



## **TITULARIDAD DE LAS LICENCIAS AMBIENTALES EN BOLIVIA:**

### *Su tratamiento a través del concepto de representante legal*

Resumen: El artículo desarrolla la noción de representante legal como titular de una licencia ambiental en la normativa ambiental boliviana, la imprecisión conceptual que conlleva y las consecuencias negativas que acarrea en procedimientos tales como el cambio de representante legal y en el de cambio de titular en una licencia ambiental.

**Enrique A. Mier C.\***

***“Qui pro innocente dicit, satis est eloquens”***

TOMADO DE: P. SIRO: Sentencias de P. Siro et D. Laberio (Comp.), Madrid, España.

7 de enero de 2013

# TITULARIDAD DE LAS LICENCIAS AMBIENTALES EN BOLIVIA: *su tratamiento a través del concepto de representante legal*

## 1. INTRODUCCIÓN

Los sistemas de evaluación de impacto ambiental y de control de calidad ambiental en el Estado Plurinacional de Bolivia, han tenido un desarrollo importante, desde la emisión la Ley de Medio Ambiente, Ley No 1333 de abril de 1992, que hacía una fundamental mención al concepto de evaluación de impacto ambiental, su alcance y el marco institucional llamado a su implementación<sup>1</sup>.

La emisión de los Reglamentos a la Ley No 1333, a través del Decreto Supremo No 24176, sus posteriores complementaciones y modificaciones, los reglamentos sectoriales (Vgr. Reglamento Ambiental para el Sector Hidrocarburos, Reglamento Ambiental para el Sector Industrial manufacturero, Reglamento de Consulta y Participación, ente otros) y las modificaciones de los mismos, han terminado de consolidar los dos grandes sistemas referidos. El corolario de esta parte del desarrollo ambiental boliviano, ha sido lo dispuesto por el artículo 345, numeral 2, de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, que explícitamente refiere que las

Se analizará el tratamiento que da la legislación boliviana ambiental a la noción del representante legal como titular de una licencia ambiental, las imprecisiones implícitas y las implicaciones negativas de esa errónea conceptualización.

políticas públicas de gestión ambiental deben basarse (entre otros pilares) en la aplicación de los sistemas de evaluación de impacto ambiental y el control de la

<sup>1</sup> Ley No 1333, Ley de Medio Ambiente, Capítulo IV: "De la Evaluación de Impactos Ambientales".

calidad ambiental, sin excepción, y de manera transversal a todo proceso de producción de bienes y prestación de servicios, que use, transforme o afecte a los recursos naturales y al medio ambiente.

Dentro de esos dos sistemas precitados, el licenciamiento ambiental, a través de la Declaratoria de Impacto Ambiental, el Certificado de Dispensación y la Declaratoria de Adecuación Ambiental es un aspecto de suma importancia y probablemente uno de los más complejos y conflictivos<sup>2</sup>.

Uno de los conceptos claves para el licenciamiento ambiental, es el de “representante legal”, como actor principal de los procesos técnicos administrativos tendentes a la obtención de una licencia ambiental.

En este artículo, se analizará el tratamiento que da la legislación boliviana ambiental a la noción del representante legal como titular de una licencia ambiental, las imprecisiones implícitas y las implicaciones negativas de esa errónea conceptualización.

## **2. EL REPRESENTANTE LEGAL COMO TITULAR DE UNA LICENCIA AMBIENTAL**

### **2.1 LAS DEFINICIONES DE LICENCIA AMBIENTAL Y REPRESENTANTE LEGAL EN LOS REGLAMENTOS AMBIENTALES**

El Reglamento General de Gestión Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo No 24176, de diciembre de 1995, determinaba en sus definiciones, a la licencia ambiental como:

“El documento jurídico administrativo otorgado por la Autoridad Ambiental Competente al REPRESENTANTE LEGAL que avala el cumplimiento de todos los requisitos previstos en la LEY y reglamentación correspondiente en lo que se refiere a los procedimientos de prevención y control ambiental. Para efectos legales y administrativos tienen carácter de Licencia Ambiental la Declaratoria

---

<sup>2</sup> Dejando de lado, por supuesto, las Auditorías Ambientales que son parte del sistema de control de calidad ambiental, que en su aplicación concreta han demostrado la potencialidad de generar altos grados de conflictividad social.

de Impacto Ambiental, el Certificado de Dispensación y la Declaratoria de Adecuación Ambiental.” (RGGGA, artículo 4, inciso b. Sic.)

