

LO URBANO, LA PROPIEDAD Y LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA EN BOLIVIA: UNA LECTURA DESDE EL DERECHO URBANÍSTICO

THE URBAN, PROPERTY AND LEGISLATIVE PRODUCTION IN BOLIVIA: A READING FROM URBAN LAW

Juan E. Cabrera

Centro de Investigaciones en Arquitectura y Urbanismo (CIAU)

Universidad Privada Boliviana

juancabrera@upb.edu

(Recibido el 10 de octubre 2018, aceptado para publicación el 15 de diciembre 2018)

RESUMEN

Este trabajo recorre el conjunto de instrumentos legales urbanístico-territoriales de escala nacional desarrollados en Bolivia entre los años 1871 y 2016. Centra su atención en una serie de normas organizadas en función a regímenes del Derecho Urbanístico, caracterizados por el tratamiento de los derechos de propiedad del suelo. Exhibe la presencia de leyes interventoras entre 1930 y 1950 y la postergación del tema la década de 1960. Asimismo, expone la reconsideración de esta discusión entre las décadas de 1970 y 2000, confirmando el cambio de enfoque de legislación luego de 1985. La importancia del trabajo radica en que el contenido permitirá conocer y reflexionar sobre el devenir de la legislación urbana en Bolivia, así como orientar las acciones en una futura política urbana. Esto, a través de poner en la discusión, no sólo la necesidad de leyes urbanas, sino de legislación urbanística centrada en la propiedad y la redistribución equitativa de cargas y beneficios de la urbanización.

Palabras Clave: Derecho Urbanístico, Legislación Urbana, Propiedad, Función Social, Bolivia.

ABSTRACT

This work describes the set of urban-territorial legal instruments, applied at national scale in Bolivia between 1871 and 2016. It focuses on a series of laws organized according to regimes of the Urban Law, under which the treatment of land property rights was established. It first analyses the property rights intervention laws developed between 1930 and 1950 and their unenforceability in the 1960s. Secondly, it draws attention on the reconsideration of this subject between the 1970s and 2000, and on the change of focus in the urban legislation after 1985. This contribution seeks to expand knowledge of urban legislation in Bolivia, as a way to orient future actions and urban policies. It does so by putting into discussion the urban planning legislation and specialized ones, focused on property rights and equity in the redistribution of burdens and benefits of urbanization.

Keywords: Urban Law, Urban Legislation, Property, Social Function, Bolivia.

1. INTRODUCCIÓN

En un escenario latinoamericano donde la mayoría de los países han creado instrumentos técnico-jurídicos dispuestos a tratar lo urbano bajo el enfoque del Derecho Urbano, conducente en la intervención a los derechos de la propiedad del suelo, la operativización del principio de la función social y el reparto equitativo de cargas (obligaciones) y beneficios de la urbanización, es importante para el contexto boliviano hacer referencia de los principales instrumentos jurídicos urbanos desarrollados hasta la actualidad en la lógica de este tipo de derecho.

Este documento resultado de un largo proceso de colecta de legislación urbana, sistematización y análisis, expone a través de siete ámbitos la limitada producción legislativa alrededor de lo urbano, pero vanguardista en determinados momentos. Así el recorrido expone las características de un régimen especial sobre la propiedad del suelo y su intervención entre 1930 y 1950, la discusión sobre la creación de un campo jurídico especial de derecho urbano nacional entre 1970 y 1980 y el abandono del ámbito urbano y su tratamiento particularizado desde la década de 1990 hasta la actualidad, dejando sólo al mercado la organización de las urbes.

Al no existir legislación urbanística específica vigente, sino sólo referencias dentro el derecho civil y administrativo que incluyen nociones sobre lo urbano y la propiedad, la información que este documento presenta, y cuyas referencias legales pueden estar incompletas, tiene todavía un carácter exploratorio y descriptivo como base de un trabajo futuro

más amplio que reflexionará no sólo la producción legal nacional, sino también los enfoques de planificación urbanística, los paradigmas, la historia nacional y otros ámbitos que condicionan el urbanismo, la propiedad y la planificación.

2. EL CONTEXTO URBANO Y LEGAL

Bolivia, al igual que la mayoría de los países de la región, es un territorio con población predominantemente urbana cuya presencia en ciudades representa más del 70%. De acuerdo con las disposiciones oficiales del gobierno central, cualquier poblado con más de 2000 habitantes y/o con la mayoría de los servicios básicos e infraestructuras, puede ser considerado urbano, razón por la cual, existirían en Bolivia 164 centros urbanos consolidados [1] y tres grandes urbes: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz que albergan a más del 60% de la población total, definiendo el carácter urbano y desconcentrado del país.

Aunque esta situación eminentemente urbanizada de Bolivia tiene alrededor de 35 años, la política pública y la legislación no responden a esta condición, situación -que, dicho sea de paso- se consolida luego del cambio de modelo económico de la década de 1980, precisamente cuando el Estado deja de producir institucionalidad urbana y desmantela lo avanzado.

A este contexto se suma, la casi naturalización del “*laissez faire, laissez passer*” urbano (dejar hacer, dejar pasar), principio básico del libre mercado, en la construcción de la ciudad desde 1985. La condición física, ambiental, social y económica de la ciudad boliviana no es resultado de los planes elaborados, sino de la gran dinámica del mercado, de la desidia de los gobiernos a intervenir el suelo y de la ausencia de legislación que regule este ámbito, además de la necesidad en la agencia social [2].

Si bien la condición urbana predominante ha sido reconocida por el Estado [3], éste aún produce y reproduce modelos de planes, normas, instrumentos técnicos y capital humano que no responde -o responde muy poco- a esta realidad urbanizada y ampliamente informal, sin lograr resultados efectivos y más bien dejando (e incentivando) al libre mercado de suelo el rol de organizador de la ciudad.

3. EL DERECHO URBANÍSTICO

No es posible precisar el surgimiento del derecho urbanístico o urbano, sin embargo, existen coincidencias sobre de tres momentos de puesta en vigencia en América Latina: El primer momento es durante la vigencia del movimiento de constitucionalismo social de las primeras décadas del Siglo XX que se materializa en la Constitución Mexicana de 1917 y en la Constitución Alemana de Weimar de 1919. Ambas se caracterizan por incorporar los derechos sociales en sus contenidos, el cuestionamiento de la posición del individuo en la sociedad y la necesidad de la función social de la propiedad. El segundo momento se da alrededor de la década de 1930 cuando por la influencia de León Duguit y su recorrido por América Latina, se promueve en varios países la transformación del derecho privado tradicional hacia un derecho más colectivo a la luz de la “ética de la solidaridad” [4], relacionado con la doctrina de la función social de la propiedad y la necesidad de su incorporación en las legislaciones nacionales. Estos enfoques hacen eco en el pensamiento jurídico latinoamericano, determinando el carácter de varias de las constituciones nacionales y la derivación en leyes que refieren la función social y las primeras referencias de derecho urbano. El tercer momento sucede entre las décadas de 1950 y 1960 cuando se ponen en vigencia gobiernos con raigambre nacionalistas liberales y se producen leyes que ponen los derechos sociales colectivos sobre los individuales. Leyes como las de reforma agraria o reforma urbana hacen énfasis en el cumplimiento de la función social de la tierra rural y el suelo urbano.

Lo antecedido no significa que en esta región las cuestiones urbanas y de suelo hubieran estado relegadas del campo jurídico, sino que su enfoque era diferente. Desde que existen los asentamientos, se desarrollaron normas ligadas a definir las formas de ocupación y uso del espacio y el suelo, a prever los derechos de utilización del espacio y la tierra y a limitar los derechos individuales sobre estos recursos. En la colonia a través de la Ley de Indias (Tomo III) se instaló una serie de dictámenes dirigidos a regular las formas de ocupación de la superficie, el crecimiento al interior de las ciudades, la forma de utilización de suelo, los procedimientos para erigir edificaciones, así como regular actividades de los ciudadanos en la urbe.

En algunos contextos, este derecho urbano se inscribe como parte del derecho administrativo y no es materia específica. Sin embargo pueden identificarse dos posiciones alrededor de sus objetos de intervención: la primera se centra en la regulación general de la ciudad y sus componentes, la segunda en la regulación del derecho de propiedad en función al interés colectivo como principio central de la ordenación del suelo.

En la primera posición se encuentra Ruiz Massieu [5] que propone que el derecho urbanístico es un conjunto de normas, instituciones y principios relativos con la racionalización, ordenación y conducción de la ciudad y la solución de sus problemas de suelo; mientras que Martínez Gil [6] indica que es un conjunto de normas jurídicas, cuyo objeto es regular las conductas de los seres humanos respecto el funcionamiento de las ciudades, la adecuada organización de su territorio y la correcta operación de los servicios públicos.

En la segunda posición, se encuentra Parada [7] que propone que el derecho urbanístico se centra en el tratamiento de normas reguladoras de los procesos de ordenación del territorio y su transformación física a través de la urbanización y la edificación. Es objeto de su regulación serían las potestades públicas como la planificación, la urbanización y la intervención administrativa en el derecho del propietario sobre el fundo respecto a su transformación mediante la construcción de edificaciones para cualquier finalidad. En palabras de Carceller Fernández [8], este tipo de derecho está constituido por un conjunto de normas jurídicas que, por sí mismas o a través de la planificación, establecen el régimen urbanístico de la propiedad del suelo, la ordenación (planificación) urbana y la regulación de las actividades administrativas encaminada al uso del suelo, la urbanización y la edificación.

De forma complementaria, Antonio Azuela [9] indica que para la reflexión de lo urbano es indispensable pensar lo jurídico como una de las variables de dicho fenómeno, tomando en cuenta que este entre otros, determina también las características de configuración y desarrollo de la ciudad. En ese marco, el objeto del derecho urbanístico sería regular las conductas humanas a través de normar el espacio que estas ocupan y sobre el cual se desarrolla una serie de conductas que pueden agruparse en apropiación, producción y utilización.

La apropiación sería el fundamento de la producción y utilización de los espacios, que junto al régimen de planificación y el régimen de suelo, constituirían el tema fundamental del Derecho Urbanístico, centrados en la operativización de la función social de la propiedad. La apropiación se expresaría en la compraventa, expropiación y arrendamiento de los bienes inmuebles. La producción sería el conjunto de acciones de edificación de inmuebles e instalaciones propias de un centro poblado, esenciales para la ciudad, porque a través de esta acción se determinaría el uso particularizado del espacio. La utilización se relacionaría con la forma de uso que se da al suelo y espacio. Estas tres referencias resultan para de Azuela [9], las principales conductas urbanísticas que el derecho debe regular.

3.1. Las Dimensiones del Derecho Urbanístico

Tomando en cuenta las tres conductas propuestas por Azuela [9], y siguiendo la moción de Carceller Fernández [8], adelante reflexionamos el Derecho Urbanístico a través de cinco dimensiones principales, así como dos relacionadas con la administración general y la vivienda. Las cinco dimensiones principales son: 1) el régimen de propiedad del suelo, 2) la ordenación o planificación urbana, 3) la regulación de actividades administrativas encaminadas al uso del suelo, 4) la urbanización y 5) la edificación. La discusión latinoamericana alrededor de este tipo de derecho [10], incluye igualmente dimensiones como el medio ambiente y el patrimonio. Consideramos la administración general y la vivienda por la cantidad de legislación encontrada respecto a las otras.

El texto a continuación, organizado en función a las dimensiones: propiedad del suelo, planificación, uso de suelo, urbanización y edificación, a las que se suman régimen general y vivienda, expone la producción legislativa urbana en Bolivia en el periodo indicado.

3.1.1. El Régimen de Propiedad del Suelo

Las primeras referencias institucionalizadas de la propiedad se encuentran en el Derecho Romano, que entendía a ésta, como la facultad de ejercer dominio en forma directa, inmediata, absoluta, exclusiva y perpetua sobre una cosa para gozar y disfrutar de ella. Esta forma de propiedad se componía de tres funciones: El usus (uso) o ius utendi; fructus (disfrute) o ius fruendi; y abusus (abuso) o ius abutendi. Las características básicas de ese tipo de propiedad eran a) la absolutas, que permitía disfrutar y usar de cualquier forma la cosa; b) la exclusividad o el distintivo de una persona o de

un colectivo; c) la perpetuidad relacionada con el dominio perdurable de la cosa y d) lo enajenable o transmisible, es decir el poder de disponer de la propiedad y enajenar cuando se decida.

Por influencia del constitucionalismo social, la comprensión de la propiedad cambia luego de mitad del Siglo XX y hoy se entiende a ésta como la capacidad jurídica que otorga un Estado a una persona natural o jurídica para ejercer un nivel de dominio sobre una cosa, instalando las capacidades de usar, gozar y disponer (pero no más abusar) de la cosa. El derecho de propiedad está hoy regulado y relacionado indispensablemente con deberes y responsabilidades (de diferente nivel) que validan esta capacidad y la mantienen en el tiempo.

En el caso del suelo, estas responsabilidades o deberes adquieren forma a través del principio de la función social o el destino socialmente útil de la tierra, es decir que el dominio debe satisfacer la necesidad y el interés individual del propietario, así como contribuir indispensablemente a la satisfacción de necesidades e intereses de la colectividad.

La doctrina jurídica alrededor de la función social considera que esa contribución, más allá de una simple generación de ventajas o beneficios económicos, debe permitir el logro de unas relaciones sociales equitativas, justas y equilibradas, con énfasis en el beneficio colectivo.

La mayoría de los Estados de la región han adoptado este principio en sus constituciones y sus leyes, aunque legislaciones más avanzadas como la colombiana han redefinido jurídicamente la propiedad, fijando la función social no sólo como una condición, sino como el dominio mismo, es decir: la propiedad es función social y ecológica.

