrícola y ganadero, la interpretación y cumplimiento de los contratos de trabajo, reclamos y actos contrarios a la producción, todo en el marco del cumplimiento de la Reforma Agraria, eran de competencia del Ministerio de Asuntos Campesinos a través de la Dirección General del Trabajo y Justicia Campesina que a su vez estaba conformada a nivel departamental por las Inspecciones Regionales de Trabajo y Justicia Campesina, entonces, los Inspectores Rurales cumplían funciones tanto en materia laboral como agraria, donde se puede presumir la existencia de prácticas conciliadoras incipientes.

1.1.1.2 Consolidación de la Judicatura Agraria

Por estas condiciones y características de la institucionalidad agraria hasta antes de 1996, se puede afirmar que no existió una Judicatura Agraria como tal, pues recién con la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria N° 1715, se crea este órgano de naturaleza esencialmente jurisdiccional, autónomo, independiente y especializado en administración de justicia agraria y que en virtud al principio constitucional de la unidad jurisdiccional forma parte del entonces Poder Judicial de Bolivia manteniendo su independencia funcional y administrativa, sometida únicamente a la Constitución Política del Estado y a las leyes. Su competencia está enmarcada en la resolución de los conflictos emergentes de la posesión y derechos de propiedad agraria y posteriormente se amplía respecto de las actividades forestales y de uso y aprovechamiento de aguas además de otros que señala la ley.

La Judicatura Agraria estaba constituida por el Tribunal Agrario Nacional y los Juzgados Agrarios, estos últimos oficialmente entran en funcionamiento el año 2000 y el trabajo desarrollado por estos jueces y vocales con todo lo que aún falta por hacer, constituye un importante avance para el sistema judicial en general considerando que la base doctrinal de esta materia y los principios que la orientan son esencialmente humanistas y buscan en última instancia la cultura paz social, por lo que, la Función conciliadora instituida por mandato del artículo 83, numeral 4) de la Ley N° 1715, es un claro ejemplo de los fines que perseguía esta judicatura ;

“...el Juez debe instar a conciliación a las partes, respecto de todos o algunos de los puntos controvertidos...”⁵.

El juez agrario promovía el diálogo y sugería a las partes la solución de sus controversias; por ello debía ser un experto en el manejo de las técnicas de negociación, comunicación y las referidas al proceso conciliatorio, en sí, lo mismo que hoy se busca con la función judicial del Estado a través de todas las instituciones que constituyen el Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional.

1.1.1.3 Desafíos de la Jurisdicción Agroambiental.

Finalmente, la Constitución Política del Estado aprobada mediante Referéndum de 25 de enero de 2009 y promulgada el 7 de febrero de 2009, reconoce pero también se puede decir, con mayor propiedad crea la Jurisdicción Agroambiental que como tal no existía, fundando así en Bolivia esta nueva etapa de desarrollo de la justicia agraria especializada logrando su independencia real respecto de la otrora Corte Suprema de Justicia, hoy Tribunal Supremo de Justicia, pues anteriormente las autoridades del Tribunal Agrario Nacional eran elegidas por esta entidad jurisdiccional, por el pleno de la Corte Suprema de Justicia y hoy, todas las máximas autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional

⁵ Ley N° 1715, de 18 de octubre de 1996, modificada por la Ley N° 3545 de 28 de noviembre de 2006

Plurinacional, han sido electas por primera vez en la historia de Bolivia por voto popular.

De esta manera y además del rol que debe cumplir hoy el Tribunal Agroambiental en la construcción de este nuevo sistema judicial boliviano, como máximo tribunal de la administración de justicia agraria, debe asumir su papel histórico en esta nueva etapa del desarrollo de la justicia integrando adecuadamente los principios de paz social y la conciliación como medio alternativo de solución de conflictos y controversias, que hoy en día constituye un gran reto para esta entidad jurisdiccional es decir para los Juzgados Agroambientales cuando se conoce de que uno de los mayores problemas del Derecho agroambiental es precisamente lograr su efectividad a través de la función conciliadora y esto cuestiona profundamente sus mismos cimientos por la dificultad que conlleva a los tradicionales sistemas de administración de justicia, adecuarse a conocer, entender y resolver los diferentes conflictos agroambientales en aras de lograr la cultura paz.

Son muchos y variados los problemas que seguro se tiene que enfrentar empezando por las limitaciones y la formación de gran parte de los profesionales abogados que responde a la clásica formación pleitista y por lo pronto tampoco se puede embarcar en un proceso estructurado y profundo de actualización y capacitación al interior del Órgano Judicial al menos respecto de los juzgados agroambientales, toda vez que quedan pendientes la elaboración las normas que van a dar lugar a las nuevas convocatorias y selección de personal que si bien seguro van a terminar por reconocer y consolidar a muchos de los actuales Jueces que fueron designados como Jueces Agrarios y han sido asumidos transitoriamente como Agroambientales, también habrán muchos operadores de justicia que no responden al menos en lo básico al perfil requerido, pues junto a las capacidades académicas profesionales también habrá que ver la forma de evaluar y tomar en cuenta las denominadas capacidades sociales que tienen que ver con la ética, sensibilidad, compromiso social, experiencia en el manejo de las técnicas de negociación, comunicación y las referidas al proceso conciliatorio que debe necesariamente caracterizar a un operador de justicia hoy agroambiental; pero, en todo caso se está enfrentando el desafío y transitando

por el recorrido que ya otros países hermanos seguro lo hicieron o están también en ello, de ahí la gran importancia de compartir experiencias donde se podría abrir espacios e iniciar debates internacionales que puedan allanar el camino aún en ciernes en esta nueva etapa del desarrollo judicial agrario en Bolivia y quizás coadyuvar también con esta investigación en este proceso de consolidación de una justicia agraria y ambiental respetuosa de los derechos y la cultura de paz.

1.2 MARCO TEÓRICO

1.2.1 Teoría del Conflicto

El motivo de la existencia de mecanismos de solución de conflictos es, aunque parezca absurdo manifestarlo, porque existen conflictos. Lo que contiene esta posición, es determinar el género de controversia que pueda ser objeto de uno de estos mecanismos, pues en el mundo del diario transcurrir de las actividades entre las personas, se encuentran situaciones que pueden consistir en simples divergencias o que representen negociaciones o interacciones, entre quienes están involucrados, de lo que se advierte, tendrán buen suceso sin la intervención de terceras personas y la aplicación de mecanismos que a ello conduzcan, como afirma Urquidi:

“...Un desacuerdo se torna en conflicto, solamente cuando las partes no son capaces o no están dispuestas a solucionar sus diferencias ni a ceder ante las demandas de la otra parte...”⁶.

Buena parte de la literatura que se desarrolla con el tema denominado “mediación”, entendido en Bolivia como la Conciliación, está dirigido por sus autores a ubicar el género de actuación de las personas, la naturaleza de sus actos, los impulsos sociológicos que la conducen, y por tanto, allí se busca también tener elementos que mejor contribuyan a identificar cual es la naturaleza de la actitud de las personas en el conflicto, fundamentalmente para buscar los mecanismos que conduzcan a una solución efectiva; estos criterios están

⁶ Urquidi, Enrique (2012). *La Responsabilidad y Ética en los Centros de Arbitraje*: Ponencias del Cuarto Congreso Internacional de Arbitraje 2010. Lima. Palestra Editores S.A.C.

identificados en la obra *“La cultura del conflicto”*⁷, donde el autor hace referencia a conflictos dentro del grupo versus conflicto entre grupos, para ubicar la hipótesis de las cuales deduce que quien en un grupo limitado, entiéndase por ejemplo familia, genera conflicto, es propenso ese individuo a un comportamiento contencioso en el ámbito de su vida, frente a terceros. Hace referencia entre el conflicto manifestado por diferencias más básicas y difusas entre dos bandos para distinguirlo de la disputa, cuya incidencia específica se caracteriza en que toman acción las diferentes partes contendientes, lo cual hace que inevitablemente se confundan y resulten equivalentes.

Se ha considerado el conflicto, desde el vocablo mismo, como correspondiente a choque, oposición o enfrentamiento, entre dos o más sujetos. Pero se identifica generalmente como el surgimiento de diferencias que dan origen a la búsqueda de soluciones. En las Técnicas de Conciliación⁸, al investigar sobre los orígenes del conflicto, su autor expone:

*“...las personas discrepan porque perciben las cosas de manera diferente, porque quieren cosas diferentes, porque su forma de pensar los estimula a ello, y porque en algunos casos, (supone que debe estar en desacuerdo con los demás). Identifica otros posibles orígenes en que las personas adoptan actitudes de defensa o agresión ante los demás, que las lleva al compromiso de ganar o perder, lo cual les bloquea la capacidad para superar en forma adecuada y directa el conflicto; en estos casos, incluso el intento de ayuda es visto como una intrusión que lleva al rechazo de toda intervención exterior...”*⁹.

Sobre la naturaleza del conflicto y los procesos idóneos de solucionarlos, los autores norteamericanos Folberg y Taylor, hacen una clasificación acerca de los primeros en dos categorías para definirlos así:

⁷Marc Martin Howard Ross. (2014). *La cultura del conflicto*. Barcelona. Imprenta Creativa. pág. 19.

⁸ Fundación Hans Seidel Stiftung. (2007). *Los Árbitros de la Vida Institucional*. Bérghamo. Talleres de Impresión Gama Azul. pág. 195.

⁹ *Ídem* Pag.26

“...intrapersonales e interpersonales; atribuyendo al primero la circunstancia de que ocurre dentro del mismo individuo, por lo que la solución está dirigida primordialmente a los interpersonales, es decir a las situaciones que surgen entre individuos o grupos de estos...”¹⁰.

En rigor, se analiza la desavenencia como el conflicto interpersonal que se comunica o se manifiesta, para advertir que no lo son, los que no se comunican o no son objeto de reclamación. Advierten los mismos autores que el conflicto es deseable por lo menos desde dos puntos de vista, a saber: que hace al hombre más creativo y, además, todo conflicto es una relación, “y no la ausencia de ella”. Dicha relación puede dar como resultado la creatividad, debido a su intensidad¹¹. El mediador de un conflicto al controlar la percepción de las circunstancias explícitas puede evitar resultados destructivos y también advierte que los mediadores deben clasificar los conflictos conforme a la posibilidad de solución. Bajo la teoría de Morton Deutsch:

“...hay conflictos manifiestos, esto es abiertos o públicos versus el implícito, oculto o negado; lo que propone es que los mediadores deben clasificar cuáles son los problemas manifiestos y si existen otros ocultos, con el objeto de desarrollar opciones y resultados efectivos, por cuanto si hay algunos que no logran identificarse, son precisamente estos los que pueden retardar o aun impedir los arreglos al momento de los resultados, puede haber: pérdida mutua, o sea “pérdida, pérdida” o ganancia mutua, “triumfo, triunfo” o ganancia y pérdida, “triumfo pérdida ...”¹²

En este propósito y en esta argumentación el autor cita a Walton y Mackenzie, quienes agregan dos puntos de resultados, a saber: punto muerto y resultado, y advierten que:

“...en esta materia, la mediación tiene una ventaja relevante sobre otros métodos alternativos de solución de conflictos para obtener resultados

¹⁰ Volver, j. y Taylor, G. (2003). *El conflicto positivo de resolución*. Nueva York. Helaste S.R.L. pág. 35

¹¹Morton, Deutsch. (2012). *Conflictos abiertos vs implícitos*. Doga. Editorial Scorpion. Pág. 256

¹² Ídem Pag.265

*constructivos, debido a que fomenta su resolución en la forma de ganancia mutua, o sea se ha descrito como 'trunfo trunfo'...*¹³.

Teoría que debe entenderse en este trabajo, como aplicable a la conciliación, en el sentido de que en el derecho comparado existe dicha equivalencia y su objetivo no es otro que alcanzar la solución satisfactoria mutua en beneficio de las partes involucradas.

Sobre el conflicto, la conclusión final de los autores norteamericanos se reduce a manera de definición como “un conjunto de propósitos, métodos o conductas divergentes”. Tratándose de definiciones, Rommel ensaya la del conflicto como “el proceso de poderes que se encuentran y equilibran”¹⁴. En realidad, el proceso planteado del esquema del conflicto también puede usarse para describir lo opuesto, esto es la convergencia.

Las anteriores teorías están sintetizadas, donde la parte más importante a destacar es que existen soluciones para toda clase de conflictos, desde los internacionales, múltiples o no, hasta los generados al interior de la familia, sobre los cuales dicen, puede aplicarse un solo método y se basa en la negociación según “principios”, metodología que se puede aplicar a cualquiera de ellos, aun cuando cada negociación es diferente, pero los elementos básicos no cambian; dicen sus autores:

“...Se puede utilizar la negociación según principios cuando se trata de un asunto o de varios; de dos partes o de varias; sea que exista un ritual aceptado, como el de negociaciones colectivas, o que se trate de una improvisación total...”

En resumen, los autores internacionales registran elementos sobre el conflicto que pueden identificarse como universales, así tengan modalidades específicas según la época y el lugar de ocurrencia.

¹³ Walton, O. y Mackenzi, P. (2012). *Proceso disociativo de interacción conflictual*. Turín. Editorial Flavia. pág. 324

¹⁴ Rommel, I. (1998). *Teoría del conflicto como solución a las controversias en Alder*. Chelsea. Editorial booltón. Pag 652.

1.2.2 Cultura de Paz

La noción de La Cultura de Paz, tiene relación directa con resolución N° 53/243 de la Organización de Naciones Unidas¹⁵ en la que, según Tarifa Foronda;

“...se determinó la importancia de solucionar los conflictos de manera pacífica, siendo importante determinar que la cultura de la paz no se refiere únicamente a la ausencia de conflictos bélicos o disputas internas entre grupos armados al interior de un Estado, sino a un cierto modo de vivir en sociedad, a ciertas maneras en las cuales los conflictos entre particulares pueden ser resueltos, un conjunto de valores, formas de vivir, a una filosofía de vida en la cual se privilegie el diálogo por encima del conflicto...”¹⁶.

En este marco, José Tuvilla Rayo explica que la paz, significa un medio de transformación un ente social en tal sentido que cuando se hable de violencia sea apuntando a la necesidad de gestar iniciativas con la capacidad de reducirla. En correlación, para lograr este propósito resulta imprescindible trazar un horizonte normativo y real, que permita satisfacer los deseos, anhelos y necesidades humanas en un mundo más pacífico.

Cabe destacar, que uno de los principales promotores de la Cultura de Paz es Vincenc Fisas, el cual en su obra “Cultura de Paz y Gestión de Conflictos”, refiere que el preámbulo de creación funcional de la UNESCO, sentencia que:

“...si las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz...”

El precitado autor, afirma que, así como existe una Cultura de Paz, existe con mayor antigüedad una cultura de violencia, que existe desde la aparición del hombre y en su criterio, a lo largo de la historia de la humanidad, la cultura de la violencia ha sido interiorizada e incluso sacralizada a través de mito. simbolismos, políticas, comportamientos e instituciones. La cultura de la violencia antagónica en la actualidad a la cultura de paz, se manifiesta según el

¹⁵ Resolución N° 53/243 de la Organización de Naciones Unidas.

¹⁶ *Ídem.* pág. 265

precitado autor en varios aspectos de las sociedades humanas: desde el patriarcado, las relaciones de poder, el militarismo, la incapacidad para resolver pacíficamente los conflictos, los intereses de las grandes potencias, el fanatismo religioso, etc. Por tanto, construir una cultura de paz frente a una cultura de violencia que tiene milenios de antigüedad constituye una tarea titánica, pero no imposible

La cultura de paz, supone principalmente encontrar alternativas de solución de conflictos descartando completamente la violencia en cualquiera de sus manifestaciones o reduciéndola al mínimo posible. El problema de fondo, según el citado autor, consiste en averiguar si de forma colectiva como conjunto de sociedades, nos estamos decantando hacia buenos equilibrios globales. Esto implica necesariamente, educar para la paz y sentar las bases para buscar y encontrar un nuevo consenso fundamental sobre convicciones humanas integradoras, que mediante instrumentos jurídicos y políticos, encuentren un nuevo consenso humano que pueda instalar un equilibrio entre las sociedades

1.2.3 Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias

El Estado Boliviano a través de las distintas jurisdicciones tiene el monopolio de la administración de justicia; no le es lícito a las personas administrar justicia por ellas mismas; sin embargo, han surgido figuras en las cuales las partes mismas son quienes solucionan sus conflictos, con ayuda de terceros que orientan acerca de una decisión probable o la imponen. Si las partes no llegan a un acuerdo entre ellas, ni con un tercero, se acude al juez, para que este como representante del Estado tome una decisión y la imponga.

Los mecanismos alternativos de solución de conflictos han surgido no solo como respuesta a un aparato judicial congestionado por la cantidad de asuntos sin resolver y por la tendencia que tiene el país a judicializar todas las controversias, sino porque estos proporcionan un acuerdo que es elaborado por las mismas partes, en el cual se han oído previamente los intereses y posición de estas. Cada uno de los métodos tiene aspectos diferentes que se analizan en este capítulo.

1.2.3.1 Arbitraje

La Constitución Política del Estado boliviano prevé el arbitramento como una forma en que los particulares pueden administrar justicia en forma transitoria, es un sistema de solución de conflictos generado por una cláusula arbitral previamente establecida o por voluntaria convergencia de las partes en conflicto, al momento de este presentarse.

La Ley N° 708 de 25 de junio de 2015 que ha tomado como base inicial la Ley N° 1770, norma anterior que regulaba la materia y que a su vez tuvo como referencia, específica al arbitraje, en su artículo 39 parágrafo I define:

“...El arbitraje es un medio alternativo a la resolución judicial de las controversias entre las partes, sean estas personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras cuando éstas versen sobre temas que no estén prohibidos por la Constitución Política del Estado y la Ley, ante la o el Árbitro Único o Tribunal Arbitral, pudiendo ser un arbitraje institucional o arbitraje Ad Hoc...”¹⁷.

Los árbitros son jueces elegidos por las partes o por un tercero, quienes son particulares que imparten justicia y son revestidos temporalmente de facultades públicas. La decisión que en ella se tome, recibe el nombre de laudo arbitral y se asimila a una sentencia. Las modalidades del arbitramento son en derecho, conciencia o técnico, y sus clases: independiente, institucional o legal.

En consecuencia, de lo anterior, el proceso arbitral permite dirimir en firme controversias de particulares o con el Estado, que de otra forma tendrían que ser objeto de las jurisdicciones del Órgano Judicial. Entre los mecanismos alternativos, el arbitramento quizá con la conciliación, llegan a ser los más utilizados en la actualidad, donde no solo se ha desarrollado una cultura que ya venía de tiempo atrás, consolidándose por abogados independientes, sino que últimamente ha tomado gran auge en las cámaras de comercio.

¹⁷ La Ley No. 708 de 25 de junio de 2015 que ha tomado como base inicial la Ley No. 1770

1.2.3.2 Mediación

Interviene un tercero que acerca a las partes para que ellas mismas lleguen a la solución. Es decir, ese tercero carece de la capacidad de decidir el conflicto, deben hacerlo las partes mismas con la dirección que aquel les brinde. El acuerdo centro de conciliación. Por tanto, representa el más sencillo y directo de los instrumentos alternativos, ya que se trata de buenos oficios, con que un tercero ilustra y enriquece las posibilidades de llegar a un acuerdo ante desavenencias de partes encontradas.