Idéntica definición es dada por el artículo 7, inciso b, del Reglamento de Prevención y Control Ambiental.

Para efectos de éste análisis nos interesa rescatar la noción de que la licencia ambiental, sea esta una Declaratoria de Impacto Ambiental, Certificado de Dispensación o Declaratoria de Adecuación Ambiental, es emitida a un sujeto de derecho nominado como “representante legal”.

Este mismo reglamento y el de prevención, definen a su vez, qué debe ser entendido por representante legal, expresando:

“REPRESENTANTE LEGAL: Persona natural, propietario, de un proyecto, obra o actividad, o a aquel que detente poder especial y suficiente en caso de empresas e instituciones públicas o privadas.” (RGGGA, artículo 4, inciso b. Sic.)

Al igual que en el caso de la concepción de licencia ambiental, el Reglamento de Prevención y Control Ambiental, posee idéntica definición, en el artículo 7, inciso b.

Pero, la concepción de representante legal, no acaba de ser completada acá, sino que es otorgada otra definición por el Reglamento en Materia de Contaminación Hídrica, que expresa:

“REPRESENTANTE LEGAL: Persona natural o colectiva, pública o privada, que solicita una autorización relativa a un proyecto, obra o actividad, respecto a todas sus fases, en materia ambiental. (RMCA, artículo 3, inciso b. Sic.)

Tres hechos pueden ser relevados a ésta altura:

- Los tres Reglamentos Ambientales que conceptúan el concepto de representante legal, han sido aprobados simultáneamente por el Decreto Supremo No 24176.
- Dos reglamentos ambientales, el de Gestión Ambiental y el de Prevención y Control Ambiental, comparten definiciones.

- Un tercer reglamento ambiental, el de Contaminación Hídrica, plantea una definición diferente a la de los dos anteriores.

## 2.2 OBSERVACIONES DE TÉCNICA NORMATIVA

Los tres elementos planteados anteriormente permiten hacer observaciones al tratamiento de esas definiciones, desde la perspectiva de técnica normativa.

- La primera observación que puede hacerse es que desde un punto de vista de técnica normativa, no existía necesidad de conceptualizar la noción de representante legal, si ésta ya viene ampliamente desarrollada por la doctrina civil, y no es en absoluto materia del derecho ambiental<sup>3</sup>.
- La segunda observación que puede ser realizada, es que por técnica jurídica carecía de sentido que las definiciones de diversos aspectos importantes de la gestión ambiental, sean reiteradas en los reglamentos ambientales, al punto que el Reglamento General de Gestión Ambiental y el de Prevención y Control Ambiental, comparten idénticas definiciones.
- La tercera observación, es que un mismo Decreto Supremo, apruebe dos definiciones de un mismo concepto, a través del Reglamento de Gestión Ambiental, de Prevención y Control Ambiental y del Reglamento en Materia de Contaminación Hídrica. Es cierto, que podría salvarse esta observación, entendiendo que la definición de representante legal planteada en materia de contaminación hídrica, es propia de ese ámbito y que por principio de especialidad la misma se encuentra justificada, pero una revisión de esa reglamento y una comparación de ambas definiciones muestra que más que un

---

<sup>3</sup> El Manual de Técnicas Normativas, Decreto Supremo No 25350, de 8 de abril de 1999, expresa en su Artículo 29, numeral 29.4: "Cuando la disposición normativa regule materias de contenido marcadamente técnico o de nueva implantación en la sociedad, podrá introducirse como Anexo un glosario o una relación de definiciones o de conceptos. No se deberán utilizar glosarios o relaciones de definiciones o de conceptos, sin embargo, cuando se trate de términos jurídicos que ya se hayan utilizado anteriormente en el ordenamiento boliviano o que designen, en este último caso, instituciones y relaciones jurídicas nuevas, en cuyo caso se incluirán en artículos de contenido directivo de la parte dispositiva."

desarrollo especializado de un concepto para una materia ambiental determinada (contaminación hídrica), es simple y llanamente un imprecisión y error.