3.1.2. La Planificación Urbana

La concepción sobre la planificación urbana cambia en el tiempo y está condicionada por los distintos momentos históricos, la problemática o los intereses y necesidades a las que tiene que responder. Una definición común indica que se trata de un conjunto de instrumentos técnicos y normativos desarrollados para orientar o definir las formas de uso del suelo y regular las condiciones para su transformación (o en su caso su conservación) y dirigidos a la organización de la vida de las personas en las ciudades buscando su bienestar. Se caracteriza por definir un modelo de ordenación que se traduce en decisiones sobre la disposición, utilización, orden de los componentes urbanos operativizados a través de regulaciones específicas.

Con un enfoque más contemporáneo y contextualizado a las características de la región de América Latina, la planificación urbana podría definirse también como el conjunto de acciones político administrativas concertadas cuyo objeto es disponer el orden de la ciudad a través de instrumentos eficientes que definan la utilización, transformación y ocupación del suelo y espacio de acuerdo con las necesidades de la población. Esto a través de estrategias de desarrollo socioeconómico, armonía con el medio ambiente y articulación con la cultura. Sus disposiciones impactarán de forma definitiva en el reparto de cargas y beneficios de la urbanización, por lo cual su reflexión alrededor de su rol social, económico y ambiental es fundamental.

La planificación urbana desde el Derecho Urbanístico se refiere entonces a la construcción de institucionalidad en torno a los tipos de instrumentos de planificación, sus escalas, sus procesos y métodos de elaboración, dirigidos a la gestión y reparto equitativo de cargas y beneficios.

La referencia a esta dimensión en este texto incluye la institucionalidad alrededor de las competencias de los gobiernos en la gestión de la ciudad, los instrumentos y sus características.

3.1.3. El Uso de Suelo

El uso del suelo está relacionado con el destino que se le da a una superficie y que deviene de un plan o de una situación de ocupación no programada que también puede definir usos. En otras palabras, el uso de suelo se refiere a la actividad predominante que se desarrolla sobre una superficie, la cual en términos formales define las características de la infraestructura, los servicios públicos, los tipos de equipamientos, así como las posibilidades de más o menos aprovechamiento. Metafóricamente se podría decir que el uso de suelo urbano define la fertilidad, porque delimita las posibilidades de aprovechamiento a través de la fijación de parámetros de utilidades específicas, de intensidades, de cesiones, de porcentajes de ocupación, de clases de edificaciones y demás aspectos que permitirán más o menos beneficios y aprovechamiento para el individuo y/o el colectivo.

Desde el derecho urbanístico, el uso de suelo se relaciona con la institucionalidad responsable de la regulación y gestión del uso y el aprovechamiento de éste. Está normalmente reglamentada a través de mapas de zonificación, códigos específicos, parámetros y otros, determinados en función al interés colectivo, social, económico y ahora ambiental.

3.1.4. La Urbanización

En un escenario de construcción formal de ciudad, la urbanización es un proceso intermedio entre la planificación urbanística y la edificación. Se puede definir como la creación o modificación de espacios rurales o libres para la posterior ocupación por núcleos habitados. Su regulación es objeto central y esencial del derecho urbanístico.

En América Latina, la urbanización no siempre es el proceso intermedio, sino que puede ser el último; es decir que se da luego de la ocupación, en una lógica de construcción de ciudad donde primero se ocupa y luego se urbaniza, opuesta a la lógica europea donde primero se urbaniza y luego se ocupa [2]. La urbanización puede entenderse entonces, como el proceso resultado del cambio de usos de suelo y ocupación formal o informal caracterizado por la paulatina dotación de servicios básicos, infraestructuras, equipamientos, etc. muchas veces autogestionados y dirigidos a soportar actividades propias de la dinámica urbana.

En la lógica del derecho urbanístico, la urbanización es una facultad que supera la relación individual con un terreno y consiste en la producción de bienes colectivos y el uso por parte de la población que tienen impacto directo en la valoración de la propiedad privada [11]. Alrededor de esta facultad, este derecho construye institucionalidad para la regulación, gestión y materialización de todos los componentes de la ciudad.

3.1.5. La Edificación

Se entiende por edificación al arte o técnica consistente en erigir o construir edificios e infraestructuras que cobijen o soporten una o más actividades. De acuerdo con la forma, esta puede seguir diferentes procedimientos y métodos dispuestos a lograr un aprovechamiento mayor al que el suelo libre permite.

En la lógica del derecho urbanístico, la edificación o el derecho a construir se distingue del derecho de propiedad rechazando su inherencia. La edificabilidad es una facultad que el Estado dispone a favor de un propietario de suelo, la cual está condicionada por una serie de responsabilidades en la que no pueden incluirse las cesiones, siendo éstas los suministros que permiten la utilización del suelo. En otras palabras, la facultad de edificar o construir es una actividad social y económica que rebasa la relación individual con un terreno y está dirigida a la producción de inmuebles privados o públicos y/o infraestructuras para la utilización de terceros [12].

Tomando en cuenta lo indicado, el acápite siguiente, expone el conjunto de instrumentos legales urbanístico-territoriales desarrollados en Bolivia desde 1871, organizados en función a las cinco dimensiones o regímenes indicados, además de un régimen general y uno vivienda.

4. LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA URBANA EN BOLIVIA

La primera etapa de producción legislativa territorial en Bolivia se centra en tratar lo rural y agrario, tomando en cuenta la condición del país antes de 1950. De acuerdo con el censo de 1846, Bolivia poseía ese momento una población rural del 90% y su dinámica económica giraba en torno a la explotación de materias primas y producción agrícola, este hecho condicionaba el tipo de leyes que se producían. Las primeras referencias de leyes que refieren lo urbano se encuentran luego de la primera mitad del siglo XIX, cuando los primeros desarrollos tecnológicos en transporte llegan al país (trenes en 1870, tranvías en 1909 y automóviles en 1919) los cuales, sumados de hechos económico-sociales, impactan en la configuración territorial y la proliferación de pequeñas urbes.

Los ochenta y un instrumentos legales que se exponen adelante están organizados en función de los tipos de regímenes indicados y enfocados en el tratamiento o intervención de los derechos de propiedad del suelo luego de 1871 y la función social de este recurso después de 1938. El texto describe entonces el carácter general de los instrumentos legales y no pretende todavía una relación consistente con el contexto socio político e histórico que puede justificar la producción legislativa. No obstante, deja ver que con excepción de la década de 1970, la legislación siempre fue respuesta a coyunturas específicas y no previstas con el objeto de definir una condición en especial de lo urbano en el país.

n° 1). No aclara esta última referencia y dispone que todas las capitales de departamentos deben adquirir esa nominación (Art. n° 4).

- Decreto Supremo de Funciones de Alcaldes de 1936, dispone que esta autoridad sustituye a los presidentes de concejos y juntas municipales y en el ámbito urbano adquiere competencias relacionadas con la definición de radios urbanos de sus jurisdicciones para efectos de gobierno (Art. n° 23).
- Ley Orgánica de Municipalidades de 1942, permite a los gobiernos municipales un primer nivel de autonomía relacionado con la definición de procedimientos de elección de autoridades junto con la distinción de competencias sobre mancomunidad, tasas y otros.

▪ **Etapa 1967 – 1973**

En el marco de las disposiciones de la Constitución Política de 1967, alrededor de lo urbano, es recién la década de 1970 cuando desde el gobierno nacional se muestra interés por este ámbito generando las siguientes leyes:

- Ley LOPE de 1972 se crea el primer Ministerio de Urbanismo y Vivienda dirigido a organizar las primeras normas de planificación y gestión urbana a escala nacional respaldadas por su estatuto aprobado a través del Decreto Supremo n° 11084 de 1973 que dispone las competencias específicas de esta instancia y permite generar una serie de normas y propuestas que adelante se verán.

▪ **Etapa 1985 – 2016:**

Recuperada la democracia y en el marco de nuevas institucionalidades, esta etapa asienta de a poco distintos regímenes de autonomía municipal, distinguiendo tres momentos: entre 1985 y 1993, entre 1993 y 2009 y luego de 2010. Los instrumentos jurídicos que pueden relacionarse con lo urbano son los siguientes:

- En el primer momento está la Ley orgánica de municipalidades de 1985 consolida el primer nivel de régimen autónomo y distingue competencias en ámbitos como la elección de autoridades y el derecho a la creación de tasas, patentes y otro tipo de contribuciones dirigidas a financiar el desarrollo urbano.

Sin embargo, el cambio más importante se da la década de 1990 cuando una serie de leyes relacionadas con la descentralización y participación popular modifican íntegramente la estructura político-administrativa y territorial del país, ampliando la jurisdicción municipal del ámbito urbano (sólo radio urbano) a la jurisdicción de la sección de provincia (territorial) que incluye por primera vez ámbitos urbano y rural, hecho por el cual toda la institucionalidad anterior debe ser reformada a través de las siguientes leyes:

- Ley n° 1551 de participación popular de 1994, ley n° 1654 de descentralización administrativa de 1996, ley n° 2028 de municipalidades de 1999, ley n° 31 de autonomías de 2010, ley n° 482 de gobiernos municipales de 2014. Los primeros integran lo urbano y lo rural, y todas disponen instrumentos dirigidos a organizar todo el territorio municipal y su gobierno.
- Decreto Supremo n° 24674 del 21 de junio de 1997, crea al interior del Ministerio de Desarrollo Humano, la Secretaría Nacional de Participación Popular, con tres subsecretarías. Sobresale la Subsecretaría de Desarrollo Urbano. Su objeto fue proponer programas, administrar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas sectoriales de desarrollo urbano, saneamiento básico, urbanismo y vivienda en el país, desde ese momento con una lógica participativa.

La posibilidad de participación en los procesos de gestión que permiten estas leyes es un avance importante, sin embargo y luego de más de 20 años de implementación, consolidan -a criterio del autor-, un escenario urbano fragmentado donde la lógica participativa de gestión barrial aislada se ha instituido [15], hecho que limita la integración urbana, y permite la definición casi discrecional de la inversión pública, vinculada (normalmente) con una lógica de interés particular, prebenda o pequeño corporativo en vez de interés colectivo.

Pero más de 20 años después y luego de una larga discusión alrededor de los nuevos escenarios urbano-territoriales y alrededor de lo metropolitano, en 2014 se promulga:

- La Ley n° 533 de Creación Región Metropolitana Kanata de 2014 que, a través de dos consejos y un equipo técnico, permite para Cochabamba la planificación de este tipo de región y genera un nuevo escenario para gestión urbana.

Finalmente, y pese a la Nueva Constitución del año 2009, que preveíamos reconociera el carácter urbano del país y disponga principios renovados para tratar la ciudad, el tratamiento de este escenario no fue diferente que la etapa anterior, por lo cual no se produjo legislación específica que modifique la institucionalidad de lo urbano y trate o intervenga los aspectos más problemáticos y disputados del nuevo contexto urbano.

Desde la perspectiva del derecho urbanístico, ninguna de estas leyes, genera institucionalidad concreta que relacione la administración o gestión del escenario urbano con el cumplimiento de la función social de la propiedad y tampoco de la planificación urbana. Lo desarrollado se centra primero en la delimitación de la jurisdicción territorial de gobierno, luego en la asignación de competencias, para posteriormente organizar las autonomías.

De la referencia a este régimen y sus etapas, puede corroborarse un carácter prioritariamente administrativo de lo urbano y luego urbano-rural, que, respecto a su tratamiento, tiene todavía mucha cercanía con la visión funcionalista del urbanismo moderno centrado en componentes o delimitaciones físicas y posteriormente la participación como hecho que cambia el enfoque, pero no la visión sobre cómo organizar el territorio urbano. En termino legislativos no se genera doctrina y las intervenciones específicas son todavía físico-funcionales que no distinguen la ciudad informal de la formal y disponen una serie de competencias que no responden necesariamente de la forma correcta a la situación de la ciudad.

4.2. Régimen de Propiedad

El régimen de propiedad corresponde con aspectos administrativos relacionados con la regulación del ejercicio del derecho propietario, en este caso del suelo urbano. En la actualidad se pueden reconocer dos tipos de propiedad de suelo y dos tipos de regímenes cuya materialización es tangible: La propiedad pública y la propiedad privada. En el régimen de propiedad pública es el gobierno el propietario y a éste le compete establecer reglas de administración, acceso y todo vinculado con su dominio. Este tipo de propiedad no entra al mercado y sólo en casos específicos ha podido ser transferido a terceros con condiciones especiales. En la propiedad privada se pueden identificar dos tipos: la individual y la colectiva. La propiedad individual corresponde con el propietario (persona natural o jurídica), que decide como utilizar este derecho en función a disposiciones relacionadas con beneficios y responsabilidades, mientras que en el régimen de propiedad privada colectiva existen dueños identificados y tienen responsabilidades y derechos sobre los bienes que poseen.

En la Nueva Constitución Política el régimen de propiedad colectiva posee las siguientes formas: por acciones y derechos, por asociatividad (reconocida por el Código de Comercio Decreto Ley n° 14379), la cooperativa (Ley n° 356) y las asociaciones sin fines de lucro. La propiedad comunitaria del suelo urbano (al igual que en el área rural) que podría ser una forma de propiedad colectiva, aún no ha sido regulada.

De acuerdo con el estudio realizado, las características, responsabilidades y cargas a la propiedad privada del suelo han sufrido varios cambios durante los casi 200 años de existencia como país, pudiendo ser clasificados de la siguiente forma: etapa liberal semi restringida, etapa interventora y etapa neoliberal. Adelante describiremos esta evolución tomando en cuenta los alcances de la propiedad al interior de las constituciones y luego a través de la referencia al conjunto de instrumentos jurídicos.