El hecho de que no produzca efectos con vinculación jurídica no significa que, una vez convenido y ejecutado lo concertado, pueda haber lugar a desconocer la eficacia jurídica para dirimir ese asunto; en efecto, debe hacerse la misma salvedad de que no se trata de arreglos carentes de fuerza jurídica, bien sea por error, fuerza, dolo o que resulte lesivo, esto es manifiestamente contrario a los intereses de una de las partes. Lo anterior tiene como consecuencia, no de igualar los efectos de una conciliación o un laudo la actividad de los mediadores, pero si afirmar que ese pacto o convenio, en este caso, la mediación que conduzca a las partes a la solución de sus diferencias, constituye una manifestación de voluntad que frente a la otra concurrente, de idéntica manera no permite desconocer dicho acuerdo, pues no hay razón jurídica para ello.

1.2.3.3 Conciliación

Es un acuerdo para solucionar conflictos con la intervención de un tercero imparcial al que se denomina conciliador, quien actúa porque así lo han decidido las partes o porque la ley así lo ordena; este propone soluciones, pero no las impone por la fuerza. Se llega al acuerdo que debe ser aprobado por el conciliador y obliga a las partes a cumplirlo, pues tiene efecto de cosa juzgada y presta mérito ejecutivo.

La conciliación, cuyo desarrollo se estudia en detalle, participa de características de varias de las modalidades de solución de conflictos analizadas y podría, respecto de ellas, precisarse varias cuestiones, así:

1.2.4 Teorías del Sistema Normativo de Conciliación y Arbitraje (Judicial o Institucional)

Los métodos alternativos de solución de conflictos (MASC), como la conciliación y el arbitraje, se consolidan en los ordenamientos jurídicos, paulatinamente; la carga procesal, la demora en la obtención de resoluciones y demás factores procesalistas o litigantes impulsores del retraso judicial, permiten que los Estados centren preocupación en su inmediata instrumentalización positiva.

El surgimiento de la conciliación y el arbitraje en territorio boliviano, ameritan una división histórica e idéntico estudio que el desarrollado, en párrafos anteriores.

En términos adecuados, la conciliación conceptúa un método alterno de resolución de conflictos; las partes, que lo invocan, a voluntad propia, acuden ante un tercero imparcial e independiente, quien, a través de la vía del diálogo y el consenso, encuentra una solución definitiva al conflicto, pudiendo ésta salida quedar expresada en un acta de conciliación, que contará con los mismos efectos de una sentencia judicial ejecutoriada.

En grado proporcional, el arbitraje es un procedimiento en el que, por expresa voluntad de partes, se delega la solución de conflictos privados a un tribunal arbitral; los árbitros, transitoriamente, quedan investidos de jurisdicción para emitir una resolución denominada laudo, que goza de la misma categoría jurídica que la de una sentencia judicial.

Referirse a la génesis de la conciliación como instrumento jurídico en Bolivia, tiende a explicar la época precolonial; no resulta desconocido que, en una etapa previa a la colonización de tierras sudamericanas, se impusieron, y aún subsisten, sistemas jurídicos en las culturas bolivianas.

Éste conjunto de principios, normas, autoridades y procedimientos para resolver conflictos, tuvo como baraje común la solución pacífica de los problemas que acaecieran dentro de la comunidad; es un hecho histórico innegable en la cultura de paz y promoción del vivir bien o el bien común, incluso, es rescatado en las distintas disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que rigen actualmente en el sistema normativo boliviano, y repercutió en el surgimiento de

la conciliación, pero, con carácter previo a las Capitulaciones de Santa Fe¹⁸, verbigracia, los asuntos conciliados, durante la etapa precolombina, se ovacionan para el estudio de los medios alternos de soluciones de conflictos en Bolivia.

Merece atención su subsistencia a lo largo de las décadas, pues la regulación jurídica, impuesta por los conquistadores con las Leyes de Indias, no pudieron menoscabar los caracteres propios conciliatorios de las culturas bolivianas, es más, a pesar de la rígida vigencia del Derecho Indiano, dónde, con tono parcial, se reconocían a las autoridades, normas y procedimientos de estos pueblos, permitió que coexistirían varios sistemas jurídicos en el marco de un pluralismo subordinado.

En la época republicana, el Código de Procedimientos de Santa Cruz, a partir de su Capítulo Segundo, en énfasis sus artículos 192 a 216, norman la conciliación como requisito sine quanun, u obligatorio, de los procesos que pretenden instaurarse; la base positiva de la figura conciliatoria nace en el sistema normativo a través del compilado procesal aprobado en 1832 y se positiva con características propias, entre ellas, el reconocimiento paralelo de los jueces de paz o conciliadores a los jueces árbitros, la necesidad de agotar la presencia en sede conciliatoria para ingresar a sede judicial, la obligatoriedad de multas y sanciones por incurrir en actitudes contrarias al acuerdo conciliatorio, la fuerza ejecutiva que reviste la conciliación entre las personas obligadas, las limitaciones y prohibiciones en temas a conciliar, entonces, el apartado procesal cruceño regula la actividad conciliatoria en la República de Bolivia.

El Código Mercantil, de fecha 13 de noviembre de 1834, en sus artículos 738 a 750, contempla los juicios verbales, dándose la atribución al juez de paz de conocer los asuntos conciliatorios en materia mercantil; su regulación general, ciertamente, se encuentra fijada por el Código de Procederes, sin embargo, en la breve colección de articulados queda demostrado que el legislador boliviano

¹⁸ Los acuerdos alcanzados entre los Reyes Católicos y Cristóbal Colón, relativos a la expedición a las Indias por el mar hacia occidente, se denominan como Capitulaciones de Santa Fe. Fueron suscritas en fecha 17 de abril de 1492, en la localidad de Santa Fe (Granada).

republicano le otorga importancia y singularidad a la conciliación y al arbitraje, como medios surgidos en forma conjunta y no disgregada, así, los cuerpos sustantivos y adjetivos hacen mención específica a ambos métodos, insertándolos de la costumbre colonial al sistema normativo positivo.

La propia legislación de los años setenta, con la reforma del Código de Procedimiento Civil de 1972, reconoció la necesidad de prever la conciliación, empero, ella se circunscribió a la conciliación judicial; los artículos 180 al 183, determinaron su necesidad y le reconocen importancia como diligencia previa o durante el proceso, pues el juez, inclusive, antes de dictar la sentencia podía promover la conciliación, aspecto que es discutido y debatido ampliamente.

No se podía prever o consolidar la conciliación, si de por medio la ley estipula su carácter potestativo; la no vinculatoriedad de generar un espacio inicial para resolver el problema, que llevó a las partes a optar por la intervención del juez, determinó la inexistencia de acuerdos conciliatorios, desembocando, además, la congestión de causas y procesos, al negársele al ciudadano la posibilidad de arreglar el problema jurídico, en términos previos a la demanda.

Para regular, con rasgo expreso, los aspectos del procedimiento conciliatorio, en respuesta a la demanda de acceso pronto a la justicia, retraso en sentencias y con un enfoque de positivar, definitivamente, éste medio para resolver conflictos legales, se instituye la conciliación en la Ley N° 1770 y que, a posteriori, es adecuada a realidad jurídica nacional mediante la Ley N° 708.

El antecedente de introducción del arbitraje, en nuestro sistema legal, tendrá que valorarse conforme al primer documento jurídico dictado para las nuevas tierras descubiertas, a decir, las Capitulaciones de Santa Fe otorgaron a Cristóbal Colón, o un teniente designado por él, la posibilidad de regular la actividad de las empresas mercantiles y, adicionalmente, conocer los pleitos que nacieren a raíz del comercio instaurado en América.

A primera impresión, no se observa la terminología de arbitraje; desde su concepción jurídica natural, dicha figura resulta consolidada en el Derecho Español, porque los mercaderes y marineros, para resolver en forma ágil los

conflictos suscitados en su actividad comercial, decidieron apartarse de los procesos o procedimientos con evidente retraso y ampararse en la vía arbitral.

Este acontecimiento repercutió en que las Capitulaciones de Santa Fe incorporen un acápite especial sobre el arbitraje mercantil, aunque, la historia demuestra que Colón no ejerció el derecho concedido por los Reyes.

En cuanto a la fundación de la República de Bolivia, la propia historia nacional confirma la necesidad de regular la conducta y vida jurídica de los bolivianos a través de los Códigos Santa Cruz, en específico, las prescripciones del Derecho Arbitral son incluidas en el Código Mercantil; su Capítulo Segundo contempla nociones generales y específicas del juicio arbitral, positivado, por vez primera, en el sistema normativo nacional.

Los conflictos surgidos en negocios mercantiles y que ameriten la intervención de los árbitros tendrían que circunscribirse, íntegramente, en los artículos 761 al 779 del citado cuerpo normativo, y con un carácter vinculante impone la necesidad de acudir, en orden supletorio, a lo prescrito en el Código de Procederes.

Tal cual queda manifestado, en reiteradas oportunidades, el Poder Judicial se encontraba al borde del colapso; la excesiva carga procesal, la cantidad de procesos sin resolución judicial, eternos actos de corrupción y otros elementos negativos en el acceso de justicia, condicionaron al legislador boliviano a vaticinar la vigencia y promoción de los métodos alternativos de solución de controversias, en el sistema normativo boliviano.

Con estos antecedentes, la década de los noventa, será el espacio temporal en el que la terminología de “arbitraje y su procedimiento” se incorpore; en el ordenamiento jurídico boliviano, la promulgación de la Ley de Arbitraje y Conciliación, de fecha 10 de marzo de 1997, será el referente de reconocimiento positivo, en territorio nacional, de éste método de resolución de conflictos junto a la conciliación.

No obstante, se concluye que, a partir del descubrimiento de América, posterior independencia y fundación de la República de Bolivia, y ahora con la Ley N° 708 o Ley de Conciliación y Arbitraje, de fecha 25 de junio de 2015, la conciliación y

el arbitraje atraviesan distintas etapas históricas, pero, previsto de un común denominador similar o idéntico, otorgar la posibilidad de solucionar los problemas jurídicos, evitando procedimientos tediosos ante instancias judiciales, ello, es el punto inicial de visión con la que se proyectó la Ley N° 1770

1.2.4.1 Conciliación Extrajudicial

Explicada la incidencia histórica del sistema normativo conciliatorio y arbitral, un método orientado a la reducción de la mora procesal se conceptúa a título de conciliación, no obstante, dicha palabra, en territorio nacional, no goza de una adecuada pedagogía jurídica. El pueblo boliviano se halla confundido; independientemente, suele utilizarse el término conciliación en estrados judiciales o en los Servicios Integrados de Justicia Plurinacional (SIJPLU's)¹⁹ y, demás instancias acreditadas para arribar a acuerdos conciliatorios. De esta confusión de roles, nace la idea de permitir un análisis sobre lo que representa la conciliación extrajudicial y judicial, pues ambas exhiben caracteres distintos en su accionar. La ciudadanía con frecuencia participaba en procesos litigiosos o indisolubles en conflictos a ser resueltos con intervención de la administración judicial; a raíz de éste fenómeno socio-jurídico el Estado, en tiempos modernos, centra su atención en la difusión de la conciliación extrajudicial, como mecanismo paralelo al procedimiento conciliatorio en sede judicial, previsto en la norma adjetiva civilista.

El alto grado de insatisfacción ciudadana, es vivo reflejo de la calidad de justicia otorgada y que irradia el Órgano Judicial; la excesiva congestión de procesos que, normalmente, requieren un lapso de tiempo en su atención, la carga

¹⁹ La creación de los llamados Servicios Integrados de Justicia Plurinacional (SIJPLU's), es antecesor de los Centros Integrados de Justicia, los Centros de Acceso a la Justicia y otros similares que se idealizaron con la finalidad de lograr la desjudicialización del conflicto. En la gestión de 1993 se promulga la Ley N° 1455, modificada por la Ley N° 3324, de fecha 18 de enero de 2006, que en los hechos intentan crear un sistema de conciliación judicial, a través de los Juzgados de Paz y los Centros Integrados de Justicia, no cabe duda, el legislador boliviano opta por la conciliación ante la carga procesalista, que irradiaba la administración de justicia. Por ello, mediante Ley N° 3324, se incorpora como integrantes del Poder Judicial a los jueces de paz, para la resolución de conflictos en la vía conciliatoria y de equidad; a ellos, se les otorgaba jurisdicción y competencia para promover la conciliación en los conflictos individuales, comunitarios o vecinales que les sean presentados y, resolver en equidad el conflicto, cuando no se logre la conciliación.

procesal evidente que, hoy por hoy, se nutre en los juzgados y tribunales departamentales de justicia, así como el índice alarmante de casos y denuncias de corrupción, son algunas de las causales por las que el ciudadano, inmerso en el universo litigante, escoja la intervención de conciliadores extrajudiciales en las disputas legales.

La legislación castellana, a título de Derecho Indiano, a más de los compilados normativos de origen francés o italiano, no excluyeron ni tampoco desplazaron los usos y costumbres precoloniales; a pesar de la imposición europea plena de apartados legislativos sustantivos y procesales, la figura de la conciliación cohabita en las diferentes ramas del Derecho Boliviano.

La época republicana consintió que la conciliación, de forma equilibrada al arbitraje, se instituya sustantivamente y con naturaleza procesal en los Códigos Santa Cruz; el Código de Procederes y el Código Mercantil, vigentes hasta la segunda era de codificación boliviana, regularon la conciliación y permitieron su fortalecimiento en el sistema normativo boliviano, no obstante, con el Código de Procedimiento Civil no se podía prever o consolidarla, si de por medio la ley estipulaba su carácter potestativo.

De hecho, la nueva etapa de codificación, prevé que la conciliación se fortifique en el ordenamiento jurídico boliviano, empero, a diferencia de la conciliación propugnada en estrados judiciales y que suele activarse, con carácter previo a cualquier procedimiento en general, la conciliación extrajudicial se presenta bajo la consigna de arrojar mayores resultados positivos, por cuanto, el ciudadano no ingresa al conflicto judicializado sino puede obtener un acuerdo conciliatorio también con la intervención de personal, altamente calificado en temas de conciliación.

Poco se conoce sobre los antecedentes que impulsaron la conciliación extrajudicial, bajo la modalidad de Centros de Conciliación legalmente institucionalizados a partir de la Ley N° 1770. Los barajes históricos demuestran que la Cámara Nacional de Comercio y las CAINCO's Departamentales

participaban con sus Centros de Conciliación y Arbitraje autorizados por el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional²⁰.

Lo cierto es que, en la etapa última y anterior al proceso constituyente, el Decreto Supremo N° 28586, de fecha 16 de enero de 2006, asume, como política de desjudicialización y oportuno acceso a la justicia el Plan llamado Justicia para Todos, cuyo objeto principal se tradujo en mejorar los mecanismos de acceso a la justicia de los sectores vulnerables de la población, es decir, aquellos que no contaban con los recursos suficientes para generar el patrocinio o servicio jurídico y la atención particular de un abogado.

Así pues, como consta en la causa del Decreto Supremo N° 28586, desde la gestión 2004, se llevó adelante el Proyecto de Centros Integrados de Justicia mediante la instalación de nueve Centros a nivel nacional construidos, implementados y en funcionamiento de manera coordinada entre el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, los Gobiernos Municipales, las instituciones vinculadas a la administración de justicia, organizaciones representativas de la ciudadanía, vecinos y vecinas voluntarias, con miras a propiciar un encuentro entre el Estado y el ciudadano en temas de justicia.

Según lo transcrito por el Decreto Supremo, ésta proyección reportó avances significativos en el acercamiento de los servicios de justicia a los sectores vulnerables de la población, mediante la otorgación de servicios de información, orientación, capacitación, resolución alternativa de conflictos y coordinación con la justicia formal; su incorporación de manera expresa en la judicatura nacional obedece a la existencia de los Jueces de los Centros Integrados de Justicia, con competencia en materia civil, penal y familiar en el grado de instrucción, así lo

²⁰ Comisión Andina de Juristas. (2012). *Elaboración de línea de base para la implementación de un programa de fortalecimiento de la política pública de administración de justicia plurinacional en Bolivia: Documento III*. Sucre. CAJ. La página 40 destaca la conciliación extrajudicial; con el fin de brindar un mayor acceso a la justicia, especialmente a aquellas poblaciones más vulnerables y excluidas, se han generado y desarrollado un conjunto de emprendimientos e iniciativas orientadas a construir, abrir, crear y reconocer nuevas y otras formas de solución pacífica de conflictos, donde la sociedad civil y la propia comunidad va ocupando, cada vez más, un rol protagónico, consolidando así una diversa oferta de servicios de conciliación.

prevé el artículo 33 de la Ley N° 1455 o Ley de Organización Judicial, de fecha 18 de febrero de 1993, y sus contables artículos, para ser precisos del 184 a 187.

Al concluir la parte casualista del Decreto Supremo, se indica que el Proyecto de Centros Integrados de Justicia logró su reconocimiento como instrumento válido para la satisfacción de demandas de acceso a la justicia y, por ende, mejorar los mecanismos de gestión de la conflictividad existente, ciertamente se vislumbraba promover una cultura de paz.

Estas propuestas y ejecución de proyectos se consumaron en Ley N° 2446 o Ley de Organización del Poder Ejecutivo, de fecha 19 de marzo de 2003, el Decreto Supremo N° 26973 y el Decreto Supremo N° 27732, pues como atribución del Ministerio de la Justicia, a través del Viceministerio de Justicia, se permitía la coordinación de tareas vinculadas a los servicios de justicia, así como, la promoción, difusión y defensa de los derechos humanos y las garantías constitucionales de los ciudadanos, procurando el mejoramiento de sus posibilidades de acceso a la justicia.

La naturaleza institucional, los servicios otorgados y la eficacia de la conciliación extrajudicial no forma parte de la presente tesis, pero se observa que en la actualidad lograron avances significativos.

1.2.4.2 Conciliación Judicial

Entendemos por conciliación judicial, aquella propiciada por un conciliador estatal en instancias de la jurisdicción ordinaria, típicamente personificados a través de la figura de los juzgados. Dentro de la jurisdicción ordinaria la Ley N° 1455, siguiendo la escasa cultura practicada sobre actos judiciales conciliatorios que eviten el litigio, cultivó la conciliación en sede judicial mediante la Ley N° 3324 o Ley de Reformas Orgánicas y Procesales Reformas a la Ley de Organización Judicial, de fecha 18 de enero de 2006; dicha Ley permite que el artículo 2 de la Ley N° 1455 incorpore la justicia de paz, ejercida por los Jueces de Paz, sin duda, para la resolución de conflictos en la vía conciliatoria y de equidad. Siguiendo la línea básica contenida en el artículo 180 del Código de Procedimiento Civil, el artículo 16 de la Ley N° 1455 asumió como regla general la obligación de los jueces, en cualquier estado de la causa, de procurar la

conciliación de las partes, convocándolas a audiencias en las que puedan establecerse acuerdos que den fin al proceso o abrevien su trámite, excepto en las acciones penales por delitos de acción pública, y en las que la ley lo prohíba.