El tratamiento que los reglamentos de gestión y prevención dan a las definiciones de licencia ambiental y representante legal, poseen, por tanto, problemas de técnica normativa relevantes.

Es evidente que las tres observaciones previamente expresadas, se mueven en el plano meramente formal de las definiciones, sin entrar todavía al fondo de la cuestión, pero denotan ya los problemas con los que nacen esas conceptualizaciones.

### **2.3 PREEMINENCIA DE LA DEFINICIÓN DE REPRESENTANTE LEGAL PLANTEADA POR LOS REGLAMENTOS DE GESTIÓN Y PREVENCIÓN**

Las dos definiciones vigentes en materia ambiental para el concepto de representante legal, en tanto sujeto titular de una licencia ambiental, no han tenido idéntica aplicación práctica.

En efecto, al ser los Reglamentos de Gestión y Prevención y Control Ambiental, reglamentos generales y de amplio conocimiento general, la

definición planteada por los mismos para el representante legal, es la más conocida y por consiguiente la de más extendida aplicación. De hecho, la definición planteada por el Reglamento en Materia de Contaminación Hídrica es casi desconocida en el ejercicio práctico de la materia ambiental en Bolivia, al igual que lo es el mismo reglamento que la contiene, que es de escasa aplicación.

El tratamiento que los reglamentos de gestión y prevención dan a las definiciones de licencia ambiental y representante legal, poseen problemas de técnica normativa relevantes.

Adicionalmente, por principio de especialidad, debiera entenderse que la definición del Reglamento en Materia de Contaminación Hídrica es de aplicación preferente para esa materia y *contrario sensu*, no lo es para otras.

Los reglamentos generales (y modificaciones realizadas a los Reglamentos de Gestión y Prevención Ambiental), y los reglamentos sectoriales (de Hidrocarburos y sus modificaciones, de Industria y de Monitoreo Socioambiental) utilizan homogéneamente el concepto de representante legal y el de licencia ambiental y por supuesto no definen esas expresiones, dado que ya se tienen definiciones que provienen de los reglamentos generales (de gestión y prevención)<sup>4</sup>. En estricto sentido, los aspectos de contaminación hídrica tratados en los reglamentos sectoriales (hidrocarburos, industria, etc.) deberían aplicar la definición de representante legal dada por el Reglamento en Materia de Contaminación Hídrica, no obstante tal como se refirió anteriormente, esa definición no es conocida y en términos prácticos no añade elementos específicos que hagan útil su aplicación.

Bajo ese entendido, las dos definiciones que resultan importantes para el presente análisis, son las de licencia ambiental y representante legal, dadas por los reglamentos de Gestión y Prevención aprobados por Decreto Supremo No 24176, definiciones que no han sido modificadas en normas posteriores<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Existe una única excepción, particularmente interesante, que viene dada por el Reglamento Ambiental para Actividades Mineras, aprobado por Decreto Supremo No 24782, que no utiliza el concepto de representante legal, sino el más adecuado concepto de titular (art. 10 y 68).