4.2.1. El Régimen de Propiedad en las Constituciones

Siguiendo las tres etapas, sus características son las siguientes:

- **Etapas liberal semi restringida:**

Se inicia con la Constitución Política del Estado (CPE) de 1826 que dio nacimiento al país. Esta constitución a través de su artículo n° 149 garantizó a los bolivianos libertad civil, seguridad individual e igualdad ante la ley, otorgando el derecho al dominio, pero restringiendo éste a la voluntad del presidente, quien en caso de interés público podía confinar esta capacidad. Esta primera mención de derecho de propiedad funda también la primera referencia de responsabilidad social, colocando las bases del derecho regulado.

- Las constituciones de los años 1831, 1834, 1839, 1843, 1851, 1861, 1868 mantienen el carácter de la constitución inicial hasta 1871 (y 1878), cuando con un carácter demoliberal se inauguran los regímenes municipales y eliminan la mención al “derecho a la propiedad” reemplazada por “bienes”. Aparece también la mención de “utilidad pública”, en reemplazo del “interés público” que al igual que la utilidad pública, no tiene definición oficial. El artículo n° 10 de la constitución de 1878 reza que “todo hombre tiene derecho a usar y disponer de sus bienes, no pudiendo ser obligado a la expropiación, sino por causa de utilidad pública, calificada conforme a ley y previa indemnización”.
- La constitución de 1880 reforma ligeramente la anterior definición de propiedad, pero marca una importante relación con las garantías de la propiedad de la iglesia y la condición de ciudadanía para ejercer dominio. El artículo n° 13 indica que la propiedad es inviolable y la expropiación no podrá imponerse, sino por causa de utilidad pública, calificada conforme a ley y previa indemnización justa. El artículo n° 17 indica que los bienes raíces de la Iglesia y las propiedades pertenecientes a los establecimientos de educación, beneficencia, municipalidades, comunidades o corporaciones religiosas, gozarán de las mismas garantías que las de los particulares recibiendo protección del Estado.

El aspecto más relevante de esta versión es el artículo n° 33 que determina que la ciudadanía sólo es otorgada a las personas que sepan leer y escribir, y tengan por lo menos una propiedad inmueble o una renta anual de doscientos bolivianos de la época, restringiendo claramente este estatus y derecho a sólo una pequeña parte de la población.

▪ **Etapas intervencionista:**

En esta etapa nace con la Constitución de 1938, que por primera vez reivindica el “dominio originario del Estado” sobre “todas las sustancias del reino mineral, las tierras baldías con todas sus riquezas naturales (aguas lacustres, fluviales y medicinales) las fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento económico” y las primeras referencias sobre el control integral del territorio. En el ámbito de la propiedad, probablemente influenciada por el constitucionalismo social de la época, inaugura la necesidad de la función social como condición indispensable de la propiedad. El artículo n° 17 dispone que ésta “es inviolable, siempre que lleve una función social y la expropiación podrá imponerse por causa de utilidad pública, calificada conforme a ley y previa indemnización justa.

▪ **Etapas liberal:**

En esta etapa el principio de la función social inaugurada en 1938 y mantenida en 1947, 1961, 1967, 1994, 2004 es mantenida sin mayor modificación en la Constitución del año 2009. En la revolución democrática y cultural el régimen no tiene ningún avance y más bien adquiere un carácter aún más liberal que la anterior, porque respalda la institucionalidad de la propiedad privada, prevé el derecho a la sucesión hereditaria, pero no incluye responsabilidades más allá que la función social, ampliando este principio también a la propiedad colectiva (Art. n° 56). Bellot [13] plantea que, aunque la función social no tenga un marco normativo específico, sí está definida en doctrina y jurisprudencia, entendiéndose ésta como la no perturbación del derecho ajeno desde la propiedad, por ejemplo, la ejecución de obra perjudicial, actos reñidos contra las normas vigentes, etc. Sin embargo, la no delimitación formal de este principio genera en el poseedor un imaginario de propiedad absoluta sobre su fundo, un importante escollo para el desarrollo urbano equilibrado y equitativo.

Respecto a los límites a la propiedad, se mantiene la expropiación como figura principal, sólo posible de ejecución por causa de necesidad o utilidad pública y previa indemnización justa (Art. n° 57). La novedad es que la propiedad inmueble urbana no está sujeta a reversión, asegurando la propiedad privada de aquellas tierras que algún momento habrían sido públicas.

4.3. Régimen de Propiedad en las Leyes

En el devenir legal de la propiedad urbana pueden encontrarse veinte instrumentos legales en tres etapas complementarias a las anteriores: la etapa de deslinde e intervención (1879 – 1958), la etapa de administración dominial (1975 – 1978) y la etapa de regularización de derecho propietario (2002- 2016). En la primera sobresalen doce instrumentos, en la segunda cuatro y en la última también cuatro (Ver Figura 2).

Etapa de delinde e intervención										Etapa de administración dominial			Etapa de regularización																																														
1870	04/04/1879	Decreto Reglamentario Expropiación	1880	03/12/1883	Ley Venta forzosa	12/01/1884	Decreto Reglamentario Venta forzosa	30/12/1884	Ley Expropiación	1890		1900	26/10/1905	Ley propiedad de las tierras baldías	1910		1920		1930	07/12/1936	Decreto Ley Expropiación edificaciones y vías	1940	12/05/1941	Ley de indemnización por sitios urbanos consolidados.	30/12/1949	Ley de propiedad horizontal	1950	27/08/1954	Decreto Ley N° 3819 Reforma Urbana	02/09/1954	Decreto Supremo Reforma Urbana	29/10/1956	Ley de Reforma Urbana	24/09/1958	Decreto Supremo N° 5045 Reglamento Reforma Urbana	1960		1970	06/08/1975	Decreto Ley Código Civil	15/10/1977	Decreto Ley Valor catastral en expropiaciones	19/10/1978	Decreto Ley N° 15900 Expropiación bienes tesoro cultural	1980		1990	28/07/1999	D. S. N° 25471 Funciones de VM POT	2000	22/05/2002	Ley N° 2372 de Regularización del Derecho Propietario Urbano	22/05/2002	Ley N° 2717 Modificaciones a la Ley 2372	2010	05/06/2012	Ley N° 247 Regularización de Derecho Propietario	09/01/2014	Ley N° 803 Modificaciones a la Ley n° 247

Figura 2: Instrumentos legales inscritos en el régimen de propiedad.

Fuente: Elaboración propia

▪ Etapa de deslinde e intervención (1879 – 1958):

En la lógica del derecho urbanístico, esta etapa puede ser la más importante porque es aquí cuando se consolida el carácter de la propiedad y se definen las responsabilidades del dominio. Sobresalen las siguiente:

- Decreto Reglamentario de Expropiación de 1879, subsidiario de la Constitución de 1871, dispone el ejercicio de esta figura de forma temporal o permanente, cuando se trate de utilidad pública y a través del pago de indemnización según corresponda.
- Ley de Venta forzosa de 1883 dispone que la aplicación de esta medida sólo es posible cuando se trate de utilidad pública y dentro del radio urbano delimitado (Art. n° 2).
- Decreto Reglamentario de 1884 reafirma las disposiciones anteriores (Arts. 1 y 2), pero para efectos de delimitación, propone que el radio urbano es la superficie ocupada por las habitaciones que se juzgen corresponder con el poblado (Art. n° 3).
- Ley de expropiación del año 1884, reafirma las disposiciones anteriores y condiciona el ejercicio de la expropiación a la delimitación de la sección urbana.
- Ley de Propiedad de Tierras baldías del año 1905 es relevante porque pone la tierra no ocupada en el área rural y su aplicación genera referencia para el suelo urbano, respecto la reserva de tierras baldías (...) para la colonización, para la distribución entre los indígenas o para el destino de suelo dirigido a establecimientos públicos, poblaciones, caminos, inmigración extranjera, etc. Indicaba además que quienes hubieren sido beneficiados con tierras antes baldías, no podían en ningún tiempo exigir indemnización por la apertura de caminos, calles y cruces de ferrocarriles, cuando el incremento de la población así lo exija.
- Decreto Ley de expropiación para edificaciones y vías públicas de 1936, declara "de necesidad y utilidad pública los terrenos eriazos (libre, sin ocupación) situados dentro del radio urbano (...) procediendo, en consecuencia, a su expropiación con destino a la construcción de casas, habitaciones (Art. n° 1), apertura y ensanche de vías públicas (Art. n° 8).

Esta es la primera mención a la función social de los suelos urbanos, así como la referencia concreta de expropiación de terrenos ociosos. La disposición resalta por su particularidad y temprana observación al

cumplimiento de la función social de suelo ocioso. En el caso de la expropiación, la ley indicaba que, si algún terreno expropiado no habría sido utilizado en un plazo determinado, éste podía ser subastado públicamente tomando en cuenta el mayor derecho del ex propietario.

Este Decreto Ley establece además un impuesto municipal del 20% sobre la plusvalía de las propiedades que no hubiesen sido expropiadas y que resultaren mejoradas con nuevas obras de urbanización (Art. n° 160) instituyendo por primera vez la lógica de la recuperación de plusvalías en la legislación boliviana. Esta primera mención se justifica en que la valorización del suelo urbano no corresponde al propietario individual, sino es resultado del esfuerzo del Estado, por lo cual es necesario el aprovechamiento de la plusvalía para el colectivo.

- Ley del 12 de mayo de 1941 de indemnización por sitios urbanos consolidados dispone la no obligatoriedad de pago de los llamados “derechos de sitio”, tampoco la prestación de ninguna clase de servicios personales en favor de dueños de sitios y terrenos. Dispone además que estos sitios sólo podían exigir el pago de la indemnización a la cual legalmente tenían derecho.
- Ley del 3 de diciembre de 1883 disponía que si los propietarios o dueños de sitios al interior del radio urbano se hallaran poseídos por terceras personas no reclamen el derecho de posesión en 10 años.
- Ley de propiedad horizontal del 30 de diciembre de 1949, define esta nueva condición: el derecho de superficie y dispone que los diversos pisos de un edificio y los departamentos en que éste se divida pueden pertenecer a distintos propietarios determinando que el derecho y responsabilidad de cada propietario es proporcional al valor del piso o departamento de su dominio. Dispone asimismo que los derechos y obligaciones de cada propietario en los bienes comunes son inseparables del dominio, uso y goce de su respectivo piso o departamento, por consiguiente, esos derechos no podían efectuarse de forma separada del piso o departamento.
- Decreto Ley n° 3819 del 27 de agosto de 1954 de Reforma Urbana, elevado a rango de Ley el 29 de octubre de 1956, relacionado con las reformas de la revolución de 1952, constituye el instrumento más importante de intervención y regulación de la propiedad urbana hasta ese momento (y también hasta la actualidad). Esta ley pone límites al tamaño de la propiedad urbana justificada en la existencia de una gran cantidad de terrenos sin ocupación de considerable extensión que no cumplen función social (...) y que son mantenidos sin utilización a la espera de su loteo y venta a precios altos prohibitivos para amplios sectores sociales, generando una plusvalía urbana aprovechada sólo por el propietario.

En función de esas consideraciones, esta ley resolvió que todas las propiedades no edificadas, comprendidas en los radios urbanos de las capitales y mayores a 10 mil m². quedaran sujetas a un régimen legal específico que disponía la propiedad individual de máximo una hectárea de suelo urbano, con la posibilidad de que el afectado pueda elegir la parte que le convenga. Esta norma indicaba además que las tierras excedentes debían ser declaradas de utilidad pública factibles de expropiación bajo responsabilidad de los alcaldes, quienes a través de estudios de planificación y urbanismo debían transferir en venta a obreros, clase media y excombatientes que no posean bienes para vivienda. Actividades de carácter colectivo podrían poseer superficies mayores a la determinada, pero eran las municipalidades las responsables de reglamentar las condiciones de venta y la distribución de lotes para fines de vivienda y otros.

Adicionalmente, dispuso que los campesinos que habrían poseído tierras con dos años de anterioridad podían conservar hasta 900 m², previo pago del valor del terreno como dotación de vivienda y como dotación equivalente al perjuicio que habían sufrido por la pérdida de cultivos e instalaciones.

- Decreto Supremo n° 3826 del 02 de septiembre de 1954 o reglamento de la ley anterior, dispuso que las oficinas de derechos reales, catastro, renta y otros no darían por 60 días curso a contratos de ventas, transferencias y otros en sitios urbanos provenientes del loteo o parcelación de terrenos mayores a los 10 mil metros, quedando sin efecto la transferencia de cualquier tierra luego de la promulgación de la ley de reforma urbana.
- Decreto Supremo n° 5045 del 24 de septiembre de 1958, dispuso la facultad de las municipalidades de reglamentar la forma, precio y condiciones de venta y distribución de terrenos urbanos afectados por la ley de Reforma Urbana, así como la manera de actuación en caso de posibles hechos de resistencia de propietarios afectados.

Este grupo de leyes relacionadas con la Reforma Urbana y el Decreto Supremo de 1936 son los principales instrumentos jurídicos cuyo objeto se relaciona con el Derecho Urbanístico. Su objeto de intervenir y regular la propiedad urbana en la lógica del reparto de cargas y beneficios consolida a estas leyes como las más relevantes de su época, sin embargo, no se han encontrado estudios alrededor de sus impactos, principalmente del decreto de 1936.

▪ **Etapa de administración dominial (1975 – 1978):**

En la década de 1970 y al interior de la dictadura de Hugo Banzer se desarrolla un paquete de instrumentos urbanos que junto con el Código Civil prevén una institucionalidad integral formulando reglamentos, instituciones e instrumentos de planificación.