Se entiende que la conciliación en sede judicial, concebida por el ordenamiento jurídico procesalista civil, pudo regularse parcialmente conforme los artículos 180 a 183 del Código de Procedimiento Civil. El artículo 38 Bis, de la Ley N° 1455, al contemplar la jurisdicción y competencia de la justicia de paz, señaló que los jueces de paz podían promover la conciliación en los conflictos individuales, comunitarios o vecinales que les sean presentados; y, consiguientemente, quedaban facultados de resolver en equidad el conflicto cuando no se logre la conciliación, sin más limitaciones que las derivadas del orden público y las que emanen de la Constitución Política del Estado.

Cabe recordar que en la legislación republicana de la naciente Bolivia, ya los artículos 195 a 216 del Código de Procedimiento de Andrés de Santa Cruz, incorporaba a los jueces de paz, en calidad de conciliadores en todo negocio civil, y en los criminales sobre injurias.

El retroceso de la obligatoriedad de la conciliación en sede judicial del Código Santa Cruz al Código Banzer resulta negativa; la legislación procesal cruceña consideraba que sí una persona tenía ánimo de demandar a otra en juicio, adquiría el compromiso de presentarse ante un juez de paz para incitar a conciliar, por el contrario, el Código de Procedimiento Civil y la Ley N° 1455 sólo facultaron a que el juez pueda instar, más no procurar, la conciliación en sede judicial.

El Código Procesal Civil o Ley N° 439, de fecha 19 de noviembre de 2013, en sus artículos 234 a 238, en forma adecuada, positiva la conciliación en sede judicial; la novedad principal versa sobre el retorno al sistema propuesto por los Códigos Santa Cruz, así pues, los artículos 292 a 297 establecen con carácter obligatorio la conciliación previa, en rigor, al promoverse la demanda principal debe acompañarse el acta expedida y firmada por el conciliador autorizado. Con similar criterio, el Código de las Familias y del Proceso Familiar o Ley N° 603, de fecha 19 de noviembre de 2014, también inculca obligatoriamente la conciliación

en el artículo 427, inciso e, y, determina que en la audiencia preliminar el juzgador puede instar a la conciliación de oficio o a petición de parte, respecto de todos o algunos de los puntos controvertidos.

Por tanto, la Ley N° 025, la Ley N° 439 y la Ley N° 603 intentan propugnar la conciliación en sede judicial. Ésta amerita considerarse la base legal del sistema normativo conciliatorio boliviano, por cuanto, la Ley N° 025 introdujo la conciliación y los dos principales Códigos Adjetivos, en materia civil y familiar, empezaron a aplicarla, en cierto grado, con la conciliación previa e intraprocesal.

No basta con positivizar la conciliación en instrumentos normativos procesalistas, el Estado debía promover su correcta aplicación; la dificultad percibida por el Consejo de la Magistratura fue la necesidad de contar con presupuesto para cubrir los gastos de infraestructura.

Los espacios reducidos y el carácter vinculante obligaron, en muchos casos, a optar por el alquiler de ambientes en lugares distintos a los del asiento judicial, el bajo presupuesto con el que contaba a partir de su implementación coadyuvó a gestionar los recursos suficientes y presagiar la contratación de aproximadamente 157 conciliadores, aunque, la labor presupuestaria fue delegada a la Dirección Administrativa y Financiera (DAF) del Órgano Judicial.

La poca información y capacitación sobre legislación conciliatoria y cambios determinó postergar durante dos ocasiones la vigencia plena de los Códigos Morales, además, con un ánimo lucrativo, muchas entidades privadas o de formación complementaria aprovecharon la oportunidad para lanzar cursos de actualización, empero, el presupuesto del Órgano Judicial no permitió que éste sea el impulsor de la difusión conciliatoria. A ello se suma, que los abogados muestran resistencia en la aplicación de la conciliación, pues, en los hechos, las audiencias de conciliación se reducen a encuentros de disputas entre los litigantes y así afianzar la posibilidad de ingresar de llano al proceso.

A su vez, la Ley N° 708 vino como remedio seguro a perfilar las características, roles, atribuciones, funciones del conciliador extrajudicial y el Consejo de la Magistratura se encargó de definir la convocatoria y designación de los

conciliadores judiciales, más no su capacitación, ésta fue delegada a la Escuela de Jueces del Estado (EJE).

Por ello, el numeral 7 del artículo primero de las disposiciones adicionales de la Ley N° 439, señala que los programas de formación y capacitación se los realizaría en base a los principios y valores establecidos en la Constitución, conjuntamente, que para el desarrollo de competencias de los servidores judiciales se debía enfatizar la oralidad, la dirección del proceso por audiencia y el uso de las tecnologías de la información y comunicación, aspectos que constituyen directrices en la nueva visión académica de la EJE.

En este entendido, la EJE como objetivo de la cualificación profesional progresiva, así como de unificar criterios en torno a la interpretación y aplicación normativa, determinó abrir espacios en la capacitación para el intercambio de opiniones, criterios y experiencias que permitan orientar el estudio del Derecho en aspectos de orden doctrinal, procesal y jurisprudencial, en lo principal, en temas de conciliación.

El 6 de febrero del año 2016, marca una fecha trascendental, pues a partir de ella entra en vigencia plena la conciliación previa, figura jurídica que al abrigo de la Ley N° 025 y el Código Procesal Civil, abre para la administración de justicia un abanico de interesantes perspectivas y retos para contribuir a la cultura de paz, a través de la resolución pacífica de las controversias entre ciudadanos.

En síntesis, la infraestructura y gestión de recursos para la conciliación previa fue delegada a la Dirección Administrativa y Financiera del Órgano Judicial, la convocatoria y designación de conciliadores al Consejo de la Magistratura, la capacitación y actualización en manejo de técnicas y herramientas de conciliación en sede judicial a la EJE y la aplicación plena a los Tribunales Departamentales de Justicia; un laberinto de instituciones que bien podrían coordinar o no. Empero, la implementación del sistema conciliatorio judicial se dejó en manos del Órgano Judicial y la conciliación extrajudicial e institucional, por mandato de la Ley N° 708, al Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional.

1.3 MARCO CONCEPTUAL

1.3.1 Arbitraje

Los métodos alternativos de solución de conflictos, como el arbitraje y la conciliación se consolidan en los ordenamientos jurídicos, paulatinamente; la carga procesal, la demora en la obtención de resoluciones y demás factores procesalistas o litigantes, permiten que los Estados centren preocupación en su inmediata instrumentalización positiva. En este sentido Antonio Tobido define:

“...Es un procedimiento hetero compositivo extraprocesal, fundado en el principio de la autonomía de la voluntad de la parte, enalteciendo el pacta sunt servanda, esto es que la partes someten sus diferencias a consideración de un particular (arbitro), quien actuará según sus potestas, basado en la lex mercatoria o lex fori...”²¹.

Por consiguiente, el arbitraje es un procedimiento en el que, por expresa voluntad de partes, se delega la solución de conflictos privados a un tribunal arbitral; los árbitros, transitoriamente, quedan investidos de jurisdicción para emitir una resolución denominada laudo, que goza de la misma categoría jurídica que la de una sentencia judicial.

1.3.2 Conciliación

Son múltiples los criterios para orientar su esencia y elementos dominantes, que tanto los doctrinantes como la propia jurisprudencia han identificado. El tratadista Junco Vargas tiene la siguiente definición:

“..Es el acto jurídico e instrumento por medio del cual las partes en conflicto, antes de un proceso o en el transcurso de éste, se someten a un trámite conciliatorio para llegar a un convenio de todo aquello susceptible de transacción y que lo permita la ley, teniendo como intermediario, objetivo e imparcial, la autoridad del juez, otro funcionario o particular debidamente autorizado para ello, quien, previo consentimiento

²¹ Tobido, Antonio. (2014), *Arbitraje: Introducción al Derecho Arbitral*, Imprenta Creativa, La Paz. Aliviar la carga de procesos a estrados judiciales, sin duda, es una de las principales virtudes reconocidas al arbitraje y, subsidiariamente, la conciliación, tal como señala su página 13 y 14.

del caso, debe procurar por las fórmulas justas de arreglo expuestas por las partes o en su defecto proponerlas y desarrollarlas, a fin de que se llegue a un acuerdo, el que contiene derechos constituidos y reconocidos con carácter de cosa juzgada...”²²

Esta exhaustiva y comprensiva definición de la conciliación, se parece más a una descripción del fenómeno, con la inclusión de elementos que resultan muy ilustrativos, para aproximar la concepción total de la figura. Definiciones más sencillas, como la que ensaya el centro de conciliación en publicación de la Universidad Javeriana, señala:

“...La conciliación es un mecanismo jurídico de solución de conflictos, a través del cual las partes mediante un acuerdo satisfactorio pueden solucionar sus controversias, siempre que ellas sean susceptibles de transacción, desistimiento y aquellos que expresamente determine la ley...”²³

Se trata del otro extremo, una definición para elementos, pero más completa de los esenciales. Otro sector de la doctrina sigue idéntica línea y trae una definición breve en los siguientes términos:

“...Entendemos por conciliación el trámite a través del cual dos o más partes en conflicto buscan solucionar sus diferencias transigibles, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, llamado conciliador, mediante la búsqueda de acuerdos lícitos, equitativos y de beneficio mutuo...”²⁴.

Sin duda, estos son conceptos bastante claros, y quizá lo único que hubiese sido importante agregar es que los conflictos materia de resolución deben ser los así autorizados por el propio legislador, a saber: los susceptibles de transacción, desistimiento y los demás expresamente previstos en la normatividad.

²² Junco Vargas. (2014). *Arbitraje Introducción al Derecho Arbitral*. La Paz. Imprenta Creativa. pág. 26

²³ Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB). (2011). *Guía para la formulación y ejecución de proyectos de investigación*. La Paz. Plural Editores. Pág. 26

²⁴ Tapia, L. (2008). *Elementos cualitativos de la Conciliación*. La Palmas. OXFAM Gran Bretaña. Pág. 94

1.3.3 Similitudes y diferencias entre los mecanismos de solución de conflictos

Tanto en la Constitución Política del Estado, como en las propias leyes y en las costumbres de los miembros de las comunidades organizadas, surgen alternativas para la solución de las divergencias, que pueden distinguirse según características, tanto de las discrepancias de que se trate, como de los mecanismos escogidos y con fundamento en ellos, la diferencia de los efectos jurídicos que producen y sus consecuencias.

De ahí, la importancia de establecer las características, principales elementos, efectos y consecuencias que generan desde el punto de vista jurídico; fundamentalmente que su utilización pueda ajustarse en forma mucho más efectiva a los intereses de las partes en conflicto, en cuanto a la solución de las discrepancias, según el caso.

1.3.3.1 Arbitraje y Conciliación

Existen características comunes:

- son mecanismos alternativos de solución de conflictos que tienen como fin descongestionar la administración de justicia y obtener solución rápida y pacífica a las discrepancias.
- ambas son figuras previstas en la ley 708 (Ley de Conciliación y Arbitraje)
- En las dos se inviste a particulares transitoriamente de funciones públicas.
- en sendos eventos están habilitados para producir fallo en derecho o en equidad, en los terminas de la ley.
- Tanto la conciliación como el arbitramento, tienen como objeto la solución de conflictos, susceptibles de transacción.
- El árbitro como el conciliador, pueden obrar en número singular (el arbitramento suele constituirse en forma plural).
- Como resultado, los procedimientos, en los dos casos el laudo arbitral y el acta de conciliación, constituyen la actuación que resulta de carácter obligatorio para las partes.

- Finalmente, la decisión en ambos casos, tratándose de un laudo arbitral o de un acta de conciliación, tiene fuerza vinculatoria, que obliga a las partes y por tanto hace tránsito a cosa juzgada.

1.3.3.2 Diferencias

- el arbitraje pone a disposición de los árbitros la solución del conflicto que lo deciden con autonomía de las partes en el laudo; en contraste con la conciliación, en la cual, el conciliador propone las fórmulas y estas son objeto de concertación por las partes, por tanto, no es impuesta por el conciliador.
- el arbitraje es un procedimiento jurisdiccional, cuyos elementos constitutivos de convocatoria, términos, pruebas, incidentes, el laudo mismo y sus recursos están determinados en la ley; en tanto la conciliación, como mecanismo de autocomposición, ofrece posibilidades más amplias con miras a encontrar una solución pacífica y donde el procedimiento no es dominante, frente a una solución que resulte conveniente para las partes y recogida en el acta correspondiente; esta última está sujeta a formalidades previstas en la ley²⁵.
- el arbitraje ordena la intervención de las partes por conducto de apoderado; en tanto en la conciliación, pueden las partes actuar personalmente o podrán asistir a la audiencia con su apoderado; únicamente en caso en que el domicilio de alguna de las partes no se encuentre dentro del circuito judicial o esté ausente del territorio nacional, podrá acreditarse por apoderado, facultado para conciliar, para que se presente a la audiencia
- en el arbitraje puede haber compromiso arbitral previo, situación que no está prevista para los casos objeto de conciliación. en general, la conciliación comporta un carácter de procedibilidad, situación que no aplica para el arbitramento.

²⁵ Yáñez Valdez, L. (2015). *Origen e incidencia de la nueva Ley de Conciliación y Arbitraje*. La Paz. ICEES.

1.3.4 Cultura de Paz

La Cultura de Paz se refiere a todos aquellos valores, ideas, actitudes y comportamientos que contribuyen a construir la paz.

En noviembre de 1999, la Asamblea de las Naciones Unidas aprobó la Declaración y Programa de Acción por una Cultura de Paz de las Naciones Unidas cual dice que una cultura de paz es un conjunto de valores, ideas, actitudes y comportamientos que reflejan el respeto a la vida, a la dignidad del ser humano y a la naturaleza, y que ponen en primer plano los derechos humanos, la igualdad entre hombres y mujeres, el rechazo a la violencia en todas sus formas y la adhesión a la democracia y a los principios de libertad, justicia, respeto, solidaridad y tolerancia²⁶.

1.3.5 Métodos Alternativos de Solución de Conflictos

Los métodos alternativos de solución de conflictos son sistemas que brindan a las partes enfrentadas vías alternativas para resolver sus discrepancias sin tener que acudir a los tribunales.

Algunos de estos métodos son el arbitraje, la mediación, la negociación y la conciliación. Estos sistemas tratan de promover que el hecho de acudir a los tribunales sea el último recurso para resolver cualquier discrepancias o controversia²⁷.

Son formas autocompositivas de regulación, gestión, solución transformación de conflictos que constituyen una sinergia con el sistema judicial, los cuales tienen como objetivo lograr la pacificación social.

²⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2016). *Los Principales Tratados Internacionales de Derechos Humanos*. New York. Editorial de Naciones Unidas. Pág. 216.

²⁷ Quiroga, Marta. (2011). *Métodos Alternativos de Solución de Conflictos: Herramientas de Paz y Modernización de la Justicia*. Madrid. Dykinson. Pág. 8.

1.4 MARCO CONTEXTUAL

1.4.1 Situación actual de la Conciliación

La nueva configuración del Estado boliviano, ha visibilizado la conciliación en sede judicial, principalmente, por la introducción del instituto de la conciliación previa en la justicia boliviana, logrando en poco tiempo que la población, al conocer de esta nueva posibilidad para resolver sus conflictos de manera directa, comience a requerirla, demostrando con ello su eficacia como también una amplia visión del desarrollo de la justicia, o lo que algunos académicos han denominado como cambio de paradigma.

“...un nuevo modelo de justicia, de administración de justicia, en donde la resolución de disputas ha comenzado a tener un lugar relevante...”²⁸.

La conciliación es la primera actuación procesal para restituir la armonía y la paz entre las partes mediante la solución inmediata de sus conflictos. Sin embargo, desde su implementación se han observado dificultades sobre todo en la interpretación del marco normativo de la conciliación previa por los distintos actores vinculados con la misma (jueces, conciliadores, partes, abogados y otras autoridades judiciales), que ha derivado en problemas que deberán ajustarse para que la conciliación pueda cumplir efectivamente sus objetivos.

El espíritu de la Ley N° 025 o Ley del Órgano Judicial, plantea en su artículo 65 que:

“...la conciliación es el medio de solución inmediata de conflictos y de acceso directo a la justicia, como primera actuación procesal...”²⁹.

En ese sentido, es fundamental reflexionar sobre los alcances e importancia que nuestra norma le atribuye a la conciliación, como el primer mecanismo de acceso

²⁸ La Dra. Gladys Stella Álvarez (Argentina) señala en un texto de Filosofía de los Métodos Alternativos de Solución de Controversias, que entre el derecho y la mediación existe una vinculación estrecha. Ver: <http://www.derecho.uba.ar/derechoaldia/tapa/filosofia-de-lasolucion-de-controversias/+3919>.

²⁹ Ley N° 025 o Ley del Órgano Judicial, ley de 24 de junio de 2010.

a la administración de justicia, donde las personas pueden gestionar y resolver sus conflictos de manera pronta y eficaz.

Es decir, esta nueva figura procesal es preponderante y quiere evitar en el fondo que la población llegue a la vía judicial.

Por ello, los juzgados públicos al momento de gestionar las solicitudes de conciliación deben realizar todos sus mejores oficios y conducir a que la conciliación se haga efectiva, tal como lo plantea el artículo 67, cual señala en su párrafo I que:

“... las juezas y los jueces están obligados a promover la conciliación de oficio o a petición de parte, en todos los casos permitidos por ley...”

En rigor, el ánimo de nuestra norma determina que los jueces sean quienes le den el mayor impulso a la conciliación, y no solo con su derivación y prosecución a los conciliadores, sino también con su aprobación.

De allí, que el párrafo II del mismo artículo instituye *que*:

“...con base al acta levantada al efecto, declarará la conciliación mediante auto definitivo con efecto de sentencia y valor de cosa juzgada...”,

Es decir, refuerza el rol múltiple del juez o jueza. Esta condición no debiera ser omitida por los juzgados públicos al momento de gestionar las solicitudes de conciliación; al contrario, debe verse reflejado en los buenos oficios que realizan en el procedimiento de conciliación, pues el artículo 67 plantea en el párrafo I que:

“...las juezas y los jueces están obligados a promover la conciliación de oficio o a petición de parte, en todos los casos permitidos por ley...”.

Verbigracia, el ánimo de nuestra norma permite que los jueces sean quienes le den el mayor impulso a la conciliación, y no simplemente con su promoción y gestión.

1.4.2 Desafíos de la Jurisdicción Agroambiental respecto a la conciliación.

Desde la creación de la Judicatura Agraria con la Ley N° 1715, o más propiamente desde su instalación oficial en agosto de 1999 y el funcionamiento

de los juzgados agrarios el año 2000, se ha ido desarrollando en Bolivia un interesante recorrido en materia procedimental agraria en base a los principios generales del procedimiento agrario y los pocos artículos que establecen el proceso oral agrario hasta hoy vigente, incluso con el inevitable régimen de supletoriedad contenido en su artículo 78, por el cual los actos procesales y procedimientos no regulados, en lo aplicable, se rigen por las disposiciones del Código de Procedimiento Civil.