<sup>5</sup> No puede dejar de hacerse mención, que el Reglamento de Monitoreo Socioambiental en actividades Hidrocarburíferas dentro del Territorio de los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas, aprobado por Decreto Supremo No 29103, contiene en su artículo 3, de definiciones, una relativa a licencias ambientales, que reza: “Es el documento jurídico – administrativo otorgado por la Autoridad Ambiental Competente a Nivel Nacional al Representante Legal que avala el cumplimiento de todos los requisitos previstos en las Leyes y sus reglamentaciones correspondientes, en lo que se refiere a los procedimientos de prevención y control ambiental. Para efectos legales y administrativos tienen carácter de Licencia Ambiental la Declaratoria de Evaluación Impacto Ambiental, el Certificado de Dispensación y la Declaratoria de Adecuación Ambiental, que permite operar al Titular en el área de la AOP.” Evidentemente esa definición, no modifica la dada por los reglamentos generales, dado que es prácticamente una copia textual de la definición dada por los mismos. Como ya se vio previamente en este análisis, este tipo de reiteraciones son contrarias a la técnica normativa. Por otro lado, la definición reformulada que contiene esta norma fue mal planteada, dado que da a entender que las licencias ambientales sólo son emitidas por la autoridad nacional, algo que evidentemente no es real ni jurídicamente sustentado, puesto emiten licencias ambientales en Bolivia, las Gobernaciones e incluso los Municipios.

## 2.3 ELEMENTOS DE LA DEFINICIÓN DE LICENCIA AMBIENTAL Y REPRESENTANTE LEGAL

Previamente se citaba la definición de licencia ambiental, ofrecida por los reglamentos de prevención y control, de la que es posible extraer algunos elementos importantes para el presente análisis<sup>6</sup>.

- Es un documento jurídico administrativo.
- Emitido por una Autoridad Ambiental con competencia.

El titular de una licencia ambiental es una persona natural o jurídica, pública o privada autorizada para realizar determinadas actividades, bajo ciertas condiciones impuestas por el orden público en razón al interés colectivo de protección del medio ambiente.

- Otorgada a un representante legal.
- Que avala el cumplimiento de requisitos normativos aplicables de la materia ambiental.

Lo más relevante para el objeto de éste artículo es resaltar que la licencia ambiental, avala el cumplimiento de la legislación ambiental y otorga (aunque no se explicita en la definición y se deduzca de otras disposiciones)

la autorización administrativa a un sujeto para realizar determinada actividad, obra o proyecto. Ese sujeto es denominado por la legislación ambiental boliviana “representante legal”.

Ahora bien, toca revisar los elementos esenciales de la definición de representante legal hecha por la norma ambiental que es preeminente; la definición planteada por los reglamentos de gestión y prevención expresa:

“REPRESENTANTE LEGAL: Persona natural, propietario, de un proyecto, obra o actividad, o a aquel que detente poder especial y suficiente en caso de empresas e instituciones públicas o privadas.”

<sup>6</sup> En otra ocasión, se analizará la definición de licencia ambiental planteada por la legislación ambiental boliviana en otras de sus implicaciones.



De la que se puede extraer algunos elementos tales como, que el representante legal, para la norma ambiental o es:

- Una persona natural que es propietario de un proyecto, obra o actividad.
- La persona que detenta poder especial y suficiente en caso de empresas e instituciones públicas o privadas.

Queda así asentada por estas definiciones la lógica que la licencia ambiental es un documento que avala el cumplimiento de las normas ambientales, otorgado a un sujeto de derecho que se denomina: “representante legal”.

Resulta interesante constatar que los modelos de licencias, contenidos en los anexos 6, 7 y 8 del Reglamento de Prevención y Control Ambiental, no siguen la lógica referida, pues en los tres casos, la licencia se entiende otorgada al proyecto, unidad productiva o actividad respectivamente. Pero el entendimiento general de los operadores normalmente, es contrario a esa noción y se asume que la licencia es “otorgada al representante legal”.