- Decreto Ley del 06 de agosto de 1975 aprobó la versión actual del Código Civil que incluye referencias a diferentes aspectos de interés del Derecho Urbanístico. Sobresalen las disposiciones sobre el derecho privado de la propiedad, su forma, el aprovechamiento de sus beneficios y los límites básicos de esta capacidad. Determina también el derecho a goce de frutos y la posibilidad de posesión como intención de Derecho Real. Reconoce que la propiedad es un poder jurídico que permite usar, gozar, disponer de una cosa y debe ejercerse en forma compatible con el interés colectivo, dentro de los límites y obligaciones del ordenamiento jurídico (Art. n° 105). Reconoce la expropiación por causa de utilidad pública y cuando la propiedad no cumpla la función social.

Sobre la extensión del dominio del suelo, dispone que éste se extiende al subsuelo y sobresuelo, prolongados desde el área limitada por el perímetro superficial hasta donde tenga interés el propietario (el sobre suelo) (Art. n° 11). Esta mención genera cierta inherencia entre el derecho propietario y el derecho de construir, figuras que algunos países de la región están separados.

Desde otro ámbito dispone la prohibición de utilizar el derecho a la propiedad y a la edificación en perjuicio de vecinos, previendo -en términos de construcción- conservar distancias coherentes sin afectar a terceros y otros relacionados con el derecho a la edificación.

Respecto a la forma de adquisición de la propiedad inmueble, el Código distingue la accesión, la usucapión y otros aspectos específicos como la copropiedad, la propiedad horizontal, la propiedad del sobresuelo y de la propiedad separada del subsuelo. El derecho de superficie es reconocido como un derecho real inmobiliario sin relación directa con el suelo.

Relacionado con las disposiciones de 1936 y 1954 respecto a la función social, el artículo n° 961 del código sostiene que “quien, sin justo motivo se enriquece en detrimento de otro, está obligado en proporción a su enriquecimiento, a indemnizar a éste por la correspondiente disminución patrimonial”. Esta mención definiría más o menos el carácter de la función social en su dimensión de participación colectiva de la plusvalía urbana.

- Decreto Ley n° 15071 del 15 de Octubre de 1977 de Valor Catastral de Expropiaciones (sobre las disposiciones del Decreto Supremo 09304 del 9 de julio de 1970) relacionado con la valoración de los bienes inmuebles para efectos de indemnización, determina que el precio indemnizable por expropiación será igual al 100% del valor catastral del inmueble en cuestión, sobre el cual los propietarios deberán tributar al fisco. A través de este decreto, se elimina la noción de expropiación sobre precios de mercado.
- Decreto Ley 15900 de Expropiación bienes inmuebles tesoro cultural de 1978 relacionado con el ámbito patrimonial, determina que los bienes inmuebles patrimoniales del país que se encuentren en poder de particulares y estén sin la adecuada preservación y utilización, sean expropiados a nombre del Estado.
- Decreto n° 25471 de 1999 se incluye en este régimen porque modifica las competencias de la Dirección General de Planificación y Ordenamiento Territorial, dispone normas para el ordenamiento, políticas y reglamentos para planes de uso de suelo, pero relacionado con este régimen, define que el Instituto Nacional de Catastro (INC) quede bajo tuición del Viceministro de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, precisando competencias en materia de auto avalúo, tablas de valores, planos de zonificación y dictámenes técnicos para el cobro del impuesto a la propiedad inmueble.

Después de la década de 1970 y hasta la Constitución Política del Estado de 2009 no se observa más legislación sobre esta materia, reafirmando en esta versión constitucional, el derecho de propiedad privada (Art. N° 56) y la expropiación por causa o utilidad pública (Art. N° 57) como se indicó en el acápite anterior. La enajenación es competencia del nivel central del Estado (Art. 298), de las gobernaciones (Art. N° 300) y los gobiernos municipales (Art. N° 302). El nivel central, a través de la Ley n° 332 del 28 de diciembre de 2012, dispuso la expropiación de inmuebles para la construcción de teleféricos en las ciudades de El Alto y La Paz.

▪ **Etapa de regularización de derecho propietario (2002- 2016):**

Respecto a la regularización del derecho propietario, esta figura se puso en vigencia en Bolivia el año 2002, por influencia del Banco Interamericano de Desarrollo y el pensamiento del peruano Hernando de Soto, promotor de la regularización masiva de propiedad informal en el Perú la década de 1990 que sostenía que la inclusión del suelo informal a la economía formal podía reducir la pobreza [16].

- Ley n° 2372 de Regularización del Derecho Propietario Urbano fue la que inició esta medida. Aprobó la regularización masiva de asentamientos humanos irregulares e informales operativizando a través de un denominado “Acuerdo de Responsabilidad Compartida” (ARCO) entre el Estado y los gobiernos municipales, la regularización de 62 asentamientos. Sin embargo, sólo se alcanzó a regularizar el 50% de las parcelas previstas [14] incluidas en 13 asentamientos programados. En la lógica del derecho urbanístico, esta regularización no se relacionó con la generación de cargas colectivas por esta otorgación de dominio, sirviendo sólo para consolidar la propiedad individual de la tierra.
- En mayo de 2004 a través de la Ley N° 2717 se modifica la ley anterior y se ajustan procedimientos para regularizar masivamente la titulación individual de todos los inmuebles urbanos que al 31 de diciembre de 2000 contaban o no con títulos.
- Ley n° 247 de Regularización de Derecho Propietario Urbano. Esta ley facilita un nuevo proceso de regularización de asentamientos informales, condicionando su ejecución primero a la circunscripción de los inmuebles informales dentro de un nuevo radio urbano, para lo cual genera mecanismos dirigidos a respaldar una demarcación. Este proceso de delimitación permitió una dinámica inusitada de ampliación de radios urbanos y el cambio de usos de suelo de grandes superficies en los bordes de todos los centros urbanos del país. El nuevo radio que solamente debía incluir las tierras a regularizar, se amplió desproporcionadamente, cambiando el uso de suelo a favor de centenares de propietarios beneficiados con su valorización. La Ley n° 247 fue reemplazada el año 2016 por la **Ley No. 803** que extendió su plazo y ajustó algunos aspectos técnicos.

En conclusión y repasando el carácter de la propiedad en los instrumentos jurídicos, estos tres momentos dejan ver el interés del Estado por delimitar el ejercicio de propiedad en una primera etapa, luego la intervención de estos hasta más allá mitad del siglo XX. En la segunda etapa se ajustan los aspectos administrativos de esta propiedad para su mejor administración, por ejemplo, mediante el catastro, para luego en la tercera etapa -y ante un abandono de las disposiciones de la primera etapa-, pasar a una fase de regularización de la propiedad informal dirigida a la incorporación de ésta al patrimonio privado y a la vez al mercado.

4.4. Régimen de Vivienda

Al ser la vivienda la unidad mínima de la ciudad y objeto de protección del Estado, el acceso a este bien es objeto fundamental de este régimen urbanístico por su relación indispensable con el bienestar, con la ciudad y la propiedad. La revisión de la institucionalidad nacional sobre este régimen reconoce diez instrumentos jurídicos desde 1939 hasta el año 2016, todos vinculados con vivienda social (Ver Figura 3).

Los instrumentos jurídicos que sobresalen en este régimen son los siguientes:

- Decreto Supremo del 24 de mayo de 1939 de Consejos de Vivienda, dispone la creación de estas instancias en cada una de las capitales de departamento con el objeto de favorecer la “construcción de casas y habitaciones baratas, especialmente destinadas a las clases trabajadoras y proletarias a ser adquiridas por venta o arrendamiento”. El Decreto es relevante, porque funda la responsabilidad estatal de ofrecer vivienda no sólo en propiedad, sino en alquiler y consigna una clasificación específica por categorías, cuidando las condiciones mínimas de habitabilidad.

El proceso de urbanización está relacionado con la erección de vivienda en barrios y previendo la atención financiera para "la construcción de barrios baratos donde se debe lograr la simultánea ejecución de las obras de pavimentación de calles, alcantarillado, luz y agua potable".



Figura 3: instrumentos legales en el régimen de vivienda.

Fuente: Elaboración propia

- Al calor de la Revolución Nacional y la Reforma Urbana del año 1956, el Decreto Supremo 43084 crea el Instituto Nacional de Vivienda – INAVI cuyo objeto fue resolver el problema de alojamiento de los trabajadores, previendo proporcionar vivienda propia y adecuada y resolviendo la participación económica del Estado, del sector privado y del trabajador en el acceso a este ítem.
- Con el objeto de mejorar los alcances del INAVI, el Decreto Ley n° 6816 del 03 de Julio de 1964 crea el Consejo Nacional de Vivienda o CONAVI que cambia de enfoque, elimina la vivienda de arrendamiento y sólo mantiene la dotación en propiedad. Dispone para el ámbito urbanístico, la elaboración del plan nacional de vivienda urbana, así como la definición y calificación de las urbanizaciones de interés social. Dictamina también la relación con la expropiación de tierras para el emplazamiento de planes y programas de urbanización, construcción y financiamiento de viviendas de interés social, creando un directorio técnico que deberá cuidar las condiciones urbanísticas.

- Ley Fundamental de Vivienda o Decreto Ley n° 11085 del 19 de septiembre de 1973, dispone que el Ministerio de Urbanismo y Vivienda procede a la planificación del nucleamiento rural con el fin de crear condiciones de prestación de servicios públicos y equipamiento comunitario para el emplazamiento de viviendas y la planificación de la situación de éstas.

En la década de 1980, inmediatamente recuperada la democracia y el cambio de modelo económico como efecto del Decreto Supremo 21060 y las medidas de ajuste:

- Decreto Supremo n° 21660 de Reactivación Económica crea el Fondo Nacional de Vivienda (FONVI) dirigida a la construcción de residencias de interés social, obras complementarias de infraestructura urbana y normas para el crédito. El Instituto de Vivienda Social debe velar ahora que los proyectos de vivienda social y de desarrollo urbano se cumplan de acuerdo con los lineamientos del Plan Nacional de Vivienda que se irá a elaborar bajo este marco.

Aunque puede corresponder con otra dimensión, un aspecto relevante en este instrumento jurídico es la primera mención al transporte. Este inaugura el régimen de transporte libre y permite que cualquier persona natural o jurídica pueda prestar libremente este tipo de servicio, sin más limitaciones que los requisitos de seguridad y de protección al usuario establecidos por reglamentos (Art. n° 176). Esta norma establece también que ningún gremio o sindicato puede establecer limitación o condicionamiento alguno al libre desempeño del transporte, por lo cual no se permitiría la limitación de rutas ni modalidad alguna de reserva o privilegio territorial o sectorial de carga.

Diez y siete años después y luego de los ajustes económicos de 2da generación, el Ministerio de Desarrollo Humano a través de su Subsecretaría de Desarrollo Urbano dispone lo siguiente:

- Resolución Suprema n° 218025 aprueba los Lineamientos para una política nacional de vivienda y dispone de principios, marco financiero, política social, marco normativo, jurídico y reordenamiento institucional para lograr orientaciones de política de vivienda.
- Ley LOPE del 16 de septiembre de 1997 crea el Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos con las competencias de formular, ejecutar y controlar políticas y normas destinadas al desarrollo, construcción y mejoramiento de vivienda de interés social para sectores de bajos ingresos económicos. Este ministerio a partir de ese momento irá a ser responsable de salvar y guiar la política pública sobre vivienda, así como formular, ejecutar y controlar políticas y normas destinadas al desarrollo e instalación de servicios básicos.
- Decreto Supremo n° 24935 del 30 de diciembre de 1997, crea el Programa Nacional de Subsidio de Vivienda cuyo objeto es dar soluciones habitacionales requeridas por los sectores de la población de menores ingresos, liquidando el Fondo de Vivienda anterior.
- El Decreto Supremo n° 28794 12 de julio de 2006 durante el gobierno de Evo Morales, crea el Programa de Vivienda Social y Solidaria – PVS que tiene el objeto de establecer y consolidar mecanismos que faciliten el acceso a vivienda digna priorizando la población de menores ingresos económicos o gestión colectiva de este ítem. Esta ley dispone además programas y subprogramas que prevén atender las áreas periurbanas, áreas intermedias y áreas urbanas consolidadas con servicios y vivienda.
- El año 2009, la nueva Constitución Política reconoce el derecho a la vivienda y al hábitat (Art. n° 19), resultando un avance fundamental. Las disposiciones de la nueva carta magna junto con la publicación del Plan Nacional de Desarrollo permiten la creación de la Agencia Estatal de Vivienda que reemplaza a la PVS a través del Decreto Supremo n° 986 del 21 de septiembre de 2011. La AEVIENDA es encargada de la dotación de soluciones habitacionales y hábitat, así como lograr el uso responsable del suelo y de los recursos naturales en general. Prioriza la vivienda de propiedad horizontal, la densificación y otras soluciones habitacionales, así como coadyuva la dotación de terrenos, dotación de infraestructura para urbanización, tramitación de cambio de uso de suelo, tramitación para el registro y obtención del derecho propietario, construcción de proyectos de vivienda y otros.

En la actualidad la AEVIENDA es la responsable del modelo urbano estatal de Comunidad Urbana, una especie de condominio modelo de ocupación residencial que promociona el Estado.

Un análisis desde la perspectiva del Derecho Urbano expone que la actuación del Estado alrededor de la vivienda se centró esencialmente en la dotación de vivienda de intereses social en propiedad, dejando sólo en la década de 1930 la posibilidad de vivienda de alquiler y con poca incumbencia en la dotación de suelo como base para la vivienda.