La supletoriedad de la norma procedimental civil “en lo aplicable”, en materia agraria, en los hechos ha venido marcando la diferencia pues existiendo una diferente naturaleza y base doctrinal entre el derecho civil y el derecho agrario, entre el proceso oral y el proceso escrito, el primero más dinámico y eficiente que el segundo, con principios como el de la oralidad, la inmediación, concentración, especialidad, servicio a la sociedad, integralidad y otros, es lógico que se hubiere ido forjando una dinámica procedimental propia cada vez más diferenciada del procedimiento civil pero sin dejar de acudir a esta norma cuyo desarrollo sin duda es muchísimo más completo pero en muchos aspectos se ha tornado pesada, excesivamente formalista y ha dejado de responder a la imperiosa demanda de una justicia pronta y efectiva. En realidad la situación descrita, es decir el hecho de no contar con un Código Procesal Agrario o como algunos otros abogados agraristas en Bolivia dirán que no existía un procedimiento propio, permite al menos dos lecturas diferentes: por un lado y al que me adscribo consiste en ver que en los hechos no se podría manifestar la ausencia de un procedimiento, pues aunque escueto y limitado a unos pocos artículos, incluyendo los principios generales, sí ha existido y aún está vigente un procedimiento agrario contenido en la Ley N° 1715 parcialmente modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria y es el proceso oral agrario que se enmarca en la corriente procesal agraria latinoamericana al implementar la oralidad del proceso desarrollado principalmente en audiencias; ahora bien, seguramente este proceso ha causado a los Jueces Agrarios muchos conflictos de aplicación e interpretación en los casos en los que la “supletoriedad” no respondía a la naturaleza de la materia; sin embargo ello se ha resuelto acudiendo a los principios generales de

la administración de justicia agraria como son: la oralidad, intermediación, concentración, dirección, gratuidad, publicidad, especialidad, competencia, responsabilidad, servicio a la sociedad, celeridad, defensa, integralidad y eventualidad; posteriormente con la Ley N° 3545 se incluyó además el principio de la función social y económico social.

En este marco de “supletoriedad”, se comprende que la incorporación de la conciliación previa, en el nuevo Código Procesal Civil, responde también al principio de oralidad que reviste los procesos agroambientales, teniendo el objetivo garantizar el acceso a una justicia pronta y oportuna, para que, muchas de las causas ventiladas en los juzgados agroambientales pueden resolverse de mejor manera por la vía de la conciliación, ya que no involucran cuestiones de puro de derecho.

Por consiguiente el artículo 234 de Código Procesal Civil plantea *que todos los derechos susceptibles de disposición por su titular, así como los transigibles, podrán ser objeto de conciliación en el proceso, acota que la conciliación podrá ser instada por la autoridad judicial o por las partes, y que las partes de mutuo acuerdo podrán acudir directamente al conciliador judicial, en materia agraria a la “función conciliadora” del juez, por cuanto, la autoridad judicial a tiempo de la audiencia preliminar tiene el deber de instar a las partes a conciliación bajo pena de nulidad, es más, las partes podrán conciliar en la audiencia preliminar o en cualquier etapa o fase del proceso.*

Se concluye que, el Código Procesal Civil ha dado un significativo aporte en la definición y regulación de la conciliación previa, para los procesos en materia agraria, porque reconoce que con este instituto jurídico es posible consagrar la cultura de paz en la sociedad boliviana y al mismo tiempo evitar un proceso judicial.

En ese sentido, la eficacia de la conciliación depende, en alguna medida, de la preparación y responsabilidad de los jueces agroambientales la primera audiencia juega un papel fundamental, porque tiene como finalidad evitar el proceso a través de la función conciliadora, limitar su objeto mediante la fijación

del objeto de la prueba y depurar el procedimiento a través de la función saneadora.

Por mandato del artículo 83, numeral 4) de la Ley N° 1715 establece que el “*Juez debe instar a conciliación a las partes, respecto de todos o algunos de los puntos controvertido*”. El juez agroambiental promueve el diálogo y sugiere a las partes la solución de sus controversias; por ello debe ser un experto en el manejo de las técnicas de negociación, comunicación y las referidas al proceso conciliatorio en sí.

CAPÍTULO II

2 DIAGNÓSTICO

2.1 Introducción

El presente diagnóstico, responde a una investigación de tipo explicativa y exploratoria, en el entendido de lograr un acercamiento real con la percepción de personas involucradas en procesos agroambientales y, con carácter particular, recoger el criterio y opinión inmersos en el pensamiento del servidor público que, por su actividad laboral, se encuentra directamente vinculado con la aplicación de la conciliación en juzgados agroambientales; la descripción, por tanto, incorpora un detalle de los sentimientos, actitudes y caracteres de la población, relacionados al grado de conocimiento y finalidad que persigue la conciliación, la probidad brindada por quienes promueven el proceso de conciliación.

Los propio, servidores judiciales centran atención a momento de desglosar, descriptivamente, elementos referidos a la efectividad y falencias de la conciliación en sede judicial; ello, invoca la necesidad de conocer el nivel de utilidad de la conciliación y su correspondiente procedimiento, destinado a facilitar el trabajo de los jueces agroambientales u optimizar la calidad de atención, a quienes acuden diariamente a los estrados judiciales, y optan por la solución alternativa a sus conflictos.

Fue empleado un enfoque cualitativo y cuantitativo; si bien se detallan insumos de recolección de datos cuantitativos también impera la colección e interpretación de información cualitativa, el detalle ampuloso de las entrevistas da fe de las opiniones vertidas por actores clave (sujetos procesales, jueces agroambientales y abogados).

En base a lo cotejado, el procesamiento de datos cuantitativos va acompañado de la sistematización de información cualitativa; ambos enfoques, permiten la posterior elaboración del diagnóstico, pues se concluye que la información primaria es pilar fundamental para operativizar la redacción de la propuesta contenida en el Capítulo III.

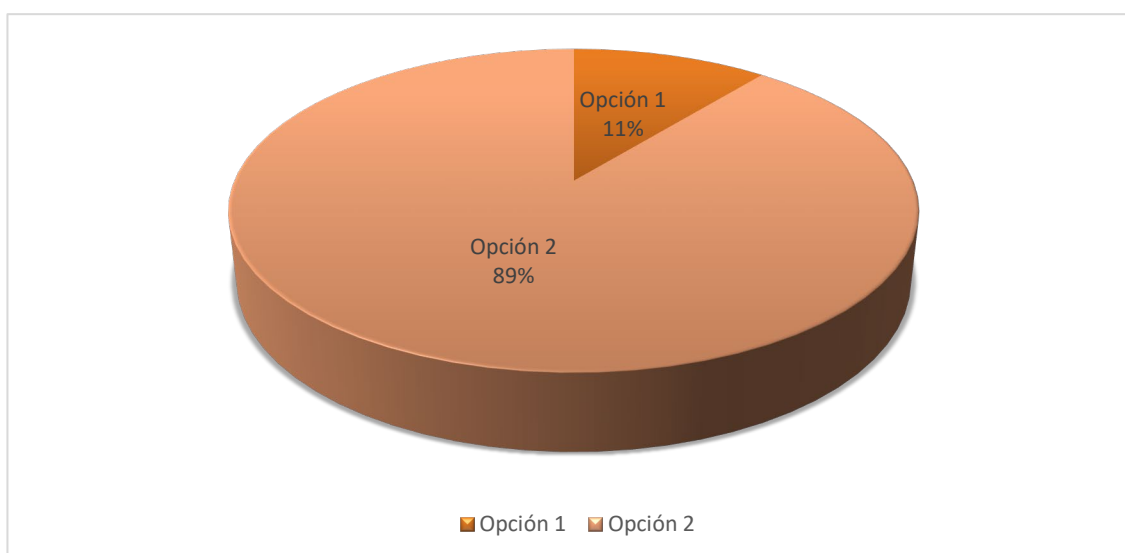
2.1.1 Encuesta

TABULACIÓN DE LA INFORMACIÓN

1. ¿Cuándo acudió a un Juzgado Agroambiental para promover o asumir defensa dentro de un proceso ¿le informaron sobre la existencia, relevancia y pertinencia de optar por la conciliación intraprocesal, así como el procedimiento y requisitos?

Indicadores	Total, Respuestas y Porcentajes
Opción 1: Sí.	6 = 11%
Opción 2: No.	49 = 89%
TOTAL	55 = 100%

Fuente: Elaboración propia (2020)



Fuente: Elaboración propia (2020)

INTERPRETACIÓN

La sociedad civil, conformada por personas inmiscuidas dentro de un proceso judicial agroambiental, en su mayoría con un 89%, respondieron que, en su primer o posterior contacto, no les expusieron respecto a la, relevancia y pertinencia de optar por la conciliación, peor aún sobre el procedimiento y requisitos.

No obstante, a través del 11% de los restantes encuestados, se pudo constatar que los actores procesales asocian la existencia de la conciliación previa

contenida en la Ley N° 1715 y, por consiguiente, la solicitud, tan sólo con la orientación jurídica mínima que se le brinda en la instancia receptora de los juzgados agroambientales.

ANÁLISIS

La gran mayoría de personas, constituida en la población litigante (procesos de nulidad de títulos ejecutoriales y determinación de límites parcelarios), percibe que los servidores públicos y funcionarios quienes se encuentran obligados a transmitirles información cabal sobre la existencia, relevancia, pertinencia, procedimiento y requisitos para optar por la conciliación, descuidan su labor profesional y, por ende, éste constituye un factor que incide en alterar la efectividad de la conciliación en materia agraria, es clara la opinión de un encuestado:

“... es complicado para nosotros porque no somos informados, cuantas veces he buscado solucionar, de manera pacífica, este mi problema, recién me estoy enterando de esta forma de solución...” (Opinión: persona encuestada en el Juzgado Agroambiental de Monteagudo de Chuquisaca, en fecha 15 de diciembre de 2020).

Se concluye que una de las principales falencias, al interior de la conciliación en juzgados agroambientales, representa la poca formación y escaso profesionalismo de quienes se encargan de recibir y recepcionar las pretensiones promovidas por personas que buscan una solución efectiva a sus conflictos.

“... la verdad no conocía de este procedimiento, mi abogado me dijo “algo”, sin embargo, me aseguró que lo más recomendable era recurrir hasta lo último...” (Opinión: persona encuestada en audiencia de inspección en el municipio de Presto Chuquisaca, en fecha 18 de febrero de 2020)

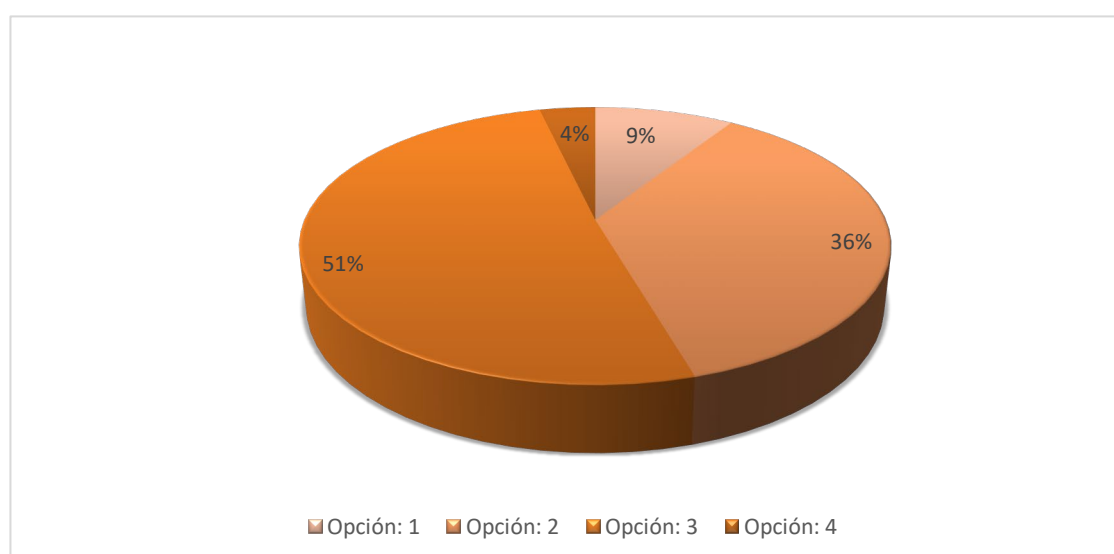
De allí que el ciudadano, en calidad de sujeto activo o pasivo de un proceso agroambiental, con carácter previo a ingresar a las audiencias orales programadas, posee un reducido conocimiento de lo que representa la conciliación, dejando que sea el juez o el abogado patrocinante quien le

transmita o no los beneficios que contrae solicitar este método alternativo de solución de conflictos o finalmente se entere recién de la Función Conciliadora cuando acuda a la audiencia.

2. ¿Cómo califica la atención brindada por servidores públicos de los Juzgados Agroambientales (oficiales de diligencia, etc.), que tienen a su cargo la tramitación de la conciliación intraprocesal?

Indicadores	Total, Respuestas y Porcentajes
Opción 1: Orientan adecuadamente a las personas y le prestan atención efectiva y trato cordial, además brindan información respecto a la conciliación en la etapa inicial del proceso.	5 = 9%
Opción 2: El trato o servicio fue improvisado, se podía ver que no había personas a cargo y que las acciones para optar y tramitar la conciliación no eran coordinadas adecuadamente.	20 = 36%
Opción 3: El trato o servicio fue malo, no hubo una acción inmediata ni rápida, no había personas responsables y nadie parecía tener una respuesta sobre la conciliación y los posteriores pasos a cumplir.	28 = 51%
Opción 4: No sabe, no responde.	2 = 4%
TOTAL	55 = 100%

Fuente: Elaboración propia (2020)



Fuente: Elaboración propia (2020)

INTERPRETACIÓN

La población encuestada califica el servicio de solicitud y tramitación de conciliación previa, por parte de los funcionarios, como mala (51%); la

calificación es resultado de la inexistencia de acciones inmediatas o rápidas, ni siquiera aprecian personas responsables en el servicio.

Al mismo tiempo, las personas involucradas en procesos judiciales agrarios, con un 36%, explican que variables como la improvisación y la falta de coordinación son la consecuencia inmediata de un servicio regular. Finalmente, tan sólo el restante 9% manifiesta que el servicio y formas de solicitud de conciliación previa en sede judicial, frente a posibles procesos agroambientales, les ofrece seguridad.

ANÁLISIS

El servicio otorgado, por los servidores públicos de los juzgados agroambientales, contempla una calificación preocupante. Desafortunadamente, la calidad del servicio también constituye un factor que permite medir la efectividad de la conciliación agraria; si bien el ciudadano desconoce preliminarmente la finalidad de la conciliación no es menos cierto que la improvisación, falta de coordinación entre funcionarios, el escaso profesionalismo y la poca seriedad laboral del personal de Plataforma u oficiales, han desembocado en que la población desconfíe de la justicia y consiguiente de la conciliación previa.

Prueba de ello, la inseguridad bordea en el pensamiento de quienes ya acudieron a estos estrados judiciales, generándose un panorama alarmante, por cuanto, el ciudadano transmite la calidad del servicio a sus pares o por lo menos trata de comunicar las experiencias negativas cuando ha solicitado el servicio.

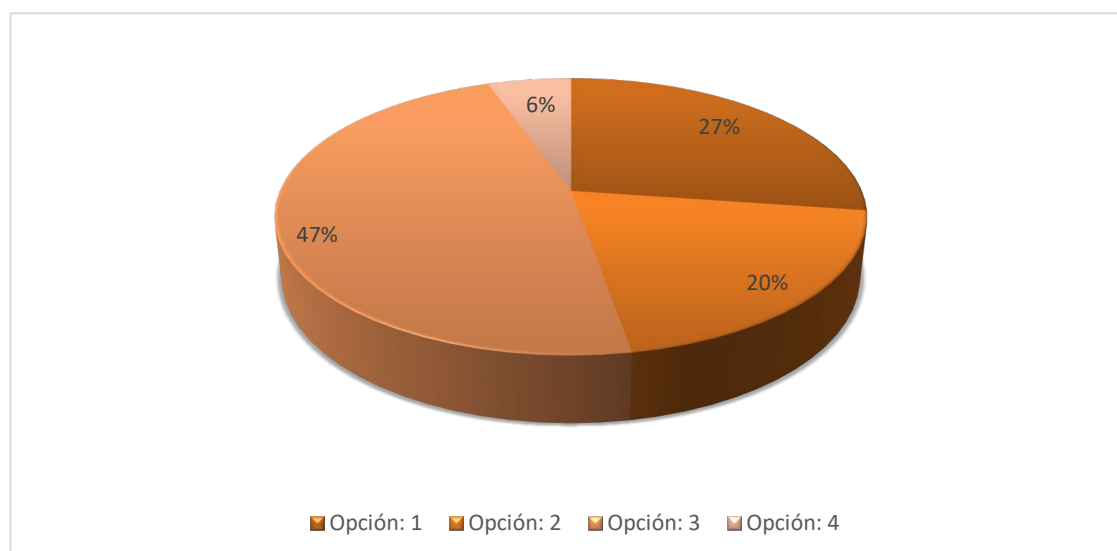
“... yo sé apenas leer, apenas pude terminar la escuela, y lo que quiero es que me ayuden en este lugar, mi vecino se está avanzando en mi terreno, mi comunidad no quiere solucionar, por eso he venido aquí a que me ayuden...” (Opinión: persona encuestada en juzgado agroambiental de Tarabuco, en fecha 12 febrero de 2020)

Puede percibirse que el ciudadano califica la efectividad de la solicitud y tramitación de la conciliación previa con la calidad del servicio ofertada y recibida por los funcionarios judiciales.

3. ¿Qué considera necesario para mejorar el procedimiento que persigue la Función Conciliadora en un proceso en materia agraria?

Indicadores	Total, Respuestas y Porcentajes
Opción 1: Personal mejor capacitado e informado, respecto a los beneficios de la conciliación.	15 = 27%
Opción 2: Más personas de atención, para quienes optan por mecanismos alternativos de solución de sus conflictos.	11 = 20%
Opción 3: Sanciones para quienes no asistan a las audiencias de conciliación, incumplan acuerdos o generen contratiempos en la tramitación de la conciliación previa.	26 = 47%
Opción 4: No sabe, no responde.	3 = 6%
TOTAL	55 = 100%

Fuente: Elaboración propia (2019)



Fuente: Elaboración propia (2020)

INTERPRETACIÓN

La sociedad civil aprueba las tres sugerencias para optimizar el procedimiento que persigue la Función Conciliadora en un proceso en materia agraria.

Sin embargo, hizo énfasis en la necesidad de establecer sanciones para quienes no asistan a las audiencias de conciliación, incumplan acuerdos o generen contratiempos en la tramitación de la conciliación previa con un 47% y capacitar más al personal (muy necesario 27%), que desempeña funciones judiciales.

ANÁLISIS

Las personas involucradas en procesos judiciales, consideran prioritario, en primer lugar, el rediseño de la conciliación previa en su alcance vinculatorio y sancionatorio; ello, nos conduce a la conclusión de que la conciliación previa, acorde a Ley N° 439, y Ley N°1715 también está supeditada a un mecanismo que garantice sanciones para quienes no asistan a las audiencias de conciliación, incumplan acuerdos o generen contratiempos en su tramitación, es decir, el propio usuario es quien exige mejorías para recomendarlo. Por otra parte, demanda la capacitación del personal que desempeña funciones judiciales, habida cuenta de que estos son quienes otorgan información y coadyuvan con el servicio de conciliación previa.