### **3. ANÁLISIS CRÍTICO DEL CONCEPTO DE REPRESENTANTE LEGAL COMO TITULAR DE UNA LICENCIA AMBIENTAL**

Ahora bien, por lo expuesto previamente en el punto 2.3, la principal definición a analizar es la planteada por los Reglamentos de Gestión y Prevención, y esa definición, por lo desarrollado en el punto 2.4, hace claro *que el representante legal es una persona natural propietaria de un proyecto, obra o actividad o una persona que detenta poder especial y suficiente en caso de empresas e instituciones públicas o privadas, autorizada jurídicamente en razón al cumplimiento que hace de la legislación ambiental.*

La conceptualización del sujeto titular de una licencia ambiental, como representante legal, posee dos grandes problemas, que expondremos a continuación:

*El primer problema se presenta cuando una persona natural pretende ser titular de una licencia ambiental. Para entender el problema que planteamos, se debe recurrir al derecho civil.*

La representación es una modalidad de expresión de la voluntad de las personas, sean estas naturales o jurídicas, y es una de las posibles modalidades, porque la voluntad de las personas también puede ejercerse directamente sin representación alguna.

La doctrina civilista, reconoce como una condición de ocurrencia de la representación:

“cuando un acto jurídico, es celebrado por una persona en nombre y por cuenta de otra, en condiciones tales que los efectos se producen directa e inmediatamente para el representado, como si este mismo hubiera celebrado el acto”<sup>7</sup>.

Bajo ese contexto, el mismo tratado expresa:

“*Representante* es el que obra en nombre y por cuenta de otro; *representado* es la persona en cuyo nombre y por cuya cuenta un tercero celebra un acto”<sup>8</sup> (Sic.)

Para Lasarte:

“La utilización del nombre ajeno (el del representado) o, mejor la actuación en nombre ajeno, es pues el dato inicial y característico de la representación”<sup>9</sup>.

En la legislación boliviana, el Código Civil regula el tema en el, Libro Tercero, Parte Segunda, Título II, Capítulo VII, Del Mandato, y define el mandato como:

“Art. 804.- (NOCION). El mandato es el contrato por el cual una persona se obliga a realizar uno o más actos jurídicos por cuenta del mandante.”

---

<sup>7</sup> Alessandri, Somarria et Vodanovic: *Tratado de Derecho Civil: Partes Preliminar y General*, Editorial Jurídica de Chile, Tomo II, Colombia, 1998, pág. 394.

<sup>8</sup> *Idem*.

<sup>9</sup> Lasarte: *Compendio de Derecho Civil*, Editorial Dykinson SL, Madrid, 2005, pág. 151.

El mandato puede ser contractual o judicial<sup>10</sup>, siendo el que nos interesa para este análisis, el mandato contractual puesto que el judicial es aplicable en determinados casos que no están vinculados a la materia ambiental.

El mandato se expresa en un poder, que es el instrumento legal a través del cual se acredita el ejercicio de la representación y sus alcances.

En consecuencia: *la esencia de representación legal es la posibilidad de que una persona actúe a nombre de otra y genere efectos jurídicos inmediatos por ella.*

Es evidente que la posibilidad de ser representado procede tanto para una persona natural como para una persona jurídica. Como bien apunta Morales Guillén:

La licencia ambiental no es entregada a un sujeto de derecho por cualidades intrínsecas del mismo, no es otorgada *intuitu personae*.

“Las personas individuales ejercen sus derechos o contraen sus obligaciones por sí mismas o mediante la representación voluntaria, salvo en los estados de restricción a la capacidad de ejercicio, en los cuales esa representación es necesaria como institución auxiliar de la incapacidad de ejercicio y la instituye la ley (menores, interdictos, ausentes, fallidos, por ejemplo)

En cambio, las personas colectivas como las sociedades obran y se obligan siempre por medio de las personas individuales que las representan”.<sup>11</sup>

En ese contexto, el problema está en que las actividades, obras o proyectos no siempre tienen un representante legal, puesto que muchas de ellas son patrocinadas por personas naturales que actúan por sí mismas. En efecto, si una persona natural que actúa por sí misma, entiéndase sin mediar representación, decide llevar a cabo una obra civil que requiera licencia ambiental, no es jurídicamente apropiado decir que esa persona es “representante legal”, puesto que esa persona está actuando por sí misma, no en cuenta de otra.

<sup>10</sup> Art. 834, Decreto Ley 12760, 1975, Código Civil.