El hecho a relevar es que la última etapa de producción de legislación sobre vivienda se ha centrado prioritariamente en la propiedad de este bien como única forma de acceso a hábitat. A través de la edificación de miles de unidades habitacionales ya se salvó parte del déficit cuantitativo, no obstante, el déficit cualitativo es aún grande y los programas de vivienda saludable (1990 – 2012), de mejoramiento, ampliación y renovación de viviendas (PMAR), no han tenido todavía la importancia de los programas cuantitativos.

4.5. Régimen de Planificación Urbanística y Territorial

El régimen de planificación es junto con el de propiedad uno de los más importantes para el Derecho Urbanístico, porque de su ejercicio dependerá la situación de la ciudad, en el sentido de que, a través de las disposiciones de la planificación en la estructura urbana, las posibilidades de aprovechamiento de la propiedad son mayores o menores. En ese marco, el contenido adelante será dividido en las etapas: Planificación urbanística y ordenamiento territorial.

Distinguir estas dos etapas se relaciona con la modificación de todo el aparato institucional de la planificación la década de 1990 dirigido al ordenamiento territorial que implica la constitución de nuevos instrumentos y métodos. En la Figura 4 puede observarse veinte y uno instrumentos jurídicos de este tipo desarrollados principalmente en el periodo dictatorial de Hugo Banzer y en la década de 1990, durante los gobiernos del MNR y Acuerdo Patriótico. De éstos, nueve corresponden con la etapa urbanística y doce con la etapa de ordenamiento territorial.

▪ Etapa de planificación urbanística:

Luego de la revisión de la legislación urbana producida, podría decirse que el primer instrumento legal relacionado con la planificación urbana es la reforma agraria como se ve adelante:

- Decreto de Reforma Agraria de 1953 elevado en 1956 a rango de Ley disponía de un conjunto de medidas políticas, económicas, sociales y legislativas cuyo fin era modificar la estructura de propiedad y producción de la tierra, así como abolir la servidumbre para cambiar el sistema feudal de tenencia y explotación. Pero, las competencias que asignó este decreto a las municipalidades respecto lo urbano fueron también importantes: dispuso por ejemplo la formación de barracas¹ con radio urbano definido, la dotación de espacio para solares de obreros, servicios públicos, parques y reservas de área requerida para ganado (Art. n°74), etc. Dispuso igualmente que el radio de cinco kilómetros alrededor de cada barraca debería ser destinada para la adjudicación de propiedades no mayores de 50 hectáreas de acuerdo con una previa planificación (Art. n° 75). Definió asimismo tres tipos de asentamientos humanos (Art. n° 101) como los: pueblos o aldeas; villorrios o rancherías y establecimientos diseminados en el campo.

Las disposiciones urbanísticas sobre estos asentamientos se relacionaron especialmente con la demarcación de radios urbanos, con la utilización de fuentes de agua potable, con la provisión de los medios necesarios para su desarrollo, así como la definición de superficies de pastos al interior. Se determinó también que los requisitos para fundar pueblos y caseríos (Cap. II) eran la existencia de un mínimo de 50 familias, el emplazamiento sobre terrenos municipales junto a estaciones de ferrocarriles, sobre cruces de caminos carreteros o en los márgenes de ríos navegables. Se estableció igualmente la necesidad de segregar y delimitar áreas que sirvan para la fundación de nuevos centros urbanos.

La incidencia de esta ley fue tal, que previó la consolidación de tierras con posibilidad de erigir edificaciones en todas las capitales provinciales, secciones y cantones en favor del dominio público, así como pasar todos los espacios destinados a calles, parques, edificios fiscales, campos deportivos y otros a dominio estatal mediante la indemnización.

El capítulo XII de este decreto determinó la creación de la Dirección General de Planificación Territorial y Urbana, constituyendo la primera instancia responsable de este campo en el país. Esta Ley no fue abrogada a la fecha y no se conoce sobre su impacto.

¹ Pequeños asentamientos humanos habitados generalmente por población dedicada a actividades agrícolas.

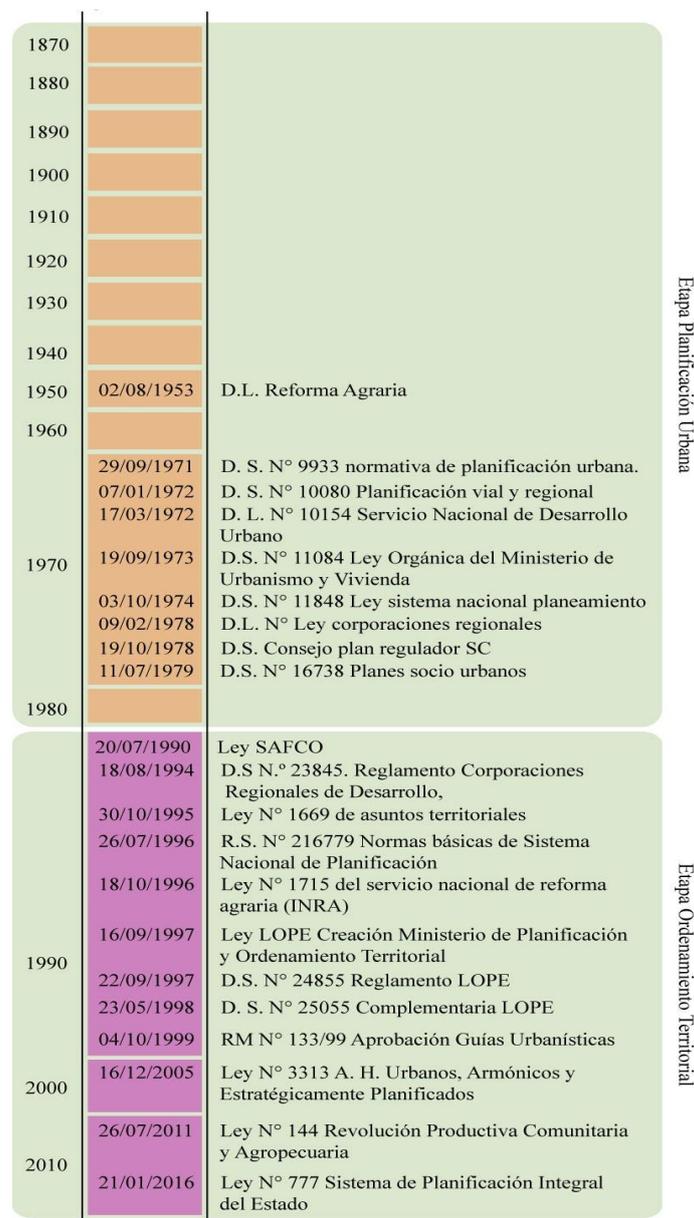


Figura 4: Instrumentos legales en el régimen de planificación.

Fuente: Elaboración propia

- En 1971 casi 20 años después de la revolución nacional, una primera norma de planificación urbana es aprobada a través de Decreto Supremo n° 9933 del gobierno de Hugo Banzer. Esta norma reemplaza lo dispuesto por la Ley de Reforma Agraria en sus términos urbanos y define el relacionamiento de las obras con el contexto espacial, así como las diversas categorías funcionales dirigidas a la dotación de servicios y equipamientos. Determina también que los tipos de estudios, planes y proyectos urbanos debieran ser elaborados por equipos interdisciplinarios y fiscalizados por el ministerio del ramo, definiendo la posibilidad de dotar información a la población directamente interesada respecto a proyectos existentes. El objeto de esta última moción era esperar críticas constructivas, logrando por primera vez, una suerte de participación en los procesos de planificación.
- A inicio de 1972, el Decreto n° 10080 de Planificación vial y regional instaló las primeras disposiciones sobre la planificación de este tipo. Esta norma consideraba que el crecimiento desordenado estaba emparentado con la ubicación de caminos interregionales que atravesaban las ciudades, produciendo una expansión desenfrenada de asentamientos y generando problemas relativos con la circulación y el tráfico vial. Por esa razón el Decreto dispuso que todo proyecto de camino interregional que contemple acceso a poblados a lo largo de su recorrido debiera evitar el ingreso a sus áreas urbanas, previendo pasar el mismo de forma tangencial o parcialmente

perimetral (según el caso). Sugirió además que todo proyecto final de camino interregional debiera incluir tanto el diseño como el costo de los accesos a las poblaciones.

- En 1972 el Decreto Ley n° 10154 crea el Servicio Nacional de Desarrollo Urbano o SENDU, institución dirigida a promover el desarrollo urbano en el país y fomentar la eficiencia de los gobiernos municipales respecto sus competencias urbanas. Sus fines fueron estimular y promover la coordinación y la cooperación entre las entidades de diferente nivel, colaborar en la obtención de financiamiento para trabajos de planificación urbana, cooperar a los gobiernos municipales en la obtención de recursos para el desarrollo de planes socio-urbanos, promover investigaciones, divulgar ideas y prestar asistencia técnica.
- Decreto Supremo 11084 o Ley Orgánica del Ministerio de Urbanismo y Vivienda del 19 de septiembre de 1973 definió su institucionalidad, resolviendo como sus responsabilidades la formulación, dirección y ejecución de la política de vivienda y desarrollo urbano, así como la fijación de normas para la elaboración de planes y proyectos de vivienda y urbanismo. La asistencia técnica a las municipalidades, así como el estudio de medidas urbanísticas y de vivienda que resuelvan el flujo rural – urbano fue también parte de sus competencias. La coordinación y planificación estructural de las ciudades y la formulación de normas para el uso racional del suelo urbano a través de planes, debía estar relacionado con la actualización del Sistema Nacional de Catastro Urbano a nivel nacional.
- El 03 de octubre de 1974 se aprobó el Decreto Supremo n° 11848 del Sistema Nacional de Planeamiento, que dotó al país del primer marco técnico legal de orientación a la formulación, ejecución, control y evaluación de planes, programas y proyectos de desarrollo económico-social y otros se carácter sectorial.
- Para poner en marcha las disposiciones del sistema indicado, el Decreto Ley de Corporaciones Regionales de 1978 convirtió a los Comités de Obras Públicas, en Corporaciones de Desarrollo. Su objeto fue generar y promover el desarrollo económico y social de las regiones mediante la planificación, realización de estudios, elaboración de programas y proyectos compatibles con los objetivos nacionales. Las corporaciones departamentales junto con los gobiernos municipales promovieron los más importantes instrumentos de planificación regional y urbanística del país.

Junto con la creación de corporaciones se crearon los Consejos de Planes Reguladores cuyo fin fue generar respuestas técnicas a los problemas urbanos derivados de la expansión y crecimiento demográfico. Una de las instancias más importantes fue el Consejo del Plan Regulador de Santa Cruz, creado a través del Decreto Supremo de 1978 encargado de implementar el plan regulador. Instancias de este mismo tipo en diferentes ciudades del país resolvieron los primeros planes urbanos y resultaron las primeras referencias de descentralización municipal de esa etapa.

- En julio de 1979 a través del Decreto Supremo n° 16738, se creó el Plan Socio Urbano, un tipo de plan cuyo enfoque diferente a los planes urbanísticos definía la acción conjunta del Gobierno Central, las autoridades locales y la comunidad, dirigida a planificar asentamientos de grupos humanos marginados con el objeto de procurar su promoción e integración al proceso productivo del país. El Plan Socio Urbano se operativizaba mediante programas de promoción comunitaria y planes habitacionales ejecutados por un consejo y una oficina técnica.

Antes de 1990 los Planes Socio Urbanos fueron los únicos instrumentos para los cuales el Gobierno Nacional generó institucionalidad y promocionó su desarrollo. Los Planes Reguladores, Planes Directores, Planes Maestros o Planes de Desarrollo Urbano formulados hasta la década de 1990, no tuvieron (ni tienen) el respaldo legal y técnico desde el nivel nacional, resultando que su práctica sólo se soporta en la tradición proveniente de las escuelas de arquitectura y urbanismo europeas, especialmente luego de 1942 cuando las competencias permitían al gobierno municipal formular planes.

En síntesis, se puede indicar que los instrumentos de planificación urbanística mencionados y desarrollados hasta la década de 1990 han perdido vigencia luego de los ajustes de 2da generación y las leyes de Participación y de Descentralización. Los planes urbanos no eran más aplicables en la nueva institucionalidad, no sólo por el nuevo marco, sino porque la jurisdicción territorial de los gobiernos municipales excedía la superficie urbana, reemplazando este tipo de planificación por el ordenamiento territorial.

▪ **Etapas de ordenamiento territorial:**

Si bien no está incluido en el gráfico anterior por no referirse específicamente al ámbito técnico del ordenamiento territorial, podría decirse que el primer instrumento legal para el ordenamiento del territorio es el Decreto Supremo del 23 de enero de 1826, que efectúa divisiones del territorio nacional, así como asigna población a cada una de ellas. Este decreto resolvió los límites territoriales y dividió el país en departamentos, provincias y cantones.

Pero el ordenamiento territorial como es desarrollado ahora se pone en vigencia la década de 1990 cuando adquiere un carácter más amplio que el urbano, poniendo a éste en el mismo nivel que el resto de los componentes en la jurisdicción municipal y sin peso específico.

- Una de las primeras normas alrededor del ordenamiento territorial, es la Ley del Sistema de Administración y Control Gubernamental (SAFCO) del 20 de julio de 1990. Esta crea un sistema general e integral de control gubernamental que permite al Estado ejercer administración fiscal de todas las actividades desarrolladas por las instancias públicas, incluyendo la planificación urbana y el ordenamiento territorial.

Esta ley instauró un conjunto de sistemas para (1) planificar, programar y organizar actividades, (2) ejecutar actividades programadas y (3) controlar la gestión del sector público, además de promover un sistema global de planificación y gestión llamado SISPLAN.