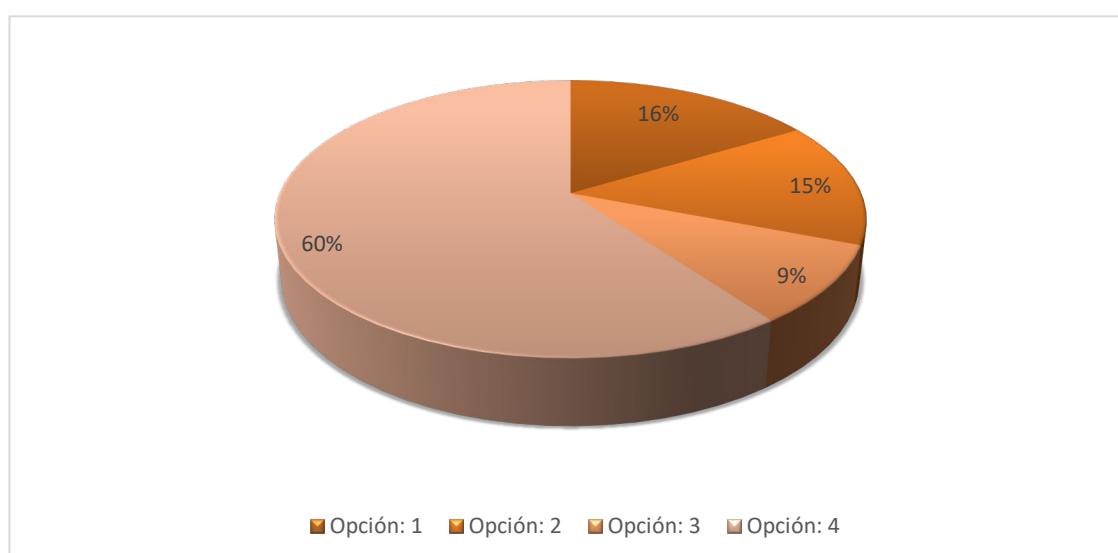
“... para nosotros es importante que estos métodos sean efectivos, si bien cuando tenemos controversias en nuestra comunidad lo solucionamos orgánicamente, es bueno tener a disposición este medio de solución a nuestros problemas de tierras...” (Opinión: dirigente de la Comunidad Acharan del municipio de Yamparaez, en fecha 18 de diciembre de 2019)

Conforme lo expresado, la tríada compuesta por el ciudadano parte de un litigio, el servidor público y la conciliación ameritan un enlace y conexión permanente, sea mediante una correcta socialización e información sobre la finalidad y requisitos de la conciliación previa, la mejora profesional de los servidores públicos o el rediseño de sanciones, respectivamente; caso contrario, prevalecerá el criterio de que el ciudadano no opta la conciliación agraria, animado a solucionar su problema en forma preventiva sino es el servidor público quien la tramita por mera formalidad, quebrantándose la finalidad que persigue éste instituto jurídico.

4. Con la experiencia de la conciliación previa, en caso de tener un problema a futuro, ¿qué actitud asumiría para solucionar su conflicto legal?

Indicadores	Total Respuestas y Porcentajes
Opción 1: Acudiría a la conciliación, pues el juez agroambiental está capacitado, da un buen trato y es hábil para proponer soluciones.	9 = 16%
Opción 2: No recurriría a la conciliación, por cuanto, el juez agroambiental no está capacitado, su trato no es bueno y entorpece los problemas.	8 = 15%
Opción 3: Recurriría a otras instancias para solucionar el problema.	5 = 9%
Opción 4: Intentaría solucionarlo a través de la conciliación, pese a la buena o mala experiencia vivida con el juez.	33 = 60%
TOTAL	55 = 100%

Fuente: Elaboración propia (2020)



Fuente: Elaboración propia (2020)

INTERPRETACIÓN

De presentarse nuevos problemas jurídicos, el encuestado afirma, con carácter preponderante y en forma positiva, que intentaría solucionarlos a través de la conciliación, pese a la buena o mala experiencia vivida con el juez. (60%).

Aunque prefiera nuevamente utilizar el servicio o lo rechace, así como piense acudir otras instancias extrajudiciales, estas opciones con sus mínimos porcentajes (16%, 15% y 9%) no alcanzan ni a la mitad de aprobación, de quienes señalan su conformidad con el servicio brindado en la actualidad por los jueces agroambientales en materia de conciliación.

ANÁLISIS

La ciudadanía en su conjunto, no ha perdido la credibilidad ni confianza en la conciliación; de esta conclusión, puede explicarse que los niveles de coordinación, entre servidores judiciales, también representan un elemento de suma preocupación e inquietud en la eficacia y posterior efectividad de cualquier conciliación previa que llegue a solicitarse.

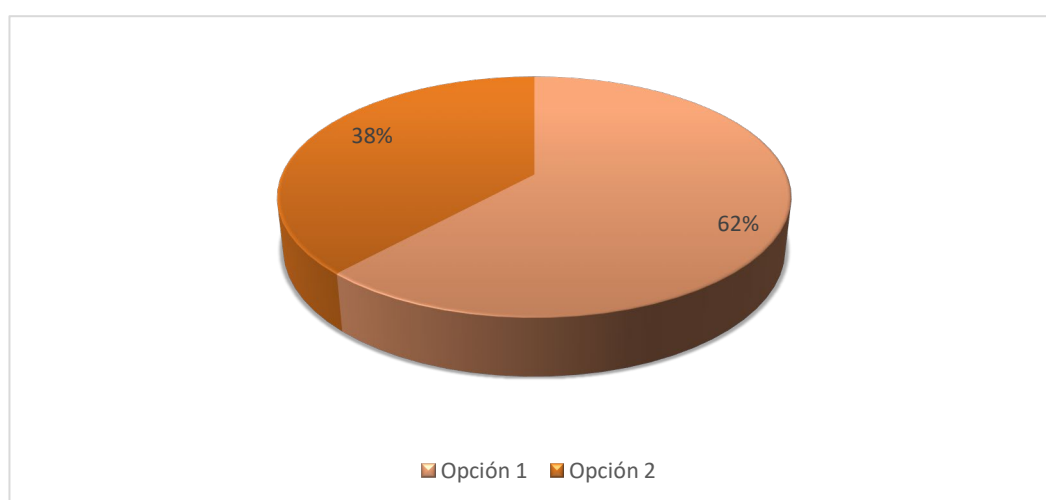
“...estos instrumentos alternativos son positivos, al menos en materia agraria donde prima la oralidad del proceso, en mi despacho en 2019, el 50% de los procesos concluyeron con la conciliación y el resto de las más de 35 sentencias dictadas en lo va del año 2020 están con resolución final quedando un caso en trámite...” (Opinión: Juez de Juzgado Agroambiental de Sucre, en fecha 25 de febrero de 2020)

La población boliviana, manifiesta que la vía idónea a la poca efectividad de la conciliación implica su inmediato rediseño, acompañado de políticas públicas.

5. Por los resultados obtenidos después de la conciliación, ¿Ud. recomendaría el servicio?

Indicadores	Total, Respuestas y Porcentajes
Opción 1: Sí, es recomendable para familiares o amistades solucionar sus problemas a través de la conciliación.	34 = 62%
Opción 2: No, aún tendría mis dudas y preferiría no recomendarlo.	21 = 38%
TOTAL	55 = 100%

Fuente: Elaboración propia (2020)



Fuente: Elaboración propia (2020)

INTERPRETACIÓN

El 62% de la población encuestada considera posible el hecho de recomendar el servicio a sus familiares y amistades, frente a un 38% que, preferiría no recomendar la conciliación previa en sede judicial.

ANÁLISIS

En base a las anteriores respuestas, la población inmersa en la conciliación previa, solicita mejoras al instituto jurídico de la conciliación; este elemento personifica el justificativo para la implementación de políticas públicas judiciales.

“...En nuestro país la Ley de Conciliación N° 1770 es un importante avance para promover una cultura de paz, antes de esta ley no se podían solucionar con facilidad los problemas entre las personas y había que acudir al Poder Judicial. Para muchos hermanos y hermanas del área rural esto significaba prever días de viaje y alimentación...” (Opinión: presidente de la FEJUVE del centro poblado de Yamparaez, en fecha 3 de marzo de 2020)

En este sentido, la persona inmersa en proceso judicial agroambiental, no puede encontrarse supeditado a la responsabilidad de servidores públicos, más al contrario tendrá que preverse otro mecanismo estatal, pudiendo traducirse en la elaboración de planes y programas y modificación de la norma, que respondan a los estándares de la cultura de paz que requiere el Estado Boliviano.

2.1.2 Entrevistas

La aplicación de entrevistas fue dirigida a actores clave (conciliadores avalados por el INRA, jueces y abogados) involucrados con la solicitud, tramitación y desarrollo propio de la conciliación previa.

A título de prácticas se evaluaron variables como falencias y limitaciones del actual Protocolo de Aplicación de herramientas procedimentales Ley N° 1715 parcialmente modificada por la Ley N° 3545, Código Procesal Civil en su función “supletoria”, situaciones que afectan el procedimiento de conciliación, además de actividades positivas y negativas adoptadas en la conciliación previa y extrajudicial. La medición de las actitudes, que los actores asumen frente al

instituto conciliatorio, puede apreciarse a través del impacto percibido en la conciliación, la finalidad perseguida y la situación ideal a la que debería apuntar. A continuación, se detalla la información que pudo ser colectada, procesada y sistematizada.

2.1.2.1 Entrevista Procedimiento conciliatorio (autoridad indígena originaria campesina)

La ley agraria boliviana reconoce la posibilidad de que la conciliación al interior de una comunidad indígena campesina se desarrolle respetando los usos y costumbres que allí se desarrollan, es decir la forma en que ancestralmente solucionaron sus conflictos referidos a la tierra. No obstante, se sugiere seguir un procedimiento que es comúnmente utilizado y que busca conseguir mejores resultados en favor de la comunidad y sus habitantes. A continuación, se sugiere una serie de pasos que pueden servir de guía para la ejecución del proceso de conciliación al interior de una comunidad:

1. Inicio del proceso de conciliación:

La autoridad originaria que conoce de la existencia de un conflicto referido a la tenencia de tierras al interior de su comunidad, realiza una evaluación acerca de los pormenores que hacen al problema para determinar la pertinencia de realizar una audiencia de conciliación. Es en esta situación donde tienen dificultades, pues en muchas ocasiones por la complejidad de los temas a tratar no es fácil desarrollar su trabajo desde lo orgánico y costumbres, a veces necesitan asistencia técnica:

“...a veces necesitamos la ayuda de un abogado, pues los títulos ejecutoriales son medios de prueba para determinar el derecho propietario, o la ayuda de un topógrafo igual sería útil...” (Opinión: Entrevista realizada a Autoridad Indígena Originaria Campesina de Yamparaez, en fecha 15 de diciembre de 2019)

En este sentido en esta evaluación se deberá considerar si el hecho supone realmente un conflicto o si sólo se trata de un mal entendido que merece una aclaración para cuyo efecto realizará un examen de los antecedentes

documentales y verbales del hecho. De constatarse la presencia de un conflicto la autoridad, sea de oficio o pedido de parte, podrá promover la conciliación entre las partes en conflicto, a esto debería sumarse la colaboración de los abogados y personal técnico para determinar si amerita la convocatoria a la audiencia de conciliación.

2. Convocatoria a la participación de la Audiencias.

Determinado el conflicto, la autoridad originaria tiene la obligación de invitar a las partes para que participen en una audiencia de conciliación. La invitación deberá ser entregada personalmente a los interesados y como una forma de apresurar el procedimiento. Cabe destacar que la organización de las comunidades esta parte del procedimiento es eficaz:

“... nuestros usos y costumbres nos guían a que seamos cumplidos con nuestros miembros es mi obligación como autoridad, dar ejemplo y cumplir en avisar a los interesados sobre la audiencia...” (Opinión: Entrevista realizada a Autoridad Indígena Originaria Campesina de Yamparaez, en fecha 15 de diciembre de 2019)

En este sentido podrá, de una vez, señalar el lugar, el día y la hora donde se desarrollará la audiencia de conciliación. No existe un formato único de invitación, pero se sugiere señalar como se dijo lugar y fecha, el de los propietarios de la parcela en conflicto, el marco legal en el que se ampara, por ejemplo, lo establecido en el artículo 171 parágrafo III de la Constitución Política del Estado, la Ley N° 1715 del INRA y Ley N° 1770 de Conciliación y Arbitraje, detallando la invitación participar en la Audiencia de Conciliación con el fin de solucionar el conflicto declarado.

3. El lugar de la audiencia de conciliación.

Como una manera de asegurar mejores resultados en la conciliación se sugiere que la audiencia se realice en el lugar del conflicto. Conciliar en el mismo lugar posibilitará a las partes proponer soluciones y mostrarlas en el terreno, al respecto las la autoridad conciliadora explico:

“... es lo bueno de esta forma de solucionar nuestros problemas, en el lugar yo puedo ver que es lo que se está vulnerando, lo más frecuente son la invasión de límites entre miembros de la comunidad, el problema es que a veces necesitamos saber legalmente que hacer, o que un topógrafo determine si hay avasallamiento o no, después es lo mejor siempre venir a lugar del conflicto para solucionar...” (Opinión: Entrevista realizada a Autoridad Indígena Originaria Campesina de Yamparaez, en fecha 15 de diciembre de 2019)

Claro está que, la presencia del conciliador en lugar del conflicto, facilita la solución de la controversia, este tiene contacto directo con las partes del conflicto, las partes pueden señalar detalladamente sus pretensiones, la dificultad radica en la falta de apoyo técnico- jurídico, en algunas situaciones cuando así lo amerita el caso.

4. Actividades preparatorias para la audiencia de conciliación.

La autoridad originaria puede mantener reuniones anteriores a la audiencia de conciliación con cada una de las partes de manera separada. Esta charla previa permitirá a la autoridad conocer mejor las intenciones de las partes y, si es necesario, calmar los ánimos.

“... siempre trato de reunirme con las partes antes de la audiencia, y mejor si es sin sus abogados, es que ellos les “pican el oído” son muy pleiteros, yo estando a solas con ellos puedo ver si lo que están reclamando es justo, así después en la audiencia la cosas se llevan con claridad...”
(Opinión: Entrevista realizada a Autoridad Indígena Originaria Campesina de Tarabuco, en fecha 12 de enero de 2020)

Lo importante es llegar en las mejores condiciones posibles a la audiencia de conciliación. En algún caso estas reuniones permitirán crear una agenda previamente acordada.

5. Audiencia de conciliación.

La forma en que se inicia la audiencia y la manera en que se desenvuelve el proceso debe acomodarse a los usos y costumbres de cada comunidad. No es

posible establecer un solo procedimiento ya que las comunidades indígenas originarios y campesinas han construido un procedimiento propio que es aplicado y aceptado por sus miembros.

Por ejemplo, en la Comunidad Acharani del municipio de Yaparais las conciliaciones son ejecutadas por el presidente de la comunidad por un mandato expreso establecido en sus estatutos. Dicha autoridad al tener conocimiento de algún conflicto tiene la costumbre de informarse de los hechos a través de reuniones previas con los interesados, llamados demandante y demandado. En esta parte es importante aclarar que consuetudinariamente se denomina demandante a aquella persona que acude ante la autoridad originaria como damnificado denunciando un hecho; por su parte, el demandado es la persona que se supone ha causado el perjuicio.

Concertada la audiencia, las partes acuden con puntualidad, en muy raras ocasiones llegan solas, por lo general asisten acompañadas de sus respectivas parejas o algún familiar, esto con el fin de sentirse respaldadas por alguien de su entorno, a sta compañía se denomina "apoyo".

“...Antes de dar por iniciada la audiencia de conciliación, la autoridad verifico que los que asistieron a la reunión son los verdaderos interesados, compruebo que sean los propietarios...” (Opinión: Entrevista realizada a Autoridad Indígena Originaria Campesina de la Comunidad Acharani del Municipio de Yamparaez, en fecha 15 de diciembre de 2019)

El hecho de que se asegure la presencia de los verdaderos interesados garantiza que el acuerdo final no sea establecido como nulo por haber sido suscrito entre personas que no tienen derecho sobre la tierra en discusión.

La instalación de la audiencia se la realiza cumpliendo la formalidad de la pikcha de coca, luego el presidente se encarga de explicar las reglas del proceso que en resumen se basan en el compromiso de las partes para desarrollar la conciliación con respeto hacia la autoridad y hacia la otra parte. Tanto el demandante como el demandado hacen uso de la palabra de manera ordenada con el fin de presentar sus argumentos, se acostumbra que sea el demandante quién tenga la prioridad para iniciar la exposición de sus evidencias y que luego

sea el demandado quien pueda replicar lo expresado por el primero. Las personas que acuden como "apoyo" también pueden hacer uso de la palabra aportando aquello que consideren necesario en favor de su familiar.

“...Habiendo escuchado a las partes, reflexiono a los asistentes recordándoles la importancia de mantener las buenas relaciones entre los miembros de la comunidad. Luego solicito al demandante que proponga una solución, dicha propuesta es escuchada y si es aceptada por la otra parte se da por finalizado el conflicto, de lo contrario se busca otra solución que puede ser propuesta por el demandado. En estos casos se ingresa en una negociación donde se manejan varias propuestas en las que ambas partes puedan ceder en sus posiciones...” (Opinión: Entrevista realizada a Autoridad Indígena Originaria Campesina de la Comunidad Acharani del Municipio de Yamparaez, en fecha 15 de diciembre de 2019)

En el supuesto de que no se llegue a un acuerdo en la primera audiencia la Autoridad puede declarar un cuarto intermedio programando ese mismo momento otra audiencia en un tiempo prudencial. Dependiendo de la complejidad del conflicto, la Autoridad puede citar hasta a cuarto reuniones.

Al final, se llega a pactar un acuerdo que es escrito en el libro de actas y que además es firmado por las partes en conflicto. En esta acta también se establece el tiempo en que las obligaciones deben ser efectuadas además de las multas en caso de que una de las partes incumpla lo acordado.

6. Acta de conciliación.

La suscripción de este documento supone la conclusión de un conflicto. En el acta de conciliación debe estar claramente escrito el lugar, la hora y la fecha, el nombre de la autoridad y el de las partes y los términos del acuerdo logrado. Al pie del documento debe estar la firma de cada una de las partes y de la autoridad que intervino en el acuerdo conciliatorio.

2.1.2.2 Entrevista Función conciliadora (Juez de Juzgado Agroambiental).

1. Falencias y limitaciones del protocolo de Conciliación.

Se evidencia la falta de socialización del protocolo, tanto en el ámbito jurisdiccional, sociedad en pleno y en especial con los abogados causídicos, por ejemplo, las solicitudes de conciliación directas no deberían ser conciliadas en otras instancias (Art. 12), es el juez el responsable de identificar los derechos disponibles y realizar el control jurisdiccional de la causa.

Otra gran dificultad, es que no se consigna si los jueces deben o no realizar el control de legalidad a solicitudes de conciliación, ingresadas vía juzgado: Tratándose de demandas en las que se solicita la conciliación previa, los jueces agroambientales desconocen si es posible determinar o no la legitimación activa y pasiva de los solicitantes. Los funcionarios de apoyo jurisdiccional, a criterio de los juzgadores, derivan actas de conciliación en las que no se prevé ni analiza si existe legitimación activa y pasiva del solicitante o del convocado, respectivamente. Es uno de los motivos por los que el proceso de conciliación no pueda ejecutarse, además el protocolo no permite definir al juzgador, ha momento de derivar la solicitud, las bases sobre las cuáles podría abordarse un acuerdo conciliatorio.