<sup>11</sup> Morales Guillén: Código de Comercio, Concordado y Anotado, Editorial Gisbert & CIA. S.A., La Paz Bolivia, 1981, pág. 211.

Evidentemente, una persona natural, podría tener un representante legal, y encargar al mismo la tramitación de una licencia ambiental, pero esa es una decisión potestativa de ese administrado, no podría ser entendida como una condición para que se le otorgue una licencia ambiental, ni tampoco como una regla.

El primer problema por tanto, *es que la definición de representante legal, como sujeto titular de una licencia ambiental, excluye por la definición misma la posibilidad de que una persona natural, pueda acceder a una licencia ambiental, y esto se debe a que en la definición en cuestión, se está confundiendo propiedad de una obra, actividad o proyecto, con representación legal.* Evidentemente, en la práctica, muchas personas naturales son titulares de una licencia ambiental, pero son denominadas “representantes legales” aún sin estar representando a nadie, más que a sí mismos, situación que legalmente carece de toda lógica pero que los administrados no reclaman por estar obteniendo una respuesta positiva a su pretensión.

El titular de una licencia ambiental es una persona natural o jurídica, pública o privada autorizada para realizar determinadas actividades, bajo ciertas condiciones impuestas por el orden público en razón al interés colectivo de protección del medio ambiente. Ese titular en el caso que sea una persona natural, puede actuar por sí mismo o por un tercero (a través de la representación), el que decida hacerlo por uno u otro medio *es potestad suya*, no tiene fundamento que la legislación ambiental defina cual camino a seguir.

El segundo problema se presenta cuando una persona jurídica pretende ser titular de una licencia ambiental.

Las personas jurídicas, tal como expresaba Morales Guillén en la cita que previamente realizamos, siempre actúan por medio de un representante legal, puesto que carecen de existencia material que les permita una actuación autónoma que prescinda de las personas naturales.

El problema se configura cuando una persona jurídica, de carácter civil o comercial, obtiene una licencia ambiental que se le otorga a un “representante legal” determinado, y luego esa persona jurídica cambia de apoderado por cualquier razón,

cambio que es legal y legítimo puesto que una persona jurídica, puede en cualquier momento a través de sus órganos de decisión determinar que la persona natural designada como representante legal, ya no será más quien represente a la persona jurídica en cuestión.

Esa ausencia de procedimientos que regulen el cambio de representante legal y el cambio de titular de una licencia ambiental, se sustenta en la errónea concepción que dimana de las definiciones de licencia ambiental y de representante legal de la norma Boliviana.

En ese caso, la práctica demuestra que las autoridades ambientales mal interpretan el concepto de representante legal y consideran que como la licencia fue otorgada a determinado representante

legal (en virtud a la definición de licencia ambiental) ningún otro representante puede asumir las obligaciones de la misma, sin tener que modificar la licencia en sí misma, siendo que lo único que debería exigir la autoridad ambiental es que el nuevo apoderado se acredite a través de su inscripción en el Registro de Comercio, sin que eso implique la necesidad de modificar la licencia ambiental emitida.

Otro elemento relevante de esta concepción de que se otorga la licencia a un “representante legal”, es que permite se ignore que la licencia ambiental no es entregada a un sujeto de derecho por cualidades intrínsecas de la misma, no es otorgada *intuito personae*, sino en atención a que esa persona ha cumplido con procedimientos de evaluación de impacto ambiental o de control ambiental. Una licencia de conducir, es entregada a su titular, precisamente en función a las condiciones específicas de esa persona, razón por la cual la misma no puede ser transferida, precisamente lo opuesto ocurre con una licencia ambiental.