El SISPLAN aprobado vía Resolución Suprema n° 216779 del 26 de julio de 1996, fue un conjunto de reglas y procedimientos de cumplimiento general y de orden político, técnico y administrativo que estableció la forma, los mecanismos de participación en todos los niveles, así como la racionalización en la toma de decisiones respecto al uso de recursos y definición de políticas de desarrollo (Art. n° 1). Previó también la definición de nuevos niveles de planificación (nacional, departamental y municipal) así como plazos de asignación de recursos y tareas.

Este sistema organizó todos los procesos de planificación en el país incluyendo planes sectoriales, socioeconómicos y ordenamiento del territorio. Previó igualmente la articulación entre niveles, entre planes y la participación en los procesos.

- En 1994 y bajo el marco de la Ley de Participación Popular y el nuevo sistema de organización territorial (nacional, departamental y municipal), el Decreto Supremo n° 23845 o reglamento Corporaciones Regionales de Desarrollo, reguló la estructura y funcionamiento de corporaciones en este nuevo contexto, definiendo planes micro regionales, planes subregionales, planes regionales, de inversión en infraestructura física, fortalecimiento municipal, así como planes de ordenamiento territorial. En el ámbito del fortalecimiento municipal, el Decreto dispuso la elaboración y administración del sistema de catastro dirigido no sólo a la obtención de recursos, sino a la planificación.
- El año 1995, la Ley n° 1669 de asuntos territoriales, definió la obligatoriedad de lograr mancomunidades entre municipios, permitiendo procesos articulados de planificación urbana, definición de usos de suelo, gestión de servicios públicos y otros de competencia municipal. Esta ley consintió también la homologación de radios urbanos y los planes de uso de suelo. Determinó además directrices generales relacionadas con la aprobación de planes de uso de suelo urbano, rural y determinación de radios urbanos.
- El año 1996 la Resolución Suprema n° 216779 de Normas básicas de Sistema Nacional de Planificación subsidiaria de la Ley de Participación Popular y la Ley SAFCO definió en detalle los procedimientos del nuevo enfoque de planificación y eliminó la lógica vertical, centralizada y sectorializada del Estado, reemplazada por procesos participativos, descentralizados e integrales de planificación.
- El año 1996, la Ley n° 1715 del servicio nacional de reforma agraria (INRA), igual que la Ley de Reforma Agraria de 1953, incluyó una serie de aspectos relacionados con los asentamientos humanos y su planificación. La Ley dispuso que el INRA debe proponer, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas y los programas de asentamientos humanos comunarios, con pobladores nacionales, previendo coordinar actividades con las entidades públicas y privadas encargadas de dotar de infraestructura, de servicios básicos y de asistencia básica a zonas de asentamientos humanos. Un hecho notable es que, a través de esta ley, el Instituto Nacional de Reforma

Agraria adquirió competencias en materia de planificación de asentamientos humanos en similar condición que los gobiernos municipales.

- En 1997 la Ley de Organización del Poder Ejecutivo creó el primer Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, así como el Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos. El objetivo del primero fue definir los lineamientos y características de planificación y ordenamiento territorial en Bolivia, mientras que, del segundo, fue formular, ejecutar y controlar políticas y normas destinadas al desarrollo, construcción y mejoramiento de vivienda de interés social, junto con proveer los servicios básicos correspondientes.
- El Decreto Supremo n° 24855 y el Decreto Supremo n° 25055 complementario a la Ley LOPE de 1997, especificaron competencias de estos ministerios y dispusieron que la cartera de planificación debía formular, ejecutar y coordinar la planificación estratégica del desarrollo sostenible y del ordenamiento territorial, apoyando la demanda institucionalizada de las Juntas Vecinales que correspondan con la jurisdicción municipal.

En el ámbito de la planificación urbanística, pero con enfoque territorial integral, el proyecto de Apoyo a la Aplicación de Políticas para los Asentamientos Humanos (PRODEMU), impulsado por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH) (1996) formuló los primeros lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo de los Asentamientos Humanos, así como una serie de propuestas de intervención urbana.

- Resultado de lo indicado, el año 1999 a través de la Resolución Ministerial n° 133/99, se aprobaron doce guías metodológicas de planificación urbana y territorial editadas por el entonces Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos y el PRODEMU del Banco Mundial. Su objeto fue orientar el proceso de planificación urbana en el nuevo marco del ordenamiento territorial y la planificación participativa. Sobresale de estas guías el tratamiento de dimensiones como las redes de asentamientos, de equipamientos, sistemas de ciudades, aspectos ambientales y otros, además de la propuesta de tres tipos de planes diferenciados por la cantidad de población: el Esquema de Crecimiento, el Modelo de Ordenamiento y el Plan Director, cada uno con especificidades de intervención y alcance.
- El año 2005, el gobierno nacional promulgó la Ley 3313 de asentamientos humanos urbanos, armónicos y estratégicamente planificados, cuyo objeto fue establecer una política pública que oriente la ocupación del territorio a través de la generación, conservación y consolidación de asentamientos humanos urbanos (...) para alcanzar niveles de competitividad y calidad de vida. Esta ley apostaba a lograr el establecimiento de asentamientos humanos urbanos en áreas con ventajas comparativas para la generación de dinámicas económica, sociales y ambientales, la distribución equilibrada y sostenible de centros de población y actividades económicas en el territorio nacional, así como la priorización de áreas fronterizas para la generación, conservación y consolidación de asentamientos humanos urbanos (...) y el fortalecimiento del desarrollo humano integral.

Para lograr estos cometidos la ley preveía la promoción de dinámicas participativas, la garantía de la seguridad jurídica de la inversión pública, privada y mixta, la conectividad de mercados y factores productivos sostenibles sobre la base de una nueva economía local, según la ley competitiva, articulada, autosostenible e insertada en la economía regional, nacional y mundial. El dispositivo para el desarrollo urbano era el desarrollo económico, la transferencia e innovación tecnológica aplicada en función de las capacidades locales, la estructuración interna de los centros poblados y la dotación suficiente y oportuna de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos – rurales. A esto debía sumarse la conservación y mejoramiento del medio ambiente y la regularización del derecho propietario inmobiliario como dispositivo de mercado.

Esta ley fue la primera con carácter urbano neoliberal que siguió la corriente de ese momento, comprende la ciudad como escenario diseñado para la competencia, que busca competitividad y prevé la vinculación con el mercado interregional.

- Desde otra perspectiva el 2011 la Ley n° 144 de Revolución Productiva Comunitaria y Agropecuaria, definió una vez más aspectos de la planificación de los asentamientos humanos al disponer la regulación de uso de suelos, la protección y la conservación de áreas aptas para producción agropecuaria y previendo evitar la expansión urbana en detrimento de áreas productivas. Dispuso además que, para la conservación de las áreas de producción agropecuaria y forestal, se generaría el Plan Nacional de Uso de Suelos y Ordenamiento Territorial, así como una serie de planes de asentamientos humanos que delimiten el crecimiento urbano.

La norma previó igualmente la identificación de áreas de vocación productiva en zonas periurbanas, permitiendo nuevos asentamientos sobre superficies que combinen espacios de producción agropecuaria y espacios habitacionales que no perjudiquen la actividad productiva. De igual forma se previó la promoción de crecimiento vertical frente a la expansión urbana.

- En 2016 la Ley n° 777 del nuevo Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE) volvió a cambiar el marco institucional de la planificación, determinando nuevos niveles, nuevos instrumentos y otros procedimientos. Esta ley preveía conducir y regular el proceso de planificación, así como implementar el SPIE. Sobre los instrumentos, esta norma eliminó los Planes de Ordenamiento Territorial y generó otros como los Planes Territoriales de Desarrollo Integral (PTDI) y las Estrategias de Desarrollo Integral (EDI) de regiones, regiones metropolitanas y macro regiones.

Los PTDI, se caracterizan por reflejar la territorialización de acciones propuestas en las jurisdicciones, centrandose su interés en la gestión de sistemas de vida y tomando en cuenta la gestión de riesgos y cambio climático. Sus ámbitos de aplicación son los distritos municipales y los distritos indígena originario-campesinos. Para su elaboración se debe tomar en cuenta la planificación de las áreas urbanas y rurales, el desarrollo de ciudades intermedias y los centros poblados. No obstante, los lineamientos metodológicos aprobados vía R.M. del 18 de febrero de 2016, no materializan esta última mención ni reconocen la importancia del escenario urbano, menos la necesidad de su intervención en detalle y más bien se centran en dimensiones macro que abstraen y minimizan el impacto de lo urbano en el territorio.

Las EDI como estrategias a mediano plazo están articuladas al PDES, a los PTDI departamentales y municipales y a los planes sectoriales (PSDI). Deben seguir las definiciones de ordenamiento territorial y uso de suelos establecidos en los PTDI que correspondan, pero también sin medidas específicas alrededor de lo urbano.

4.6. Régimen de Uso del Suelo, Edificación y Urbanización

El régimen de uso del suelo, edificación y urbanización en términos de operativos puede ser el ámbito donde el derecho urbanístico se materializa, en el sentido de que son sus disposiciones las que cristalizan las posibilidades de aprovechamiento o límite al derecho de propiedad del suelo en la ciudad. Este régimen es la expresión de los derechos y deberes del urbanizador, el propietario privado, el propietario colectivo y el público del suelo que determina las características físico-sociales y ambientales de las urbes.

Tomando en cuenta lo indicado, se han reconocido siete instrumentos legales en este régimen. La Figura 5 deja ver su situación y emplazamiento en la línea de tiempo.

Si bien la competencia relacionada con la delimitación de radios urbanos no se encuentra sólo en un régimen, esta actividad resulta una de las más referidas en todo el proceso de desarrollo legislativo, sobresaliendo en la primera época de constitución de gobiernos municipales.

- El primer instrumento jurídico relacionado con esta dimensión es el Decreto Supremo de delimitación de áreas urbanas del 09 de abril de 1878. La importancia de esta norma radica en que empieza a distinguir las jurisdicciones urbanas para fines administrativos, definiendo que son bienes de las municipalidades “todos los terrenos baldíos y solares comprendidos dentro de la circunferencia trazada por el radio mayor de cada ciudad o pueblo, tomando como centro o punto de partida, la plaza principal”. Estableció asimismo que la autoridad competente, “determinará la circunferencia o límite de las poblaciones, para la separación de los predios urbanos de los rústicos” concretando legalmente los límites y delegando responsabilidades de las áreas rurales. Este instrumento autorizó también que los gobiernos municipales celebren “entre sí contratos y arreglos cuando estos tengan por objeto promover y llevar a ejecución empresas de vialidad” (Art. n° 43) que les sean de interés común” y cuando deba ocuparse áreas rurales.

1870	09/04/1878	D.S. Relativo delimitación áreas urbanas
1880	26/10/1880	D.S. Relativo delimitación separación urbano-rústico
1890	19/11/1887	Ley de obligación municipal de normar y controlar edificaciones
1900	23/04/1907	RS Aires municipales
1910		
1920		
1930		
1940	01/12/1941	Ley de entubamiento aguas zonas urbanas
	30/12/1949	Ley de propiedad horizontal
1950		
1960		
1970		
1980		
1990		
2000		
2010	11/03/2000	Ley N° 2066 de Prestación y utilización de Servicios de A. P. y A. S.

Figura 5: Instrumentos legales en el régimen de regulación de usos de suelo, urbanización y edificación.

Fuente: Elaboración propia

- El Decreto Supremo de delimitación y separación urbano-rústico de 1880 determinó una vez más que es la autoridad municipal quien "determinará la circunferencia o límite de las poblaciones, para la separación de los predios urbanos de los rústicos" (Art. n° 7) dirigida a delimitar la jurisdicción de cobro de impuestos según disponía el decreto.
- Allende la delimitación, el 19 de noviembre de 1887 la Ley de obligación municipal de normar y controlar las edificaciones, determinó por primera vez el ejercicio de esta responsabilidad municipal respecto a edificaciones públicas y privadas al interior de sus jurisdicciones. Las disposiciones de esta ley disponen la necesidad de regulación de las edificaciones otorgando a los gobiernos municipales sus responsabilidades para esto.
- El Siglo XX, y con el mismo carácter que la ley anterior, la Resolución Suprema de Aires Municipales del 23 de abril de 1907, resuelve que los márgenes de cauces de río y la posición de ambas orillas dentro el radio urbano de una sección urbana son bienes municipales, disponiendo que es sólo del "poder comunal" la responsabilidad de adjudicación de dichos bienes.
- Sobre la infraestructura básica, el 01 de diciembre de 1941, el Estado promulga la Ley de entubamiento de aguas en zonas urbanas cuyo objeto fue disponer que los canales o acequias que atraviesen las zonas urbanas y sean perjudiciales para la salud de los habitantes, deban ser entubadas a simple requerimiento.
- En otro ámbito, el 30 de diciembre de 1949 la Ley de propiedad horizontal, dispuso que correspondía con cada uno de los propietarios el uso y goce del piso o departamento de su dominio, la construcción de las obras y sus dependencias, así como las instalaciones de energía eléctrica, alcantarillado y agua potable de su espacio, marginando al Estado de la responsabilidad con los servicios básicos.

- Finalmente, y luego de más de 50 años sin legislación relacionada, el año 2000 a través de la Ley n° 2066 de prestación y utilización de Servicios de Agua Potable, resultado de los acuerdos posconflicto en Cochabamba y en reemplazo de la Ley n° 2029, el Estado define el régimen de prestación de este recurso en la ciudad y el área rural. Esta ley es importante porque más allá de definir la institucionalidad alrededor de la gestión del recurso, fija la serie de aspectos vinculados con el acceso y gestión, de los cuales resalta la gestión a través de operadores no sólo públicos, sino comunitarios rurales y urbanos (Comités de agua, pequeños sistemas urbanos independientes, juntas vecinales y otras reconocidas por ley), mismos que por sus características resultan fundamentales para el proceso de urbanización. Es decir, estos operadores junto con el transporte libre y el mercado de suelo desregulado son los que definen el carácter, la condición y el tiempo de la urbanización en Bolivia.