Escasa socialización del protocolo no se adapta ni condice con la realidad; su elaboración requería de la intervención directa de los jueces, quienes en realidad aplican diariamente el procedimiento, además en algunos juzgados aún no llegó a ser socializado ni es de conocimiento para su aplicación.

No existe regulación de la forma de trabajo coordinado, ni libros de registro, cuando se comparten actas de conciliación entre juzgados agroambientales y autoridades indígenas originarias encargados de conciliar: muchas veces el acta de conciliación previa no es tomada en cuenta como antecedente probatorio para el desarrollo del proceso en sede judicial, el protocolo no señala la forma en que debe coordinarse el trabajo de juzgado a juzgado; así mismo, se desconoce si la conciliadora debe llevar un libro conjunto o libros separados para cada juzgado.

2. Situaciones que afectan el procedimiento de conciliación:

Es evidente, la falta de interés de los solicitantes para apoyar la notificación: Existe bastante descuido en los usuarios solicitantes; conociendo el domicilio de convocado, no apoyan a la notificación por parte del oficial de diligencias. En muchas situaciones por la lejanía de los domicilios de las partes, este proceso no se consuma adecuadamente, a esto se suma la distribución inapropiada de conciliadores: No existe una adecuada distribución de solicitudes de conciliación; existen juzgados que comparten conciliadores.

Otra dificultad es la informalidad que provoca la negativa del juez agroambiental de homologar actas de conciliación: actas de conciliación dictadas en comunidades sin un formato adecuado, declaraciones verbales o documentación mínima, como fotocopias simples, se arriban acuerdos conciliatorios; a criterio de los juzgadores, el procedimiento de conciliación se ve afectado, en la homologación de actas de conciliación, cuando de por medio se arriban a acuerdos sin información correcta o documentación inapropiada.

Falta capacitación y formación de la Autoridades Indígenas Originarias Campesinas que fungen como Conciliadores: Desde el punto de vista legal, los jueces consideran que los conciliadores no poseen conocimientos en ciertos institutos procesales y sustantivos, tampoco gozan de amplio conocimiento de la normativa legal aplicable a cada caso concreto. Este óbice, se complementa con la exigencia para que los conciliadores cuenten con la asistencia técnica- jurídica que propone el INRA, dificultándose, a criterio del juzgador, el trabajo coordinado a la hora de homologar actas.

Escases de recursos para la notificación: No existen medios económicos para dar curso a las notificaciones y citaciones propias de la audiencia de conciliación previa, en muchas situaciones los domicilios de las partes procesales por las características geográficas y distribución poblacional son lejanos, pese a esta falencia, el oficial de diligencias de los juzgados intenta cumplir con todas las notificaciones.

3. Actividades Positivas.

Cuartos intermedios otorgados a las partes y nombramiento de peritos: Las partes solicitan cuartos intermedios en audiencias preliminares, inclusive, el nombramiento de peritos es beneficiosa en la conciliación intraprocesal.

Participación de abogados en audiencias preliminares: Para la audiencia preliminar se hace partícipe a los abogados, el profesional jurista debe sentirse parte de la sociedad y coadyuvar en soluciones que permitan el arribado de acuerdos conciliatorios.

Utilizado de lenguaje común con usuarios: Usar un lenguaje común y sencillo para que las partes comprendan las pretensiones y los resultados que pueden obtener de continuar el proceso, evadiendo la conciliación.

Auxilio judicial: Necesariamente es indispensable el apoyo de personal técnico (arquitectos, auditores), que auxilian la labor de la conciliación.

Cumplimiento de la obligación en presencia del juzgador: Para la restitución de dinero debe operar el depósito judicial, se trata de un trámite administrativo burocrático, pero en la audiencia el deudor decide entregar voluntariamente el dinero al acreedor sin mayores formalidades, debiendo dicho extremo constar en la respectiva acta.

Número mínimo de señalamiento de audiencias de conciliación: Los llamamientos de por las menos tres audiencias de conciliación son muy beneficiosas para conciliar.

Permanente contacto entre el juez y conciliador, desplegar tiempo entre el juez y conciliador para darle buena dirección al proceso: En reuniones previas, el juez otorga al conciliador el criterio y conocimiento necesario para viabilizar los acuerdos conciliatorios (pueden fijarse los documentos que el conciliador debe exigir a las partes).

Auxilio de la conciliación previa a la intraprocesal: Cuando la conciliación concluye la fase previa e ingresa a la etapa intraprocesal, el tiempo del juez es menor. Con cuartos intermedios, que otorga el juez, se intenta salvar para que los usuarios analicen las posibilidades de arribar al acuerdo conciliatorio. No

obstante, podría reglarse que el conciliador también pueda apoyar la labor de la conciliación intraprocesal; muchas veces judicializado el conflicto, las partes han delimitado sus pretensiones ocasionando dificultades para conciliar

4. actividades negativas.

Los jueces mantienen una actitud indiferente, ante la conciliación intraprocesal: Los juzgadores incurren en el error de convocar a una sola audiencia preliminar, en la que no se insta a la conciliación sino a preguntársele vagamente al litigante que, si agotada la audiencia de conciliación previa, aún quieren conciliar.

Falta de información de conciliadores a usuarios sobre la conciliación intraprocesal: Los conciliadores tienen que informar a los usuarios que, agotada la conciliación previa, aún puede recurrir a la conciliación intraprocesal en audiencia preliminar

No se señalan varias audiencias de conciliación previa, no existe voluntad ni persistencia: Los jueces tienen persistencia para instar a la conciliación intraprocesal, situación que difiere con la conciliación previa pues los conciliadores con una o dos sesiones dan por concluido el acto conciliatorio, tampoco orientan a las partes respecto a la ejecución de actas de conciliación.

la primera incomparecencia de las partes se intenta finalizar la etapa de conciliación previa; dicho extremo no debiera ocurrir porque la finalidad es instar a llegar a un acuerdo conciliatorio. Debe exigirse que, de oficio, el conciliador señale dos o más audiencias; en la actualidad, frente a la no presencia en sola audiencia se labran y remiten las actas de incomparecencia.

Redacción poco clara de actas de conciliación: Las actas fallidas no se redactan con claridad; tiene que insertarse las posiciones y peticiones de las partes, con ello el juzgador puede adquirir mayor convicción (estimar el reconocimiento de avasallamiento de terrenos).

2.1.2.3 Entrevista Conciliación (Abogados Patrocinantes).

1. Falencias y limitaciones del protocolo.

Falta de socialización y conocimiento del protocolo entre abogados es una de las grandes falencias detectadas, implica que los abogados desconocen el contenido de protocolo; ninguno de los entrevistados argumentó tener conocimiento sobre el actual protocolo; según ellos, este instrumento debiera ser público y de acceso oportuno a quienes diariamente acuden a las audiencias de conciliación, sea como litigantes o abogados. Al respecto afirman:

“...Es evidente que hasta la fecha no ha existido curso de capacitación respecto a la conciliación no hay iniciativa de las autoridades correspondientes...” (Opinión: Abogado Patrocinante de causas agrarias, en fecha 11 de enero de 2020)

Los abogados entrevistados manifiestan no haber participado en la socialización o puesta en vigencia del protocolo, más aún cuando regula no solamente la aplicación de la conciliación previa, sino del propio Código Procesal Civil. Ha generado duda, si el protocolo tiene mayor aplicabilidad que la propia Ley N° 439

2. Situaciones que afectan el procedimiento de conciliación.

Deberían evitarse los formalismos: Se observa una serie de requisitos, resulta demasiado complicado acceder al servicio, a esto se suma el descuido en las notificaciones: Los funcionarios del juzgado (oficiales de diligencias) no tienen tiempo para notificar, provocando la suspensión de señalamiento de audiencias.

Otra situación preocupante es la conciencia en el ciudadano para asistir a las audiencias de conciliación: A consecuencia de la no coercitividad o la voluntariedad hacia el ciudadano de asistir o no a las audiencias de conciliación, el procedimiento se califica como ineficaz, a esto se suma la mala intención de las audiencias de conciliación por los convocados: Se advierte que en las audiencias la parte convocada intenta ampliar los plazos de cumplimiento de obligaciones pecuniarias y alargar el inicio de un proceso.

“... quieren utilizar el proceso de conciliación para causar demora, en realidad no tienen la intención de lograr u arreglo, eso es bastante

preocupante para la finalidad del proceso...” (Opinión: Abogado Patrocinante de causas agrarias, en fecha 11 de enero de 2020)

Limitaciones para el ingreso de abogados: No debe coartarse que los abogados ingresen a las audiencias de conciliación. La existencia de profesionales de otras áreas diferentes al Derecho exige que los abogados ingresen a las audiencias de conciliación y asesoren adecuadamente al cliente.

3. Actividades Negativas.

Falta de socialización y conocimiento del protocolo entre abogados: Una de las grandes falencias detectadas implica que los abogados desconocen el contenido de protocolo; ninguna de las entrevistadas argumentó tener conocimiento sobre el actual protocolo; según ellos, este instrumento debiera ser público y de acceso oportuno a quienes diariamente acuden a las audiencias de conciliación, sea como litigantes o abogados.

“... yo trato que mis clientes opten por lo más rápido en la solución de los problemas, con el paso del tiempo, esta figura procesal resulta de más utilidad para nosotros, sin embargo, no existe el conocimiento esa predisposición de otros colegas de optar por ella...” (Opinión: Abogado Patrocinante de causas agrarias, en fecha 24 de enero de 2020)

Para los abogados la finalidad es que el ciudadano resuelva sus diferencias. Acercamiento más humano del abogado y del Órgano Judicial hacia la solución de conflictos del ciudadano.

2.2 Marco normativo nacional

2.2.1 Fundamento Constitucional de la Conciliación en Bolivia

La conciliación, tanto previa como intraprocesal en Bolivia se sustenta en el artículo 10 inciso I de la Constitución Política del Estado, que expresa:

“...Artículo 10 I. Bolivia es un Estado pacifista, que promueve la cultura de la paz y el derecho a la paz, así como la cooperación entre los pueblos de la región y del mundo, a fin de contribuir al conocimiento mutuo, al desarrollo equitativo y a la promoción de la interculturalidad, con pleno respeto a la soberanía de los estados...”

La Cultura de Paz y el derecho a la paz, como se ha señalado en acápites precedentes, implica buscar soluciones a través del diálogo empático evitando la violencia, en todas sus manifestaciones. Es importante puntualizar que el litigio que es, en esencia la disputa, el pleito en juicio. La vocación pacífica impulsada desde el artículo precitado busca fomentar en la sociedad boliviana una cultura de no violencia, no confrontación. A su vez está conectado a los principios éticos morales de la sociedad, establecidos en el artículo 8 de la Norma Suprema que afirman:

“...Artículo 8 I. El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble) ...”.

Los principios ético morales consagrados en el artículo precedente, están sustentados en la filosofía de paz y solución pacífica de controversias heredada de los pueblos indígenas que habitan el territorio nacional. Se trata de recuperar las buenas prácticas y fomentar la construcción de la cultura de paz en todos los ámbitos de la sociedad boliviana, es decir, todos los postulados del parágrafo II del artículo precitado.

2.2.2 La Conciliación intraprocesal en el Código Procesal Civil Ley N° 439 en Bolivia

Las reglas generales de la conciliación están previstas en el artículo 234 del Código Procesal Civil donde se establece que:

ARTÍCULO 234. (REGLAS GENERALES).

I. Todos los derechos susceptibles de disposición por su titular, así como los transigibles, podrán ser objeto de conciliación en el proceso.

II. La conciliación podrá ser instada por la autoridad judicial o por las partes.

III. Las partes de mutuo acuerdo podrán acudir directamente al conciliador judicial.

IV. La autoridad judicial, a tiempo de la audiencia preliminar, tiene el deber de instar a las partes a conciliación, bajo pena de nulidad.

V. Las partes podrán conciliar en la audiencia preliminar o en cualquier etapa o fase del proceso.

De lo transcrito se entiende que hay limitación a la conciliación, pero esta limitación contempla únicamente las prohibiciones expresas contenidas en la Constitución Política del Estado y las leyes. El párrafo II se complementa con el III en referencia a que cualquiera de los sujetos del proceso, sea la autoridad o las partes pueden instar a conciliar.

El artículo 235 del ordenamiento Procesal Civil nos habla de las clases de conciliación, previa e intraprocesal, señalando que el juez en audiencia preliminar instará a las partes a conciliar, proponiendo medios idóneos, bajo pena de nulidad. La norma procesal civil boliviana les reconoce a las partes el derecho a conciliar en cualquier estado del proceso antes de dictarse la sentencia, es decir, que concluida la audiencia preliminar las partes pueden intentar la conciliación en la audiencia complementaria, finalizando la cual el juez debe pronunciar la sentencia.

El artículo 236 expresa la posibilidad de lograr una conciliación parcial, es decir, sobre parte del litigio. Si se logra la conciliación parcial, la norma en estudio ha previsto que la causa continúe respecto a los aspectos y personas que quedan excluidas del acuerdo conciliatorio. Es importante reconocer el mérito de lograr una conciliación parcial, pues los puntos conciliados vendrán a aligerar la carga del proceso y éste podrá sustanciarse de forma más expedita.

El artículo 237 establece el carácter de cosa juzgada del acuerdo conciliatorio plasmado en el acta de conciliación, es decir, tiene carácter de sentencia judicial. La Ley N° 439 Código Procesal Civil aclara también en su artículo 238 que lo dicho por el juez en la audiencia de conciliación no implica prejuzgamiento, evitando así la recusación o excusa por cualquiera de las partes en razón de haber pronunciado su punto de vista, aunque se refiera al fondo de la controversia.

2.2.3 Conciliación intraprocésal a instancia del juez en Audiencia Preliminar

El objeto de nuestro estudio, es decir, la conciliación intraprocésal en concreto, se encuentra en el artículo 366 inciso 2 de la Ley N° 439:

ARTÍCULO 366. (ACTIVIDADES EN LA AUDIENCIA PRELIMINAR).

1. En la audiencia preliminar se cumplirán las siguientes actividades:

1. Ratificación de la demanda y de la contestación, y en su caso, de la reconvencción y su contestación; igualmente, alegación de hechos nuevos que no modifiquen las pretensiones o las defensas, así como aclarar extremos oscuros, contradictorios o imprecisos a juicio de la autoridad judicial o de las partes.

2. Tentativa de conciliación que deberá realizar la autoridad judicial respecto de todos o algunos de los puntos controvertidos (...)

Nótese que, la obligación de la autoridad judicial de instar a la conciliación a las partes es el segundo acto que se debe desarrollar en audiencia preliminar, después de la exposición oral de los motivos de la controversia que realice cada uno.

Esto es muy importante, pues le permitirá al juez escuchar las causas del conflicto estudiando además el estado de ánimo de sus interlocutores, esencial para que, sabiendo las partes que causan conmoción, adecúe su intervención de modo que el trato que otorgue viabilice la conciliación; en tal sentido, es importante impulsar la constante formación de los profesionales juristas en materia de conciliación y cultura de paz que permita efectivizar la norma, pues de nada sirve una ley utópica si los recursos humanos no se encuentran capacitados para implementarla.

2.2.4 La Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, Ley N° 1715, modificada por la Ley N° 3545.

Respecto a la conciliación la primera audiencia juega un papel fundamental, porque tiene como finalidad evitar el proceso a través de la función conciliadora,

limitar su objeto mediante la fijación del objeto de la prueba y depurar el procedimiento a través de la función sanadora.

La Función conciliadora se establece por mandato en el artículo 83, numeral 4) de la Ley N° 1715 “*el Juez debe instar a conciliación a las partes, respecto de todos o algunos de los puntos controvertidos...*”. El juez agroambiental promueve el diálogo y sugiere a las partes la solución de sus controversias; por ello debe ser un experto en el manejo de las técnicas de negociación, comunicación y las referidas al proceso conciliatorio en sí.

2.2.4.1 Tentativa de conciliación instada por el juez respecto de todos o algunos de los puntos controvertidos.

Si se llegare a un acuerdo total, este será homologado en el acto poniendo fin al proceso; empero, si la conciliación fuere parcial, será aprobado en lo pertinente, debiendo proseguir el proceso sobre los puntos no conciliados.

En esta etapa de actividad de la audiencia, encontramos la función conciliadora o de exclusión del proceso. Si bien se ha estado siguiendo la secuencia que nos da el artículo 83 de la Ley N° 1715, la pregunta que se nos viene a la mente es: *¿Puede modificar el Juez, el orden de las actividades establecidas por el mencionado artículo?* La respuesta es sí. Según su criterio, podrá modificar el orden de las actividades exigidas por la norma en examen; así podrá instar al iniciar la audiencia directamente a conciliación a las partes, lo que nos parece más que razonable, pues para que va tramitar las excepciones, si el litigio puede resolverse mediante la conciliación. Lo recomendable según el criterio de la investigación es comenzar sí, por la alegación de hechos nuevos y luego instar a conciliación a las partes; como se halla establecido en la actual Ley N° 439, denominada “Código Procesal Civil”, en su artículo 366.

Dentro del ámbito judicial, existen dos clases de conciliación:

La conciliación como diligencia previa, es decir previa al proceso; y la conciliación procesal o intraprocesal, la que se realiza dentro de un proceso judicial. Tanto en la conciliación previa, como en la procesal, el juez *facilita la comunicación y el relacionamiento entre las partes*, con el propósito de que éstas mediante un mutuo acuerdo, den solución a la controversia a fin de evitar un proceso

posterior, o dar por concluido un proceso ya iniciado. Esta controversia debe ser susceptible de transacción para que proceda la conciliación.

El juez agroambiental, a tiempo de la audiencia (primera), tiene el deber de instar a las partes a conciliación, bajo pena de nulidad. Respecto de la sanción de nulidad no existe una norma en materia agraria que señale expresamente dicha sanción, sin embargo, entendemos que las normas establecidas por el artículo 83 de la Ley N° 1715, al ser normas de orden público y de cumplimiento ineludible, deben observarse por el juez de manera obligatoria y en caso de no hacerlo, esa omisión debe sancionarse con nulidad.

El juez homologará la conciliación que versare sobre derechos disponibles, siempre que recaiga sobre la naturaleza del derecho controvertido, declarando concluido el proceso si la conciliación comprendiere la totalidad de las cuestiones debatidas. Si la conciliación recayere sobre una parte del litigio, será aprobada parcialmente, salvando los derechos para que el proceso continúe respecto de los puntos no conciliados.

Si no se llegare a conciliación el juez agroambiental deberá continuar con las actividades de la audiencia, pudiendo sin embargo ser instada nuevamente por él o promovida por las partes, en cualquier estado del proceso, hasta antes de sentencia.

El juez agroambiental en su función de conciliador en la audiencia y dentro del proceso, debe ser totalmente imparcial; al respecto, el procesalista Uruguayo Jorge Marabotto, ha dicho:

“...el Juez, aún actuando como conciliador, debe procurar ser siempre absolutamente imparcial, pues este es uno de los elementos esenciales de la jurisdicción. Y quizás, uno de los que más aprecia el justiciable; pues una justicia que no lo sea, deja de ser tal...”³⁰.