El segundo problema consiste entonces que cuando se otorga una licencia ambiental a una persona jurídica, la misma debe entenderse expedida a la persona jurídica en sí misma por el cumplimiento de la norma que ha efectuado, y no entenderse expedida a un “representante legal” específico como si el mismo tuviese alguna particularidad

intrínseca, puesto que en última instancia, esa persona natural es únicamente el vehículo de la voluntad de la persona jurídica, y no así la persona en sí misma. El problema deviene nuevamente de la concepción de que la licencia se otorga al “representante legal” por su condición misma y no a un titular que puede ser persona natural o jurídica - la persona natural puede tener o no tener representación legal y la persona jurídica siempre tendrá representante legal, aunque la misma no es la persona jurídica en sí misma, sino sólo quien actúa por ella- .

### **3.1 PROBLEMAS EMERGENTES DE LA CONCEPCIÓN DE REPRESENTANTE LEGAL COMO TITULAR DE LA LICENCIA AMBIENTAL**

#### **A. CONSECUENCIAS SOBRE LA PRECISIÓN CONCEPTUAL DE LA NORMA**

Una de las consecuencias menores de la concepción del representante legal como titular de una licencia ambiental, es la total imprecisión conceptual en la que se incurre, cuando una persona natural es titular de una licencia ambiental y actúa por sí misma y su licencia es emitida como si esa persona fuera representante legal.

De hecho, todas las licencias ambientales emitidas a favor de una persona natural que actúa por sí misma, se entienden emitidas a favor de un “representante legal”.

Esto deviene del hecho que la norma ambiental, aplica una definición de representante legal que no condice con el derecho civil, puesto que asume que el propietario de un proyecto, obra o actividad es un representante legal, cuando la detentación de un derecho propietario no tiene relación directa con la condición de ser representante legal, además de considerar únicamente al poder especial y suficiente, dejando de lado por ejemplo un poder general de administración, sin razón aparente<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Afortunadamente, las administraciones públicas con competencias ambientales, no son exigentes con el tipo de poder que presentan las personas jurídicas, y aceptan poderes generales de administración, por

## **B. CONSECUENCIAS SOBRE LOS CAMBIOS DE REPRESENTANTE LEGAL Y DE TITULARIDAD DE LICENCIAS**

Otra consecuencia emergente de la asunción que la licencia ambiental es otorgada a un representante legal, se da cuando una persona jurídica obtiene la misma, y se le otorga el documento al representante legal y no a la persona jurídica.

Las autoridades ambientales competentes, asumen que al estar otorgada la licencia ambiental a un “representante legal”, cuando éste cambia, se considera que la licencia misma debe cambiar, dado que ha sido expedida con el nombre de una persona natural determinada. Por tanto, cuando una empresa pública o privada o cualquier persona jurídica que tiene licencia ambiental, cambia de representante legal (situación muy usual), la concepción imperante, hace implicar que la licencia ambiental debe ser cambiada.

Carece de sentido ese cambio, si se comprendiese que la licencia ambiental es otorgada a la persona jurídica antes que al representante legal, salvando obviamente que en la realidad, esa persona jurídica actuara por medio de su representante.

En el mismo sentido, al entenderse que la licencia ambiental se otorga a un representante legal, a un sujeto, sin explicitar que esa autorización permite la ejecución de una actividad, obra o proyecto condicionada al cumplimiento de requisitos de protección ambiental determinados, la legislación ambiental boliviana no ha regulado la posibilidad de un cambio de titular de la licencia.<sup>13</sup>

---

supuesto porque la mayoría de esas administraciones no están aplicando estrictamente la norma (que por lo expuesto está mal planteada).

<sup>13</sup> Evidentemente esa transferencia debe ser cuidadosamente regulada, para garantizar que el nuevo titular conozca plenamente los alcances de sus obligaciones y tengan adicionalmente la capacidad económica suficiente para cumplirlas, entre otros elementos. Este tópico será tratado más extensamente con posterioridad.

La ausencia de procedimientos (emergente de la ausencia de comprensión de la diferencia y sustento de un *cambio de representante legal* y de un *cambio de titular de licencia ambiental*) han generado y generarán diversos problemas, ya sea en el supuesto que ya se posea una licencia ambiental, o en el que este en curso un proceso técnico administrativo de obtención de la misma<sup>14</sup>. Esa ausencia de procedimientos que regulen el cambio de representante legal y el cambio de titular de una licencia ambiental, se sustenta en la errónea concepción que dimana de las definiciones de licencia ambiental y de representante legal de la norma boliviana.