En suma, el acápite corrobora la poca importancia dada a este régimen desde el gobierno central durante el periodo estudiado. Las leyes existentes se concentran entre 1878 y 1949, poniendo énfasis en la delimitación del área urbana que permite a la vez demarcar la jurisdicción del gobierno municipal, para luego definir las superficies que corresponden al Estado. Los instrumentos jurídicos posteriores al periodo indicado se concentran en disponer las competencias de los gobiernos municipales alrededor del desarrollo urbano, centrándose en la reglamentación del control de las edificaciones, el entubamiento de canales, la propiedad horizontal, etc. Sin embargo, ninguna ley se centró en definir condiciones de uso del suelo y regular los procesos de ocupación, más allá de la norma relacionada con los aires municipales.

Esta limitada producción legal puede justificarse en la autonomía municipal obtenida desde inicio del Siglo XX, la cual a través de su ejercicio empieza a producir planos, planes y reglas dirigidas a la regulación del uso del suelo y la urbanización, pero sin ninguna política urbana general que oriente el desarrollo y configuración de las urbes.

Para encontrar relación entre los diferentes regímenes, la Figura 6 deja ver los instrumentos legales por cada uno de los ámbitos descritos y dispuestos en orden cronológico.

Régimen general y de gobierno	Régimen de propiedad urbana	Régimen de planificación	Régimen de vivienda	Régimen regulación de usos de suelo, urbanización y edificación
1870 Ley Creación de Municipalidades Decreto Reglamentario de Municipalidades Decreto Reglamentario de Municipalidades Decreto Reglamentario de Municipalidades	D. Reglamentario Expropiación			D.S. Relativo delimitación áreas urbanas 1870
1880 Ley Org. Mpalidades (régimen urbano)	Ley Venta forzosa Decreto Reglam. Venta forzosa Ley Expropiación			D.S. Relativo delimitación separación urbano-rústico 1880
1890				Ley de normar edificaciones 1890
1900	Ley Propiedad tierras baldías			RS Aires municipales 1900
1910 Ley Denominación de ciudades				1910
1920				1920
1930 D.S. Funciones de alcaldes (Radios urbanos)	Decreto Ley Exprop. edificaciones y vías		D.S. Consejos de vivienda	1930
1940	Ley indemnización sitios urbanos Ley propiedad horizontal			Ley entubamiento aguas urbanas Ley propiedad horizontal 1940
1950	Decreto Ley N° 3819 de Reforma Urbana Decreto Supremo Reforma Urbana Ley de Reforma Urbana Decreto Sup. N° 5045 Reglam. Ref. Urbana	D.L. Reforma Agraria	D.S. N° 43084 Instituto Nacional de Vivienda	1950
1960 Ley Constitución Política del Estado (CPE)			D.L. Creación Consejo Nacional de Vivienda	1960
1970 Ley Org. Adm. del poder ejecutivo DS 11084 Ley O Ministerio de Urb y Viv	Decreto Ley Código Civil Decreto Ley Valor catastral en expropiaciones Decreto Ley N° 15900 Exprop. bienes tesoro cult.	D. S. N° 9933 Normativa de planificación urbana. D. S. N° 10080 Planificación vial y regional D. L. N° 10154 Servicio Nacional de Desarrollo Urbano D.S. N° 11084 Ley Orgánica del Min. Urbanismo y Viv. D.S. N° 11848 Ley sistema nacional planeamiento D.L. N° Ley corporaciones regionales D.S. Crea consejo plan regulador SC D.S. N° 16738 Planes socio urbanos	Ley Fundamental vivienda	1970
1980 Ley Orgánica Municipalidades			D.S. Reactiv. econ., estruct. viv.	1980
1990 Ley 1551 Participación Popular Ley adecuación y concordancia CPE Ley No 1654 Descentralización Administrativa D.S. N° 24674 Creación Subsecretaría de Des. Urbano DS 24447 Reglamento LPP y descentralización Ley 2028 de municipalidades	D. S. N° 25471 Funciones de VM POT (Valoración catastral propiedad)	Ley SAFCO D.S. N° 23845. Reglamento Corporaciones Regionales Ley N° 1669 de asuntos territoriales R.S. N° 216779 NB SISPLAN Ley N° 1715 INRA Ley LOPE Creación Ministerio Planificación y O. T. D.S. N° 24855 Reglamento LOPE D. S. N° 25055 Complementaria LOPE RM N° 133/99 Aprobación Guías Urbanísticas	R.S. N° 218095 Lineamientos P.N. Vivienda Ley N° 1788 LOPE Creación Min. Vivienda y SB D.S. N° 24935 Programa Nal. Subsidio Vivienda	1990
2000 Nueva Constitución Política del Estado	Ley N° 2372 Regularización del DD Prop. Urb. Ley N° 2717 Modificaciones Ley 2372.	Ley N° 3313 A. H. Urb., Armónicos y Estratég. Planif.		2000
2010 Ley 31 Autonomías y descentralización Ley 482 Gobiernos Autónomos Municipales Ley 533 Región Metropolitana Kanata	Ley N° 247 Regularización de DD Propietario Ley N° 803 Modificaciones Ley n° 247	Ley N° 144 Revol. Prod. Comunitaria y Agropecuaria Ley N° 777 SPIE	D.S. N° 986 Agencia Estatal de Vivienda Ley N° 803 RDP Vivienda	Ley N° 2066 de Prestación y utilización de Servicios de A. P. y A. S. 2010

Figura 6: Cronología de instrumentos legales inscritos en los regímenes de análisis

Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar, el énfasis de desarrollo de legislación relacionada con lo urbano se concentra en el régimen general, seguido de leyes relacionadas con la planificación y luego las leyes relacionadas con la propiedad. En el régimen de gobierno sobresale las leyes producidas para el ejercicio de la autonomía y luego para la demarcación de sus límites jurisdiccionales. De las leyes relacionadas con la planificación destacan las producidas durante las décadas de 1970 y 1990, para construcción de institucionalidad, pero con enfoques diferentes. Del régimen de la propiedad, los principales instrumentos jurídicos son desarrollados a finales del Siglo XIX y entre las décadas de 1930 y 1950, denotando interés estatal por definir la responsabilidad del propietario del suelo respecto al colectivo e intentando la operativización de la demandada función social.

Los regímenes de vivienda y luego de uso de suelo, edificación y urbanización, han tenido en general poca atención desde el gobierno central, pero es el nivel municipal, en el marco de su autonomía el que logró regular de forma particular los ámbitos de la urbanización y edificación con reducidos grados de éxito.

Considerando lo indicado y de forma complementaria adelante se referirá a las diferentes propuestas de legislación urbana específica, sumada a la descripción de los intentos de creación de la materia de derecho urbanístico en Bolivia desde la década de 1970.

5. EL DERECHO URBANÍSTICO EN BOLIVIA

Más allá de esta serie de instrumentos legales vistos y sus diferentes características, hubo entre la década de 1970 y 1990 la necesidad de discutir leyes específicas dirigidas a la planificación y la gestión del suelo en áreas urbanas, así como política urbana que no alcanzaron un nivel de institucionalización. En ese proceso resalta la década de 1980 cuando influidas para la cooperación internacional se discute la constitución de un derecho urbanístico nacional junto con sus alcances y competencias, seguido de una serie de propuestas legales que pretenden operativizar sus principios. Las propuestas normativas de escala nacional y la discusión en torno de lo urbano en Bolivia han devenido en una serie diversa de documentos de reflexión y propuesta, producidas a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, especialmente entre las décadas de 1970 y 1980 y con menores referencias la década de 1990.

Este proceso posee dos momentos: el primero entre 1974 y 1991 que, en torno al tema de la planificación y gestión de la ciudad, reflexiona, discute y propone el tratamiento de la propiedad del suelo y la necesidad de la participación en la plusvalía urbana generada por este bien, y un segundo momento a fin de la década de 1990 cuando la discusión se centra en crear institucionalidad para el ordenamiento territorial y la metropolización como nuevo fenómeno.

De la primera etapa resaltan los años 1987 y 1988 cuando una discusión dirigida a la creación de la materia del Derecho Urbanístico en la institucionalidad boliviana, impulsada por el CNUAH genera los primeros diagnósticos y propuestas. Esta visión no deviene del interés estatal por el tema, sino que es correlativo a la discusión sobre legislación urbanística, introducida por el grupo de consultores españoles dependientes de la instancia indicada, entre ellos José Merelo.

Esta etapa se caracteriza porque de los instrumentos legales propuestos para regular lo urbano, la mayoría incluyeron el tratamiento de la propiedad del suelo, como condición casi indispensable de la legislación, razón por la cual, discurrimos que ninguna de estas propuestas habría sido aprobada. De la segunda etapa resalta la retoma del tema plusvalías el año 2000 cuando a través de una propuesta de ley de urbanismo se prevé modificar el régimen de propiedad.

La Tabla 1 presenta cronológicamente el acontecer de la discusión relacionada con las propuestas de legislación urbanística, derecho urbano y política urbana. Sin embargo, debe reconocerse la posible ausencia de propuestas o referencias, tomando en cuenta que no se encontró documentación previa sobre este tema que permita ampliar estas reseñas y referir otras.

▪ Etapa primera

En 1974 un primer proyecto de Ley del Sistema Nacional de Planificación Urbana proponía junto con todos los componentes tradicionales de la planificación (uso de suelo, ocupación, tipos de planes, etc.), la constitución de un sistema de información e investigación del desarrollo urbano como dispositivo de reflexión que incluya todas las ciudades del país y permita hacia adelante la constitución de un sistema de ciudades.

TABLA 1 - DISCUSIÓN Y PROPUESTAS DE LEGISLACIÓN URBANÍSTICA EN BOLIVIA

Año	Discusión / Propuesta legal	Instancia Responsable / Actores
1974	Proyecto de Ley Sistema Nacional de Planificación Urbana	Sin referencia
1977	Inicio de discusión sobre Derecho Municipal y Urbano	Barker Egüez
1978	Discusión sobre conceptos y alcances de la propiedad de suelo	Consejo del Plan Regulador de Sucre
	Discusión sobre necesidad de creación de institucionalidad alrededor del desarrollo urbano	II Seminario Local de Desarrollo Urbano
1980	Necesidad de restricciones a la propiedad en propuesta de ley	I Congreso Nacional de Planes Reguladores
1981	Demanda de revisión de sistema jurídico urbano institucional	Consejo de planes reguladores
1983	Propuesta de reestructuración de los sistemas de tenencia de la tierra agraria y urbana.	Simposio nacional sobre políticas de urbanismo y vivienda
1986	Propuesta de futura legislación urbanística para Bolivia	CNUAH - Jose Manuel Merele Abela
1987	Asistencia integral al ministerio de urbanismo y vivienda. Proyecto de Legislación Urbanística.	CNUAH - Gabriel Peláez
	Recopilación de normas relativas al Derecho Urbanístico en Bolivia Resumen de jurisprudencia básica relacionada con el Derecho Urbanístico	CNUAH - Gabriel Peláez
1988	Propuesta Alternativa para la Ley de Suelo Urbano	CNUAH - Koya/Aguilar/Finot
	Propuesta Alternativa para la Ley del Suelo Urbano (primer ajuste y complementación)	CNUAH - Raúl Aguilar
1991	Anteproyecto sustitutivo de la ley de ordenación urbanística.	CNUAH - Gabriel Peláez
	Declaración II seminario nacional de legislación urbana	Colegio de Arquitectos de Chuquisaca
1998	Propuesta de Ley Orgánica de Metropolización	Comisión Técnica - Concejo Municipal de La Paz
1997	Lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo de los Asentamientos Humanos	Subsecretaría de Desarrollo Urbano – Luis Ramírez
1999	Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial	Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación - Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular- Carlos Hugo Molina
2000	Anteproyecto de Ley de Urbanismo	Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos - Programa de Formulación de la Política Nacional de Asentamientos Humanos- Carlos Calvimontes

Fuente: Elaboración propia

En ese camino, en 1977 los primeros análisis sobre Derecho Municipal y Urbano identificaron al mercado y al precio del suelo como la causa estructural del problema de la vivienda, proponiendo la financiación urbana y de residencias a través de ingresos obtenidos por los beneficios que produce el mejoramiento urbano. El objeto de la propuesta fue el logro de un "equilibrio entre costos y beneficios privados y sociales" a través de la modernización de los impuestos a la propiedad, así como la necesidad de programar la planificación nacional bajo los principios de justicia social y justicia distributiva. Proponía igualmente la "adecuada utilización del suelo", la institucionalización de una planificación urbana "coercitiva y obligatoria", así como un derecho urbano multidisciplinario. Las recomendaciones debían materializarse a través de la una "Ley Fundamental de Urbanismo" y la incorporación de la cátedra de derecho urbano en las universidades.

Al influjo de los resultados de ese análisis, el año 1978 el Consejo del Plan Regulador de Sucre discutió el concepto y alcances de propiedad de suelo, así como la institucionalidad alrededor. La discusión publicada en un documento de ese mismo año corroboraba la necesidad de un marco de la intervención pública a la "natural escasez del suelo", "al sometimiento de la propiedad privada a su función social" además de la revisión del Código Civil. Aunque este principio estaba ya presente en el Código, reconocía la dificultad de operativización y se señalaba la incongruencia entre las leyes sobre suelo (Reforma Agraria y Código Civil) y las clasificaciones de estos con fines de planificación. Se dio cuenta también que los municipios de Tarija y Sucre habían logrado avances importantes en la aplicación del cobro de la plusvalía, pero todavía fuera del esquema jurídico oficial. El documento dejó ver la necesidad de diferentes enfoques y aproximaciones al problema de suelo, así como la asistencia a la autoproducción de vivienda.