Como vemos la característica esencial del juez conciliador es su imparcialidad.

³⁰ Jorge, Marabotto (2012). *Valores, Principios y Derechos en el Estado Plurinacional de Bolivia*. Cochabamba. Editora de Libros OLIMPO. pág. 25

2.3 Marco Normativo Internacional

Con el objetivo de un estudio comparado, se hará referencia a Colombia y Perú por ser los países que, en Sud América, han sentado precedencia en materia de conciliación previa y fundamentalmente, en formación de conciliadores (en la mayoría de los países el juez que conoce la causa hace de conciliador). Finalmente, abordaremos también al Uruguay, porque se trata de un país cuya reforma procesal tiene más de 20 años de vigencia, y su ordenamiento incluye la conciliación previa de modo que brinda importantes luces de su aplicación y sus resultados que se debe considerar en nuestro estudio.

2.3.1 La conciliación en Colombia

La legislación colombiana ha instaurado la llamada Ley N° 23 de 1991, el 21 de marzo de ese año, por medio de la cual se buscaba principalmente encontrar mecanismos para descongestionar los despachos judiciales. Con la vigencia de la mencionada ley, se crearon los conciliadores en equidad que median en la resolución de conflictos desde delitos penales leves hasta asuntos en materia civil, familiar y conflictos comunitarios. Los conciliadores en equidad están previstos en el artículo 82 de la Ley N° 23 de 1991.

A partir de la Ley N° 497 de 1999, se crearon también los jueces de paz, que en su artículo 9 expresa:

“...Artículo 9 Competencia. Los jueces de paz conocerán de los conflictos que las personas o la comunidad, en forma voluntaria y de común acuerdo, sometan a su conocimiento, que versen sobre asuntos susceptibles de transacción, conciliación o desistimiento y que no sean sujetos a solemnidades de acuerdo con la ley, en cuantía no superior a los cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes. No obstante, los jueces de paz no tendrán competencia para conocer de las acciones constitucionales y contencioso-administrativas, así como de las acciones civiles que versen sobre la capacidad y el estado civil de las personas, salvo el reconocimiento voluntario de hijos extra matrimoniales...”

La legislación colombiana, al igual que la normativa boliviana, confió a los particulares para que habilitados por las partes colaboren en la resolución de

conflictos. Esta función autorizada por la Constitución Colombiana y la ley marca un hito en el cambio del Estado que se movió del monismo al pluralismo jurídico ya que permite a personas que no pertenecen a la Rama Judicial del poder público intervenir en la administración de justicia. En Colombia, los conciliadores administran justicia transitoriamente, es decir, los acuerdos conciliatorios tienen un reconocimiento y validez al más alto nivel jurídico ya que el acta de conciliación presta mérito ejecutivo y el acuerdo hace tránsito a cosa juzgada

La normatividad desde 1991 ha coincidido en que el conciliador es una persona calificada, es decir, debe cumplir con unos requisitos para ser conciliador. Si bien, no se ha definido en la ley qué es un conciliador como concepto

“...Colombia ha exigido siempre que en los casos de la conciliación en derecho sea abogado y que tenga una formación en mecanismos alternativos de solución de conflictos para el caso de los conciliadores que pertenecen a un centro de conciliación...”.

El Sistema Nacional de Conciliación colombiano está integrado por conciliadores que se inscriben en centros de conciliación para poder realizar audiencias de conciliación y de esta forma ellos pertenecen a una institución con un reglamento aplicable. Estos conciliadores pueden elegir ser nombrados por el centro y hacer la audiencia en las instalaciones del centro o hacerlo a prevención, esto es, ser nombrado por las partes y realizar la audiencia en oficinas particulares. En este último caso igual deben registrar los documentos de la conciliación en el centro en el cual estén inscritos.

De otra parte, los conciliadores que son funcionarios públicos o notarios si bien no trabajan en centros de conciliación, están respaldados por la institución a la cual pertenecen. En Colombia no se ha permitido la denominada conciliación privada e independiente por personas que pueden ofrecer sus servicios sin contar con una entidad que los agrupe. La normatividad regula las obligaciones de los conciliadores básicamente estableciendo aspectos del procedimiento conciliatorio.

2.3.2 La Conciliación en Perú.

En el Perú existe la Conciliación Extrajudicial como un medio alternativo a la solución de conflictos, mientras que en la mayoría de países latinoamericanos existen mediadores. Los conciliadores extrajudiciales fueron creados en el marco de la Ley N° 26872 de conciliación extrajudicial, el 29 de octubre de 1997.

Las principales diferencias son que un conciliador presenta alternativas de solución y el acuerdo de las partes tiene valor de una sentencia judicial, que en los otros países están cumpliendo los mediadores, si bien en Bolivia esa es tarea de los conciliadores. Sin embargo, los mediadores son facilitadores que promueven el diálogo, pero no ofrecen alternativas de solución. De llegar las partes a un acuerdo, deberá ser revisado por otras instancias, prolongando el tiempo de la solución del conflicto.

2.3.3 Conciliación previa en Uruguay

En Uruguay rige el Código General de Procesos desde 1989. Estableció la conciliación previa como mecanismo obligatorio para la solución de conflictos antes de ingresar a un proceso judicial, esto en la búsqueda de fomentar la composición entre particulares. La regla que rige es similar a nuestro ordenamiento, porque expresa que antes de iniciar una demanda, se debe agotar primero la conciliación previa. De no cumplirse esta fase previa, el ordenamiento uruguayo señala que se debe suspender los trámites del juicio hasta acreditarse la tentativa de conciliación.

Así, el artículo 293 del citado cuerpo legal expresa: artículo 293:

“...Antes de iniciar cualquier proceso deberá pedirse audiencia para intentar la conciliación con el futuro demandado el que será citado en su domicilio (artículos 24 a 38 del Código Civil). Será competente el Juzgado de Paz o el Juzgado de Conciliación del territorio jurisdiccional del domicilio del futuro demandado. 293.2 Si el actor ignorare el domicilio del demandado o se tratare de persona desconocida, se prescindirá de la conciliación previa. Tampoco procederá la conciliación previa cuando el demandado se domiciliare fuera del departamento correspondiente al tribunal competente para conocer del juicio...”

Ady Beitler, destaca como principal tropiezo en la búsqueda de efectivizar la conciliación como mecanismo de solución de controversias, tiene su origen en que la fórmula de solución debe salir de las partes y el conciliador debe simplemente propiciar el diálogo. La solución normativa para predisponer a las partes de un proceso judicial a conciliar, es producto de la creencia enraizada en los juristas uruguayos que los conflictos que son resueltos por las propias partes tienen un efecto pacificador y satisfactorio que si la decisión viene impuesta por un tercero neutral ajeno al conflicto.

Beitler realiza una evaluación sobre la aplicación de la conciliación en el sistema procesal uruguayo. Entre los aciertos que destaca, es el hecho que:

“...Los Magistrados encargados de dirigir la audiencia de conciliación no son los mismos que eventualmente van a resolver el juicio que puede suscitarse, si el intento de auto componer falla. El legislador uruguayo correctamente previno cualquier prejuicio en este sentido...”³¹.

Para poder garantizar la obligatoriedad de la conciliación, el sistema procesal uruguayo ha previsto que si el citante o eventual demandante no asiste a la audiencia conciliatoria, la audiencia no tiene lugar, pero si es el citado o eventual demandado el que no asiste, la audiencia tiene lugar de todas formas y, en la judicialización del proceso, el citado se ve afectado por una presunción simple en su contra.

³¹Beitler, Héctor. (2002). justicia y Conciliación. Montevideo. Editorial firmas. pág. 57

CAPÍTULO III

3 PROPUESTA

3.1 Introducción

En el capítulo I y II, quedaron demostradas las múltiples falencias normativas, institucionales y operacionales que imposibilitan que la conciliación previa e intraprocesal revista de eficacia y efectividad absoluta.

Si bien cumple la finalidad con la que fuese proyectada, la conciliación previa exige de mejoras en su socialización y aplicación, por cuanto, el ciudadano aún desconoce la relevancia de solicitarla y ello confluente en la desconfianza y escasa credibilidad que la población beneficiaria goza sobre la administración de justicia.

A ello, se adicionan los criterios de los servidores públicos, que atestiguan la necesidad de rediseñar el protocolo de aplicación de Código Procesal Civil, La Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, Ley N° 1715, modificada por la Ley N° 3545. Para perfeccionar los niveles de coordinación entre juzgadores agroambientales, siendo los problemas a mitigar el incumplimiento de los acuerdos conciliatorios por usuarios o la excesiva cultura cleptómana de abogados.

Con estos antecedentes, se justifica el hecho de elaborar una propuesta que vislumbre, por una parte, políticas públicas judiciales de mejora en el instituto de la conciliación previa y, por otra, una Ley de Fortalecimiento a la Conciliación en Sede Judicial, en búsqueda de asegurar las condiciones básicas necesarias del bien común, la cultura de paz, la materialización de los Derechos Humanos y el desarrollo de la comunidad boliviana.

3.1.1 Políticas Públicas Judiciales.

El momento coyuntural que atraviesa la conciliación previa en sede judicial, demanda políticas públicas judiciales por parte del Estado; sin duda, esto genera mecanismos acordes a los objetivos de la norma y principios que permitan un verdadero acceso a la justicia de aquellas personas beneficiarias del servicio de la conciliación.

Las políticas públicas judiciales constituyen uno de los temas de atención central en el tratamiento de la promoción de la cultura de paz y materialización de derechos, pues sin la formulación e implementación de éstas, que acompañen a las reformas legislativas y fortalezcan la conciliación previa en sede judicial, será difícil reportar al éxito de la intervención estatal en este campo.

a) **Estrategia pública judicial de pedagogía jurídica:** La educación legal o aquella que tiene por soporte explicar, en palabras sencillas, la naturaleza jurídica y finalidad prescrita en cualquier instrumento normativo se cataloga como pedagogía jurídica.

Al interior de los métodos alternos de solución de controversias, nos encontramos frente a la figura de la conciliación previa, entonces, la estrategia pública judicial propuesta significa, por un lado, que la población boliviana conozca los beneficios y prerrogativas del uso de la conciliación previa y, por otro, representa la posibilidad de diferenciar la conciliación en sede judicial de la conciliación extrajudicial.

La conciliación en sede judicial, adolece de suficiencia comunicacional; en otras palabras, tendrá que avalarse presupuesto de las instancias jurisdiccionales, en todos sus niveles, para que la población conozca que, antes de activar un proceso en estrados judiciales, podrá solicitar la conciliación previa e, inclusive, informarse de la obligatoriedad del juez en el instado de la conciliación intraprocesal.

Este elemento estratégico aminorará la carga procesal, el litigante encontrará en la conciliación un mecanismo que le constriñe menor esfuerzo económico, al arribar a acuerdos conciliatorios y solucionar los conflictos sin la intervención del juzgador.

Lo propuesto, conlleva a que la estrategia de difusión permita garantizar presupuesto en aspectos comunicacionales, sin embargo, es tarea estatal la abundante pedagogía jurídica, a decir, que toda instancia del Órgano Judicial se preocupe por una correcta explicación del instituto jurídico, de lo contrario permanecerá la ideología confundida del boliviano respecto a la conciliación.

b) Estrategia pública judicial de intervención educacional: Fruto de la escasez comunicacional, modelada a una estrategia de pedagogía jurídica, en términos de tiempo y celeridad procesal, surge un elemento estratégico por el que instituciones estatales de educación universitaria puedan fomentar la conciliación. Con miras a lo proyectado, es política pública judicial propuesta que las Universidades, agrupadas en el Sistema de la Universidad Boliviana, y los Colegios Departamentales de Abogados incorporen, difundan y propicien espacios y contenidos de métodos alternativos de solución de conflictos entre los educandos y colegiados.

c) Estrategia pública judicial protocolar de la conciliación previa: Indiscutiblemente el Órgano Judicial del Estado Plurinacional de Bolivia, por la falta de regulación jurídica específica consensuada, requiere de un protocolo y, con carácter adicional, el propugnado de un verdadero instrumento que permita subsanar cada falencia y problema en el procedimiento de conciliación. El protocolo, como elemento estratégico, hará posible que diferentes figuras contradictorias del instituto jurídico de la conciliación previa, e inclusive de la intraprocesal, sean corregidas.

d) Estratégica pública judicial de labor unificada de actores de la conciliación previa: Para lograr un sistema sólido de la conciliación previa en sede judicial, el primer paso a seguir descansa en la difusión, es decir, que los partícipes (Autoridades Indígenas originarias campesinas que fungen como conciliadores, servidores de los juzgados y toda instancia del Órgano Judicial) adquieran conocimiento pleno respecto a la conciliación, diferenciándose, exclusivamente, cada una de las modalidades que rige en Bolivia.

Ahora bien, la segunda etapa consiste en determinar los actores principales que puedan aportar criterios respecto a su posible aplicación y consolidación.

Las reuniones propiciadas con quienes apoyan, colaboran, detentan conocimiento amplio sobre los efectos jurídicos y aplican la conciliación previa en sede judicial, son herramientas necesarias para consolidarla en la administración de justicia. En palabras sencillas, se analizará la situación actual de la conciliación propiciada en sede judicial, sus prerrogativas, conflictos de trabajo, principales beneficios, conductas no legisladas, actitudes procesalistas

que la dificultan, coordinación con el aparato jurisdiccional, y otros componentes, acopiados en el protocolo.

e) Sugerencias para mejorar la calidad de la de conciliación previa:

- Antes del inicio de la audiencia de conciliación, se verifique la presencia de las partes y que la invitación a ingresar a la audiencia sea personalizada, y no exista la misma práctica de convocar como si se tratase de un juicio.
- Cuando se lleve a cabo la primera audiencia de conciliación, se desarrolle el discurso de apertura o monólogo introductorio, otorgando importancia a la explicación y sensibilización de los aspectos, tales como, los caracteres del proceso de conciliación y su confidencialidad, el rol del conciliador y su imparcialidad, los beneficios de la conciliación y del acuerdo, reglas de comportamiento durante la audiencia, el rol del abogado en la audiencia y la posibilidad de las reuniones por separado.
- Por formalismos procedimentales la conciliación no llega de manera pronta y oportuna al ciudadano, así pues, se sugiere que no se ritualice como en los procesos judiciales.
- Las campañas de sensibilización tienen que difundir los efectos negativos que tiene la incomparecencia en la conciliación.
- Dentro del arancel básico para los profesionales abogados tendrá que incorporar los costos por el proceso de conciliación.
- Generar espacios de sensibilización, socialización y capacitación a todo el personal de los juzgados públicos civil y comercial sobre conciliación, técnicas y efectos, que les permita realizar mejor su trabajo. Asimismo, se debe organizar espacios de sensibilización a abogados, para que puedan asesorar oportunamente a sus clientes, cuando acuden a conciliación previa.

3.2 Propuesta Normativa

Prevalece la idea entre jueces agroambientales que la conciliación no es un instituto novedoso, pues ya estaba incorporada en las salidas alternativas al proceso. Esta concepción puede ser un aspecto muy desfavorable para la implementación de la conciliación agraria, porque crea, de alguna manera y en mayor o menor medida, la idea de que la conciliación no se aplicó, que no

funcionó pese a estar prevista en la Ley, lo que podría desembocar en la falta de ánimo y voluntad para trabajar sobre la nueva previsión normativa.

Sobre el punto anterior también es recurrente la idea errónea de que la implementación de la conciliación agraria sería una responsabilidad casi exclusiva de los jueces. Este presupuesto es además de erróneo, desde una concepción legal, muy desalentadora para la implementación plena de la conciliación en esta materia, que requiere el compromiso y trabajo coordinado de todos los actores del sistema agroambiental.

Los actores involucrados identifican como una de las principales dificultades para la implementación de la conciliación la actitud de las partes procesales. En su criterio, existe una cultura de litigio y confrontación muy instaurada. Se considera como factor clave la capacitación de los encargados de llevar adelante este procedimiento. Esta capacitación debe hacer hincapié no en la parte teórica, sino más bien en técnicas y herramientas de negociación, comunicación efectiva y conciliación. Luego se deberá trabajar sobre aspectos y problemas específicos que en la actualidad revisten de importancia a la hora de conciliar.

Conforme a los resultados obtenidos en los capítulos precedentes, a efectos de solucionar las falencias, pormenores y prerrogativas que impiden la consolidación de la cultura de paz en Bolivia y materialización de derechos mediante la aplicación del instituto conciliatorio en materia agraria, se propone una Ley de Fortalecimiento a la Conciliación en Sede Judicial.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE FORTALECIMIENTO A LA CONCILIACIÓN EN MATERIA AGRARIA

Que, la Constitución Política del Estado señala en su artículo 10, parágrafo I, que *“Bolivia es un Estado pacifista, que promueve la cultura de la paz y el derecho a la paz (...)”*.

Que, con la convicción del compromiso asumido por el Estado Plurinacional de Bolivia de dar cumplimiento a través de leyes, políticas públicas y programas para la promoción de la cultura de paz, se proyectó y aprobó las Leyes N° 025, N° 439, Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545. Empero, a través de los

años de implementación pudieron advertirse problemas y falencias estructurales y operacionales que dificultan la efectividad de la conciliación en sede judicial, representando un obstáculo en el acceso real a la justicia por parte del universo litigante.

ANTEPROYECTO DE LEY

Se propone la siguiente Ley de Fortalecimiento a la Conciliación en materia agraria.

Ley N°

Ley de de de 2020

Jeanine Añez Chávez

Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia

Por cuanto, La Asamblea Legislativa Plurinacional, ha sancionado la siguiente Ley:

La Asamblea Legislativa Plurinacional

Decreta:

Ley de Fortalecimiento a la Conciliación en Sede Judicial:

Artículo 1°.- A consecuencia de la escasa concordancia y problemas detectados en la tramitación de la conciliación y cumplimiento de acuerdos conciliatorios, tanto en sus modalidades previa e intraprocesal, el Tribunal Agroambiental Plurinacional en coordinación con el Consejo de la Magistratura, proyectará ajustes al Protocolo de Aplicación del Código Proceso Civil, en razón al principio de supletoriedad y su correspondiente Ruta Crítica, recogiendo el criterio de diferentes operadores de justicia y conciliadores, así como personal jurisdiccional, debiendo garantizarse la unificación de criterios y evitándose interpretaciones ambiguas, que generen contratiempos en la tramitación de la conciliación en materia agraria.

Artículo 2.- Con la consigna de cumplir adecuadamente con el objetivo perseguido por la conciliación, las instancias del Órgano Judicial establecerán mecanismos de coordinación entre conciliadores, jueces agroambientales y

personal jurisdiccional, debiendo el Consejo de la Magistratura ser responsable de redactar y actualizar periódicamente los protocolos específicos u otros instrumentos normativos requeridos en la administración de justicia.

Así mismo, de acuerdo a los problemas recurrentes detectados, el Consejo de la Magistratura será responsable de redactar y emanar directrices de trabajo técnico uniformado y único, entre el personal a cargo de la tramitación de la conciliación previa e intraprocesal.

Artículo 3.- El Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional, en coordinación de la Escuela de Jueces del Estado del Órgano Judicial y los Colegios Departamentales de Abogados, iniciarán procesos de formación y socialización de la conciliación, tanto en la ciudadanía, como conciliadores, juzgadores, personal jurisdiccional, abogados patrocinantes y otros actores involucrados en la cultura de paz y administración de justicia.