## 4. CONCLUSIONES

Algunas ideas importantes pueden colegirse del análisis previo:

- a) Las definiciones de licencia ambiental y de representante legal, establecidas por el Reglamento General de Gestión Ambiental y el de Prevención y Control Ambiental, poseen problemas de técnica normativa y en el caso de la definición de representante legal, son contrarias a la doctrina y normas civiles.
- b) La concepción de que la licencia ambiental es otorgada a un “representante legal” impide, en sentido estricto jurídico, que una persona natural que actúa por si misma sea titular de licencia ambiental o si lo permite, se lo hace incurriendo en una imprecisión conceptual.
- c) La concepción de que una licencia ambiental es otorgada a un “representante legal” en el caso que sea otorgada a una persona jurídica, no es capaz de asumir que el mismo puede legítimamente cambiar con el tiempo, y ser reemplazado por otro.
- d) La idea de que la licencia ambiental es emitida a favor de un representante legal, ha impedido a la norma boliviana y a la práctica ambiental cotidiana, introducir figuras como el *cambio de representante legal* y más importante aún la figura del *cambio de titular de una licencia ambiental*, siendo este último

---

<sup>14</sup> Nótese que durante todo el proceso de obtención de licencia ambiental, también se usa el concepto de representante legal, en el caso de cambio de esa representación, nuevamente las autoridades ambientales se encuentran sin elementos normativos claros que les permitan actuar sobre bases legales sólidas.



procedimiento sumamente útil desde el punto de vista económico y vigente en otras legislaciones.

- e) Es importante el reemplazo del concepto de “representante legal”, por el de *titular* para nominar al sujeto jurídico que detenta las obligaciones y facultades que otorga una licencia ambiental, precisión conceptual que tímidamente introdujo el Reglamento Ambiental para Actividades Mineras Boliviano en el acervo jurídico ambiental nacional, lamentablemente sin éxito.

## FUENTES

- Ley No. 1333, Ley de Medio Ambiente. 1992. Gaceta Oficial de Bolivia.
- Decreto Supremo No 24176, Aprueba reglamentos de la Ley de Medio Ambiente, 1995, Gaceta Oficial de Bolivia.
- Decreto Supremo No 25350, Aprueba Manual de Técnicas Normativas, 1999, Gaceta Oficial de Bolivia.
- Decreto Supremo No 24782, Aprueba el Reglamento Ambiental para actividades Mineras, 1997, Gaceta Oficial de Bolivia.
- Decreto Supremo No 29103, Aprueba el Reglamento de Monitoreo en actividades Hidrocarburíferas dentro del Territorio de los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas, 2007, Gaceta Oficial de Bolivia.
- Decreto Ley 12760, 1975, Código Civil.
- Alessandri, Somarria et Vodanovic: *Tratado de Derecho Civil: Partes Preliminar y General*, Editorial Jurídica de Chile, Tomo II, Colombia, 1998.
- Lasarte: *Compendio de Derecho Civil*, Editorial Dykinson SL, Madrid, 2005.
- Morales Guillén: Código de Comercio, Concordado y Anotado, Editorial Gisbert & CIA. S.A., La Paz Bolivia, 1981, pág. 211.

## \* SOBRE EL AUTOR:

Enrique A. Mier C. Licenciado en Derecho en la Universidad Católica Bolivia “San Pablo”, con mención honorífica. Ha sido asesor legal en varios periodos en el Ministerio de Medio Ambiente Boliviano y Coordinador Nacional de la Comisión Gubernamental del Ozono, representando al Estado Plurinacional de Bolivia en diferentes eventos internacionales. Actualmente es Director Jurídico de *Vivens Environmental Consulting S.R.L.* y maestrante en Derecho Ambiental, de la Universidad del País Vasco.