Ese mismo año, el II Seminario Local de Desarrollo Urbano de la ciudad de Sucre centró su interés en la creación de institucionalidad para el Desarrollo Urbano, así como la protección del patrimonio dentro de un esquema de planificación urbana con dominancia del interés colectivo sobre el individual.

En 1980 el I Congreso Nacional de Planes Reguladores llevado a cabo también en Sucre propuso incluir restricciones a la propiedad en la propuesta de Ley de Urbanismo que se estaba discutiendo, así como el establecimiento de restricciones y limitaciones al ejercicio del derecho de la propiedad en un futuro sistema legal urbanístico y en todos los niveles de administración. A esta propuesta se sumó la otorgación de competencias a los Consejos de Planificación Urbana para lograr mecanismos de financiamiento con los excedentes producidos por el desarrollo urbano.

En 1981 otra revisión del sistema jurídico institucional realizado por los consejos de planes reguladores sugirió qué, en pro de evitar la formulación de más normas "parche", era imprescindible la revisión interdisciplinar y radical del esquema legal nacional urbano de ese momento.

Como cierre de este ciclo de discusión, el Simposio nacional sobre políticas de urbanismo y vivienda de 1983, promovido por las municipalidades de ciudades capitales y sus Consejos de Planes Reguladores, se pronunció alrededor de organizar los sistemas de tenencia de la tierra agraria y urbana, recomendando al gobierno nacional, reestructurar estos sistemas además de conformar un sistema de unidades sociales urbanas y rurales autogestionadas.

Resultado de esta serie de sugerencias, observaciones y demandas, el año 1985 el gobierno nacional tomó contacto con el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH) previendo la reestructuración de toda la institucionalidad sobre lo urbano y buscando la redacción de una Ley específica que recoja lo solicitado. Para esto el CNUAH, logró la participación de José Merelo, jurista urbano español y Gabriel Peláez de Bolivia. Merelo en 1986 propuso un primer diagnóstico sobre la situación jurídica urbana nacional y una propuesta de lineamientos para la futura legislación urbanística. El diagnóstico corroboraba la situación ya expuesta y la propuesta giraba alrededor de la operativización de la función social de la propiedad urbana, la constitución de un sistema de legislación urbanística a nivel nacional que disponga que el desarrollador inmobiliario sea el responsable de los trabajos de urbanización, así como una serie de aspectos relacionados con los instrumentos y procedimientos de la planificación, inaugurando la discusión oficial sobre una legislación con este carácter.

Sin embargo, la reflexión y análisis de Peláez observó que el principal obstáculo para la concepción de una estructura de derecho urbanístico era el esquema de derecho positivo, así como la inconexión y contradicción entre las disposiciones relativas con lo urbano. Identificó dos problemas centrales en la cuestión urbana nacional: la falta de delimitaciones de competencias administrativas en lo relativo a las ciudades y la retirada de las Corporaciones de desarrollo del tema urbano en la ejecución de obras y proyectos. Sobre la propuesta legislativa de Merelo, respaldó el sistema de impuesto diferenciado a la propiedad que evite la subutilización o engorde de inmuebles dirigido a racionalizar el suelo y evitar la acumulación de este, no obstante, observó que otras mociones no eran adaptables al contexto urbano boliviano caracterizado por la autoproducción e informalidad, exponiendo que gran parte de la propuesta sólo era aplicable a una ciudad legal.

Pero, en respaldo a su observación sobre la falta de delimitaciones de competencias administrativas en lo urbano, además de los estudios de 1987, Peláez desarrolló otro estudio dirigido a la recopilación de normas relativas al derecho urbano en Bolivia, así como un resumen de jurisprudencia relacionada con esta materia. Con este nuevo trabajo, se corroboró la existencia de diferentes normas relacionadas con la función social, la recuperación de plusvalía y la separación entre derecho de propiedad y derecho edificatorio, dentro el ámbito jurídico boliviano.

El año 1988 el CNUAH a través de Mercedes Koya, Raúl Aguilar y Enrique Finot desarrolló una nueva propuesta de ley, ahora denominada Ley del Suelo Urbano, adaptando la propuesta anterior, pero ajustando ámbitos como las unidades de ejecución y estableciendo expresamente que la facultad de edificar no derivaba directamente del derecho de propiedad y era justo el derecho al reparto de cargas y beneficios derivados del planeamiento.

Más adelante, y también por solicitud del CNUAH, Raúl Aguilar realizó una complementación y ajuste técnico a la ley desarrollada en 1988. Estos se centraban en la coordinación de los diferentes instrumentos de planificación urbana propuestos, así como la caracterización de cada uno de ellos en pro de su articulación. A diferencia de las propuestas anteriores, este ajuste no consideró la afectación del derecho de propiedad y tampoco la social de la propiedad.

En 1991, y también por demanda del CNUAH, Peláez, propuso otro proyecto de Ley, ahora denominado de Ordenación Urbanística. Esta propuesta retomó el carácter de la ley de Merelo, pero cambió las exigencias que se le harían al desarrollador inmobiliario, asimismo incluyó un régimen administrativo y mecanismos de financiación del desarrollo urbano centrado en la tributación calculada sobre la plusvalía no sobre el valor de la propiedad. La propuesta definía también la necesidad de establecer competencias claras a las entidades gubernamentales de acción autónoma, pero

coordinadas alrededor del tema suelo urbano. Estableció también la necesidad de una tributación progresiva sobre el suelo en favor de los gobiernos con fines de aumentar su capacidad financiera, así como la creación de bancos de tierras para programas estatales y el cambio de espíritu de los planes socio-urbanos.

Ese mismo año una declaración del II Seminario Nacional de Legislación Urbana organizada por el Colegio de Arquitectos de Chuquisaca, respaldó la propuesta de anteproyecto de la ley de Peláez, aunque sugirió el cambio de exigencias que se le debían hacer al desarrollador inmobiliario.

Luego de esta declaración y las propuestas de leyes mencionadas, se cerró el ciclo de discusión alrededor de la propiedad del suelo en la legislación urbana, así mismo el derecho urbano. La etapa inmediata posterior, se relaciona con los ajustes estructurales luego de 1993 que reducen la atención a la agenda urbana y se enfocan en la nueva jurisdicción municipal que debe modificar toda la institucionalidad.

▪ **Etapas segunda**

En este nuevo marco, el año 1997 la Subsecretaría de Desarrollo Urbano, el Programa de Formulación de la Política Nacional de Asentamientos Humanos (PRODEMU) y las otras instancias mencionadas, generaron los primeros lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo de Asentamientos Humanos, con un proyecto concreto de política pública y una Ley de asentamientos humanos específica.

Entre tanto, en 1998, por iniciativa del Concejo Municipal de La Paz, el tema metropolitano entró en discusión y se formuló una propuesta de Ley Orgánica de Metropolitización, tratada en el Congreso de la época [17]. La propuesta reconoció el área metropolitana como un espacio estratégico de servicios integrados y económicos, previendo la coordinación del desarrollo sostenible metropolitano. Definió también el rol de cada municipio según vocaciones, sin embargo, no reconoció el problema urbano en sí. Puso énfasis en la planificación y gestión municipal metropolitana, pero olvidó el resto de los actores de la urbe y su rol fundamental.

En el ámbito de la nueva institucionalidad territorial, el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación a través del Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, desarrolló el anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial. Su contenido previó consolidar el O.T. como componente fundamental de la planificación integrada, así como establecer los instrumentos técnicos-normativos para el uso y ocupación del territorio, pero sin referencia al ámbito urbano y su problemática. Resaltó el carácter biofísico ambiental y productivo del territorio sobre otros componentes.

El año 2000 en paralelo a la discusión del anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial, el Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos y el PRODEMU propusieron otro proyecto de Ley de Urbanismo, ahora desarrollado por Carlos Calvimontes de Bolivia. El objeto de este proyecto fue regular el proceso de urbanización nacional, mediante el ordenamiento urbano en tres niveles: nacional, departamental y local. Entre sus disposiciones principales, determinó competencias por nivel, reconoció el proceso de metropolitización y resaltó la necesidad de participación en todo proceso. En el ámbito que nos compete es importante su observancia al régimen de propiedad urbana incidiendo en que la plusvalía de la propiedad debía ser recuperada por el Estado. Esta ley recuperó disposiciones de las legislaciones de la década de 1980 así como de la Ley de Reforma Urbana respecto de las superficies. Dispuso también el tratamiento de los componentes básicos como el uso del suelo, la zonificación, la vialidad y los aspectos ambientales y patrimoniales.

Desafortunadamente no ha sido posible conocer sobre la discusión alrededor de estas leyes, tampoco sobre la justificación de sus cambios, sus observaciones en detalle, así como la razón de las nuevas propuestas. Suponemos que el principal escollo para su límite fue su incidencia en la intervención a la propiedad, pero sólo una investigación pormenorizada podrá corroborar o no esto.

6. CONCLUSIONES

Si bien no existe la materia de derecho urbano en Bolivia, la revisión de la legislación asociada, así como la serie de reflexiones y propuestas mencionadas, deja ver el latente interés de discutir los derechos de propiedad en diferentes etapas de la historia contemporánea, pero también se corrobora la desidia y falta de compromiso de los gobiernos, que jamás hicieron oficiales las diferentes propuestas de leyes trabajadas y más bien postergaron la aplicación de algunas existentes.

Sin embargo, resalta la observancia e interés por operativizar la función social de la propiedad y aprovechar colectivamente la valorización del suelo (especialmente a inicios del Siglo XX), así como poner estos aspectos a nivel de principios para la regulación y ordenamiento de lo urbano en Bolivia. Esto, en contra posición del carácter dominante de la planificación urbana territorial vigente, que en 2018 todavía gira alrededor de la lógica tradicional de planificación fundada en el urbanismo funcionalista, centrada en el plan y en lo físico, ahora complementada con algunos aditivos ambientales y culturales, pero sin la intervención precisa a los aspectos esenciales como el suelo.

En términos jurídicos, es clara la ausencia de una doctrina sobre el suelo y la forma de tratamiento de este recurso en la legislación más allá de 1950. No obstante, se considera de fundamental importancia, la reflexión teórica relativa a la posesión del suelo, sus derechos y deberes que replanteen la organización y contenido del ordenamiento jurídico existente, dada la situación actual de las ciudades en Bolivia.

Sobre lo dicho, existe una importante cantidad de literatura jurídica y experiencias exitosas en América Latina, así como importantes referencias legales del derecho urbanístico en la Constitución y en leyes vigentes bolivianas, que pueden soportar si se desea, la constitución y el desarrollo de una materia legislativa de derecho urbanístico en Bolivia.

Esto constituye una base sobre la cual la política urbana nacional y una posible legislación de este tipo puede asentarse. No lograr el cambio de paradigma y doctrina sobre estos temas, consolidará al mercado como el más importante regidor de la situación urbana del país.

7. AGRADECIMIENTOS

El autor agradece a Raúl Aguilar, Luis Ramírez y Gabriel Peláez por su apoyo en la obtención de la información que este artículo contiene. A Marcelo Pérez por la ayuda en la sistematización y análisis, a Cecilia Chacón por la discusión de su contenido y a Alberto Rivera por sus recomendaciones.

8. BIBLIOGRAFÍA

Todos los instrumentos legales aquí referidos.

- [1] E. Torrico, “Emergencia Urbana: Urbanización y libre mercado en Bolivia” CEDIB: Cochabamba, 2017
- [2] P. Abramo, “La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas” en EURE N° 38, pp. 35- 69. 2016. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612012000200002>
- [3] Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, “Informe del Estado Plurinacional de Bolivia para Conferencia Mundial HABITAT III” Viceministerio de Vivienda y Urbanismo: La Paz, 2016
- [4] E. Fernandes & B. Alfonsín, “A construção do direito urbanístico na América Latina” Belo Horizonte: Gaia Cultural - Cultura e Meio Ambiente, 2016
- [5] J. Ruiz Massieu, “Introducción al derecho mexicano, derecho urbanístico” UNAM: México, 1981
- [6] J. Martínez Gil, “El Derecho urbanístico” en Derecho Urbanístico del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM: México D.F., 2011
- [7] R. Parada, “Derecho Administrativo” Ediciones jurídicas y sociales: Madrid, 2000
- [8] A. Carceller Fernández, “Introducción al Derecho urbanístico” Tecnos. S.A.: Madrid, 1997
- [9] A. Azuela, “La ciudad, la propiedad privada y el derecho”. El Colegio de México: México, 1989
- [10] G. Peláez, “Recopilación de Normas Relativas al Derecho urbanístico en Bolivia” Comentarios y reflexiones sobre el proyecto de legislación urbanística” PNUD – Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos: La Paz, 1987
- [11] M. Maldonado, “Derecho de propiedad y facultades de urbanizar y construir” Disertación, Curso LILP: Lima, 2018.
- [12] UNESCO, “Indicadores Unesco de Cultura para el Desarrollo” Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura: Paris, 2014
- [13] M. Bellot, “Entrevista 03 de abril de 2018” Fundación ProHabitat
- [14] N. Clichevsky, “Informalidad y segregación urbana en América Latina” en División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos CEPAL: Santiago, 2000
- [15] J. Cabrera, “Fragmentation urbaine à travers des réseaux techniques” Tesis doctoral, Universidad de Liege, 2015
- [16] H. De Soto, “El otro sendero”. Sudamericana: Buenos Aires, 1987
- [17] J. Blanes, “Las zonas metropolitanas en Bolivia” en Municipalización, diagnóstico de una década. FES-ILDIS: La Paz, 2014