Artículo 4.- El Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional, acorde a las reuniones sostenidas con los Colegios Departamentales de Abogados, elaborará el proyecto de arancel para abogados patrocinantes que participen durante la tramitación de la conciliación en sede judicial, documento que será aprobado en un plazo no mayor a noventa días desde la publicación de la presente Ley.

Remítase al Órgano Ejecutivo, para fines constitucionales.

Es dada en la Sala de Sesiones de la Asamblea Legislativa Plurinacional a los días, del mes de, de dos mil veinte años.

Por tanto, la promulgo para que se tenga y cumpla como Ley del Estado Plurinacional de Bolivia.

Casa Grande del Pueblo de la ciudad de La Paz, a los días a los días, del mes de, de dos mil veinte años.

FDO.JEANINE AÑEZ CHAVEZ

CONCLUSIONES

1. La conciliación se encuentra poco difundida en el país, la ciudadanía aún desconoce en qué consiste, cómo se desarrolla, para qué sirve y qué objetivos busca. Vale decir, las personas desconocen el sustrato teórico y práctico de la conciliación y existe el supuesto limitado de que el juez agroambiental puede decidir mejor que las propias partes. Si bien se ha desarrollado una campaña de difusión de la conciliación en medios masivos, que ha tenido un buen impacto en sectores de la población urbana y rural, no es suficiente para instalar esta nueva forma de solución de conflictos en la sociedad boliviana.
2. El desarrollo de los antecedentes históricos, de orden teórico y jurídico con relación a la génesis y surgimiento del sistema normativo conciliatorio boliviano, fueron determinantes para conocer las particularidades de la conciliación en materia agraria, las partes procesales no tienen un conocimiento pleno de este instituto, tienen una idea de que existe, pero desconocen en que consiste. En muchos casos confunden este instituto con la conciliación en materia civil, lo que da lugar a más dudas y demandas por la diferencia que implican ambas áreas del derecho.
3. El marco normativo para la conciliación en sede judicial planteado en las Leyes N° 025, N° 439, N° 1715 modificada por la Ley N° 3545, es insuficiente y no establece con claridad el espíritu de esta institución; en mérito a ello, se concluye la necesidad de proyectar instrumentos complementarios, tal es el caso del Protocolo y Ruta Crítica de la Aplicación del Código Procesal Civil bajo criterios de "supletoriedad" en materia agraria, y demás normas que permita subsanar las diferentes falencias identificadas. Sin embargo, es importante analizar cuáles son los alcances finales que plantean estas nuevas normas al sistema jurídico y más concretamente al modo tradicional de administrar justicia, para luego impulsar los ajustes necesarios de implementación, es decir, ver de qué manera lo planteado sobre conciliación previa puede ser asumido a cabalidad por todos los operadores de justicia como el camino hacia un cambio de paradigma de la justicia boliviana, por

cuanto, no es importante solo el acceso a la justicia, sino a nuevas formas que tiene el ciudadano para resolver sus problemas.

4. Con el desarrollo de la conciliación previa, se ha instalado en los procesos judiciales agroambientales el principio constitucional de cultura de paz, ya no sólo como valorpreciado de nuestro ordenamiento jurídico, sino como principio que se aplica directamente en la conciliación previa como método de solución inmediata de conflictos.
5. El funcionamiento de la conciliación previa a visibilizado el rol del conciliador con características profesionales, Se destaca su rol de facilitador de la comunicación, de ayudar a las partes a identificar sus intereses y comprender el conflicto, de extremar los máximos esfuerzos para que lleguen a la solución, o mantener buenos niveles de tensión, etc. Empero, se ha podido conocer percepciones negativas hacia el trabajo de los conciliadores; posiblemente, por la falta de capacitación en técnicas de conciliación.
6. Se ha reflexionado que las actitudes y prácticas de los conciliadores, jueces y abogados tienen un efecto directo sobre la conciliación, porque de ellas depende que el proceso avance, y que las partes prosperen hacia la resolución de su conflicto. Así mismo, se ha conocido de la poca coordinación entre jueces y conciliadores, probablemente por la falta de reconocimiento y validación de su trabajo, como también de un modelo de funcionamiento imprejuizado obsoleto, donde persiste la idea de que cada juzgado es un mundo aparte y esto refleja la diferencia de criterios permanente.
7. Pese a la falta de conocimiento de la conciliación agraria, la gran mayoría de los actores involucrados manifiestan su apoyo a su implementación, e identifican muchos beneficios de este instituto, lo que permite partir de un escenario positivo para impulsar y desarrollar este método. El periodo de vigencia de la conciliación agraria es aún muy corto, no permite, por lo tanto, establecer con claridad los problemas, necesidades, intereses, vacíos que los actores generalmente identifican. En criterio del investigador las deficiencias identificadas en esta etapa de reciente implementación son genéricas y típicas de cualquier procedimiento de implementación.

8. La proyección de Políticas y Estrategias de Fortalecimiento de la Conciliación en Materia Agraria, es el escenario para mejorar la figura de la conciliación, como una verdadera institución de primer acceso inmediato y ágil de solución de los conflictos.

RECOMENDACIONES

1. La elaboración del Protocolo de Aplicación del Código Procesal Civil, en el sentido de “Supletoriedad”, para procesos judiciales en materia agraria, es el escenario adecuado para mejorar el proceso de conciliación previa en sede judicial, como una verdadera institución de primer acceso inmediato y ágil de solución de los conflictos. Para ello deberá ajustarse las falencias y limitaciones identificadas en el diagnóstico, así como y que también clarifique cada vez más el rol de cada uno de los operadores de justicia (jueces, conciliadores, secretarios y oficiales de diligencias) para contribuir a ese objetivo de darle al ciudadano una nueva alternativa rápida, tomando en cuenta la realidad de las capitales como de las provincias.
2. La calidad de la conciliación previa depende del desarrollo de capacidades, actitudes, conductas y aptitudes idóneas en los conciliadores. La conciliación realizada dentro de una comunidad no debe transgredir normas vigentes. Esto significa que la conciliación tiene límites, no todo es susceptible de conciliarse. Los usos y costumbres se refieren al procedimiento, a la forma en que debe realizarse. En ese sentido, con el objetivo de garantizar el trabajo que realizan los conciliadores se debe emprender programas de orientación para fortalecer el perfil del conciliador, que permita realizar un efectivo desempeño de sus funciones conciliadoras, mejorar la calidad de sus audiencias, así como los comportamientos que deben exteriorizar.
3. Si bien el nuevo esquema de los juzgados agroambientales, no reconoce la figura del conciliador como personal de apoyo, caso contrario en juzgados civiles ha generado confusión en el rol que debe tener en su función Conciliadora, llegando incluso a tensiones innecesarias entre el conciliador y el resto de los miembros del juzgado, se recomienda fortalecer las relaciones entre juez, conciliador y demás personal de juzgado, que permita un clima más favorable para el fortalecimiento de la conciliación en sede judicial, tanto la previa como la intraprocesal., porque se tendrán criterios más uniformes en el momento de la elaboración de las actas. Así mismo, permitirá generar compromisos para dar un impulso procesal mayor a la conciliación.

4. La conciliación previa no ha podido evitar el impacto de la cultura litigante e intransigente de los abogados como de las partes que, sin conocer al instituto de la conciliación, en muchos casos no la aprovechan. Por tanto, puede sugerirse el conocimiento y sensibilización de la conciliación por parte de los operadores de justicia, también se debe promover espacios de socialización del proceso, alcance y efectos de la conciliación a los abogados.
5. Debe primar una campaña permanente de difusión de la conciliación para lograr que la ciudadanía acceda al servicio para resolver sus conflictos y, al mismo tiempo, mejorar directamente los porcentajes de atención y solución de conflictos vía conciliación.

BIBLIOGRAFÍA

- Academia Boliviana de Ciencia Política. (2014). *Bolivia: Democrática y Política. Debates Plurales en el proceso de cambio*. La Paz. Talleres de Impresión Gama Azul.
- Beitler, Héctor. (2002). *Justicia y Conciliación*. Montevideo. Editorial firmas.
- Fundación Hans Seidel Stiftung. (2007). *Los Árbitros de la Vida Institucional*. Bérgamo. Talleres de Impresión Gama Azul.
- Jorge, Marabotto (2012). *Valores, Principios y Derechos en el Estado Plurinacional de Bolivia*. Cochabamba. Editora de Libros OLIMPO.
- Junco Vargas. (2014). *Arbitraje Introducción al Derecho Arbitral*. La Paz. Imprenta Creativa. pág. 26
- Marc Martin Howard Ross. (2014). *La cultura del conflicto*. Barcelona. Imprenta Creativa.
- Morton, Deutsch. (2012). *Conflictos abiertos vs implícitos*. Doga. Editorial Scorpion.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2016). *Los Principales Tratados Internacionales de Derechos Humanos*. New York. Editorial de Naciones Unidas
- Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB). (2011). *Guía para la formulación y ejecución de proyectos de investigación*. La Paz. Plural Editores. Pág. 26
- Quiroga, Marta. (2011). *Métodos Alternativos de Solución de Conflictos: Herramientas de Paz y Modernización de la Justicia*. Madrid. Dykinson.
- Rommel, I. (1998). *Teoría del conflicto como solución a las controversias en Alder*. Chelsea. Editorial, Bolton.
- Tapia, L. (2008). *Elementos cualitativos de la Conciliación*. La Palmas. OXFAM Gran Bretaña. Pág. 94
- Tobido, Antonio. (2014), *Arbitraje: Introducción al Derecho Arbitral*, Imprenta Creativa, La Paz. Editorial. Máynez.

- Urquidi, Enrique (2012). *La Responsabilidad y Ética en los Centros de Arbitraje: Ponencias del Cuarto Congreso Internacional de Arbitraje 2010*. Lima. Palestra Editores S.A.C.
- Volter, J. y Taylor, G. (2003). *El conflicto positivo de resolución*. Nueva York. Helaste S.R.L. pág. 35
- Walton, O. y Mackenzi, P. (2012). *Proceso disociativo de interacción conflictual*. Turín. Editorial Flavia.
- Yáñez Valdez, L. (2015). *Origen e incidencia de la nueva Ley de Conciliación y Arbitraje*. La Paz. ICEES.

ANEXOS

ENCUESTA DIRIGIDA A PERSONAS QUE SOLICITARON EL SERVICIO DE CONCILIACIÓN EN MATERIA AGRARIA

(ANEXO 1)

Instructiva: La presente encuesta tiene carácter informativo y anónimo; permitirá conocer el nivel de eficacia y efectividad de la conciliación previa en sede judicial, y proponer mejoras en la calidad del servicio ofertado por favor, responda las siguientes preguntas:

1. ¿Cuándo acudió a un Juzgado Agroambiental para promover o asumir defensa dentro de un proceso ¿le informaron sobre la existencia, relevancia y pertinencia de optar por la conciliación intraprocesal, así como el procedimiento y requisitos?

Opción 1: Sí.	
Opción 2: No.	

2. ¿Cómo califica la atención brindada por servidores públicos de los Juzgados agroambientales (oficiales de diligencia, etc.), que tienen a su cargo la tramitación de la conciliación intraprocesal?

Opción 1: Orientan adecuadamente a las personas y le prestan atención efectiva y trato cordial, además brindan información respecto a la conciliación en la etapa inicial del proceso.	
Opción 2: El trato o servicio fue improvisado, se podía ver que no había personas a cargo y que las acciones para optar y tramitar la conciliación no eran coordinadas adecuadamente.	
Opción 3: El trato o servicio fue malo, no hubo una acción inmediata ni rápida, no había personas responsables y nadie parecía tener una respuesta sobre la conciliación y los posteriores pasos a cumplir.	
Opción 4: No sabe, no responde.	

3. ¿Qué considera necesario para mejorar el procedimiento que persigue la Función Conciliadora en un proceso en materia agraria?

Opción 1: Personal mejor capacitado e informado, respecto a los beneficios de la conciliación.	
Opción 2: Más personas de atención, para quienes optan por mecanismos alternativos de solución de sus conflictos.	
Opción 3: Sanciones para quienes no asistan a las audiencias de conciliación, incumplan acuerdos o generen contratiempos en la tramitación de la conciliación previa.	
Opción 4: No sabe, no responde.	

4. Con la experiencia de la conciliación previa, en caso de tener un problema a futuro, ¿qué actitud asumiría para solucionar su conflicto legal?

Opción 1: Acudiría a la conciliación, pues el juez agroambiental está capacitado, da un buen trato y es hábil para proponer soluciones.	
Opción 2: No. recurriría a la conciliación, por cuanto, el juez agroambiental no está capacitado, su trato no es bueno y entorpece los problemas.	
Opción 3: Recurriría a otras instancias para solucionar el problema.	
Opción 4: Intentaría solucionarlo a través de la conciliación, pese a la buena o mala experiencia vivida con el juez.	

5. Por los resultados obtenidos después de la conciliación previa, ¿Ud. recomendaría el servicio?

Opción 1: Sí, es recomendable para familiares o amistades solucionar sus problemas a través de la conciliación previa.	
Opción 2: No, aún tendría mis dudas y preferiría no recomendarlo.	

“El mundo no está en peligro por las personas malas, sino por aquellas que permiten la maldad”

A. Einstein

¡¡¡Su aporte es de mucha importancia, gracias por su participación!!!

GUÍA DE ENTREVISTA, DIRIGIDA A INFORMANTES CLAVE

(ANEXO 2)

GUÍA DE ENTREVISTA PARA CONCILIADORES (AUTORIDADES INDÍGENAS ORIGINARIAS CAMPESINAS QUE ASUMEN FUNCIONES CONCILIADORAS

- 1.** ¿Cuáles son en su opinión las falencias y/o limitaciones de sus funciones para la conciliación en su comunidad? Indique también aquellos aspectos o situaciones que pese a no ser parte de sus usos y costumbres afectan a la efectividad del procedimiento de la conciliación.
- 2.** ¿Existen actividades o procedimientos que no están contemplados en los procesos de convocatoria para conciliaciones y que, por lo tanto, deberían incorporarse en sus modalidades de convocatoria?
- 3.** ¿Puede usted informar? ¿El lugar de la audiencia de conciliación, qué importancia tiene en los procesos de conciliación?
- 4.** ¿Cuál es en su criterio, la verdadera y más importante finalidad u objetivo de la Actividades preparatorias para la audiencia de conciliación?
- 5.** ¿Podría usted describir el proceso llevado a cabo en la audiencia de conciliación?
- 6.** ¿podría decirnos la importancia del Acta de Conciliación, como herramienta alternativa de solución de controversias?

GUÍA DE ENTREVISTA PARA JUECES

1. ¿Cuáles son en su opinión las falencias y/o limitaciones del actual protocolo (procedimiento) de trabajo para la conciliación en sede judicial? Indique también aquellos aspectos o situaciones que pese a no ser parte del protocolo afectan a la efectividad del procedimiento de la conciliación.
2. ¿Existen actividades o procedimientos que no están contemplados en el protocolo de actuación pero que en la práctica son o podrían ser realizadas por Ud. como juez, y que por lo tanto, deberían incorporarse en el Protocolo?
3. ¿En su opinión ha sido positivo, regular o negativo el impacto (social, judicial, económico, etc.) que ha tenido la conciliación en sede judicial en estos años de implementación? ¿Cuál cree Ud. que sería la “situación ideal” a la que debería apuntar la conciliación en sede judicial para posicionarse y consolidarse a futuro?
4. ¿Cuál es en su criterio, la verdadera y más importante finalidad u objetivo de la conciliación en sede judicial? ¿Cómo cree Ud. que se puede lograr que esa percepción sea compartida entre jueces, conciliadores, usuarios, abogados y actores involucrados en la conciliación?
5. ¿Cómo Ud. cree que la conciliación ha sido percibida por los jueces, usuarios y los abogados patrocinantes? de forma positiva como un aporte a la cultura de paz y diálogo en nuestra sociedad, ¿o de forma indiferente como una mera formalidad previa al inicio del proceso judicial?
6. ¿Cómo calificaría Ud. el rol de los abogados patrocinantes, en la implementación de la conciliación en sede judicial? ¿Ha sido proactiva o más bien ha limitado o dificultado la conciliación en sede judicial?

GUÍA DE ENTREVISTA PARA ABOGADOS

1. Desde la práctica profesional del abogado patrocinante, ha identificado Ud. falencias u errores en el procedimiento de la conciliación que podrían modificarse, o por el contrario, ha identificado actividades positivas que no están contemplados en el protocolo de actuación pero que en la práctica son o podrían ser realizadas por jueces y/o conciliadores y que por lo tanto, deberían incorporarse en el Protocolo?
2. ¿En su opinión ha sido positivo, regular o negativo el impacto (social, judicial, económico, etc.) que ha tenido la conciliación en sede judicial en estos años de implementación? ¿Cuál cree Ud. que sería la “situación ideal” a la que debería apuntar la conciliación en sede judicial para posicionarse y consolidarse a futuro?
3. ¿Cómo Ud. cree que la conciliación ha sido percibida por los jueces, usuarios y los abogados patrocinantes? de forma positiva como un aporte a la cultura de paz y diálogo en nuestra sociedad, ¿o de forma indiferente como una mera formalidad previa al inicio del proceso judicial?
4. ¿Cómo calificaría Ud. el rol de los abogados patrocinantes, en la implementación de la conciliación en sede judicial? ¿Ha sido proactiva (positiva) o mas bien ha limitado o dificultado la conciliación en sede judicial?
5. ¿Respecto a los honorarios profesionales de los abogados patrocinantes, cree Ud. que la conciliación en sede judicial afecta económicamente de forma negativa al abogado litigante o por el contrario la conciliación le ha permitido resolver más procesos en menor tiempo y por ende ganar más dinero?; qué sugerencia tendría Ud. sobre este tema?

6. Si Ud. debe patrocinar un caso judicial de cualquier índole, y sería totalmente optativo acudir a la conciliación con carácter previo al inicio de un juicio. Ud. optaría por acudir a la conciliación o preferiría iniciar directamente el proceso judicial? Explique el motivo de su decisión.

	<p>unificación normativa, propiciando el conocimiento de la génesis y consolidación de los procedimientos internos en materia agraria y ambiental, vigentes en ordenamientos jurídicos comparados.</p>														
<p>3</p>	<p>Ajuste del marco teórico</p>														

	y Estado del Arte.					*									
4	Redacción (Capítulo I)					*	*								
5	Análisis y evaluación situacional de la pertinencia y congruencia de las normas agrarias y ambientales en el Estado Boliviano, igualmente de la realidad jurídica nacional que					*	*								

7	Procesamiento de datos e información primaria para su análisis; Sistematización y análisis de datos e información primaria procesada y preparación de plan de redacción del Capítulo II.				*	*	*	*	*	*	*				
8	Desarrollo de propuesta o Capítulo III y														

<p>análisis de la información colectada y procesada para el desglose de las conclusiones y recomendaciones.</p>										<p>*</p>	<p>*</p>	
<p>9 Presentación del Borrador de Informe y posterior subsanado de observaciones del Tutor.</p>											<p>*</p>	

10	Entrega del Informe Final de Tesis, en base a los resultados de la investigación.														*
----	---	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	---

Fuente: Elaboración propia (2020)