

LEGISLACION TERRITORIAL Y URBANA EN BOLIVIA

Francisco Valverde Candil

Este artículo nace de una experiencia piloto de tres meses encuadrada en el convenio firmado entre el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y el Ministerio de Obras Públicas de España (Proyecto BOL/84/001), cuyo objeto era la asistencia integral al Ministerio de Urbanismo y Vivienda de Bolivia de dos expertos españoles para diseñar una «propuesta de futura legislación urbanística».

El documento resultante justificaría la oportunidad e incluso la exigencia constitucional de dictar una legislación urbanística de ámbito nacional, explicar las características e insuficiencias de la situación existente (1986) y los principios, mecanismos y técnicas jurídicas en base a las cuales configurar la futura legislación urbanística del país.

Town and country y planning legislation in Bolivia

This paper is the child of a three month pilot experience as within the terms of that agreement signed between the United Nations Centre for Settlements and the Spanish Ministry of Public Works (Project BOE/84/001), that envisaged an overall assistance to the Bolivian Ministry of Planning and Housing in the shape of a loaning of two spanish experts who were to draw up a «Proposal for Future Planning Legislation».

The document born of this is seen to amply warrant the appositeness of the experience while justifying the constitutional sense behind the clause in this that calls for the drawing up of a planning scheme for the nation. The experience is further shown as clarifying the nature and needs of the situation in 1986 y and lays out those major mechanisms and legal procedures that would seem essential to any drawing up of a future plan for the country's planning at an overall and national level.

DATOS PREVIOS

Bolivia tiene una superficie de 1.098.581 km² y una población cercana a los 7 millones de habitantes, siendo su densidad de población de 6,4 habitantes por km². La población urbana es del 48 por 100 y su tasa de crecimiento del 4,2 por 100, la población agrícola diseminada es del 67 por 100 y su tasa de crecimiento del 2,1 por 100. J. E. Hardoy la definió como «el Estado más campesino del continente».

La ciudad de La Paz es la sede del gobierno y capital administrativa, aunque Sucre es la capital original y aún constitucional.

ANALISIS DEL SISTEMA URBANISTICO

Partimos desde Madrid hacia la ciudad de La Paz llevando en nuestras maletas toda la ilusión del mundo y la típica metodología europea de análisis, síntesis; diagnóstico y propuestas, metodología que perdimos al igual que nuestra respiración a la llegada a la ciudad de La Paz, a 3.500 metros de altura sobre el nivel del mar.

Después de diez días haciendo de «ratón» en diferentes departamentos del Ministerio de Urbanismo y Vivienda y afrontar múltiples reuniones bajo el influjo del «soroche», conseguimos recopilar las normas vigentes que pudieran considerarse como relativas al sistema urbanístico boliviano.

Dentro de la dispersión integrante conseguimos concretar lo siguiente:

Francisco Valverde Candil es arquitecto-urbanista, jefe del Servicio de Coordinación del Instituto del Territorio y Urbanismo, MOPU.

El derecho de propiedad, la propiedad privada, la indivisibilidad de bienes y la expropiación, las servidumbres, las medianerías y la propiedad horizontal sólo se regulan por disposiciones generales del Código Civil.

La Ley de Reforma Urbana (1956), encaminada a regular el suelo no urbano (suelo agrícola) y solamente un capítulo hace referencia al radio urbano y a barrios suburbanos.

La protección del Tesoro Cultural de la Nación (centros históricos) se regulaba «ampliamente» desde la Constitución (art. 191) y diferentes Decretos Supremos.

El resto de la legislación, Ley Orgánica del Ministerio de Urbanismo y Vivienda, Ley Fundamental de la Vivienda, Decreto-Ley del Servicio de Desarrollo Urbano, estaban destinados a definir sus competencias.

Fácilmente puede observarse de lo expuesto la pobreza y falta de sistema de lo que denominamos «material normativo urbanístico» y ello aceptando el carácter y naturaleza propiamente urbanísticos de las disposiciones citadas, lo que podrá ser cuestionado o, cuando menos, matizado, por la óptica civilista adoptada por alguna de ellas. Pero, en todo caso, representan las únicas disposiciones de ámbito nacional que de forma más o menos directa inciden sobre la materia que nos ocupa.

Los planes que abarcan ámbitos muy distintos, dependiendo del modelo de utilización del suelo a largo plazo que adoptan, y definen una asignación de usos (*zoning*) y carecen de gestión y programación.

La falta de un adecuado marco jurídico explica que los Planes Reguladores de las capitales departamentales hayan sido aprobados, según los casos, por Decretos o Resoluciones Supremas del Poder Ejecutivo o incluso por Ordenanza Municipal. Por esta misma razón, al no existir un esquema cuando menos formal del contenido de los Planes, no puede garantizarse una mínima uniformidad en cuanto a estándares urbanísticos o/a cargas exigibles, etcétera.

Puede destacarse que los ámbitos territoriales de los Planes Reguladores no quedan establecidos en norma general alguna, sino que se fijan con la aprobación del propio Plan. En todo caso su ámbito es mayor que la circunscripción municipal correspondiente aun cuando éstas no están en la actualidad claramente delimitadas por Ley, como exige la Constitución (art. 203).

El análisis de la documentación escrita y gráfica arrojaba una primera conclusión difícilmente controversable: no existe en el país legislación urbanística, entendida ésta como conjunto sistemático de normas reguladoras de los siguientes aspectos básicos:

- organización administrativa, con definición y distribución de las diversas competencias que en orden al planeamiento, gestión y disciplina, integran la función pública urbanística;

- configuración precisa de instrumentos, actos y medidas a través de los cuales se ejercitan

dichas competencias, con fijación de los procedimientos para su aprobación o aplicación;

- incidencia de la ordenación urbanística sobre el derecho de propiedad, y

- régimen financiero del urbanismo con establecimiento de técnicas para la recuperación por la comunidad de las plusvalías generadas por el proceso urbanizador y para la justa distribución entre los propietarios afectados de los beneficios y cargas derivados del planeamiento.

Sólo muy impropiamente se puede atribuir al conjunto de disposiciones que inciden sobre la materia urbanística el carácter de «sistema». La dispersión y falta de armonía y coordinación son sus notas características. En resumen podríamos afirmar:

- El conjunto de disposiciones de ámbito nacional que, en sentido muy amplio, puede considerarse que regulan aspectos relacionados con la problemática urbana, no integran propiamente un sistema normativo, son insuficientes para disciplinar el desarrollo y el crecimiento urbanísticos y no suministran unos mínimos mecanismos y técnicas para que las funciones públicas relacionadas con el urbanismo puedan desarrollarse adecuadamente;

- En ausencia de este marco jurídico, los instrumentos de planeamiento aprobados por disposiciones de insuficiente rango legal, no pueden desplegar toda su eficacia por los condicionantes y limitaciones a que, en cuanto a su incidencia sobre el derecho de propiedad, quedan sujetos;

- En el grado de desarrollo actual del Derecho Administrativo relacionado con la legislación urbanística, se observan insuficiencias y deficiencias graves con respecto a:

- régimen de los servicios públicos (regulación sustantiva, titularidad y formas de prestación);

- régimen municipal. Necesidad de un Reglamento de Ley Orgánica de Municipalidades;

- control judicial de la actividad administrativa. No existe una precisa definición y regulación de las resoluciones y acuerdos de los órganos administrativos.

ASPECTOS COMPETENCIALES

La cuestión de la distribución de competencias en materia de ordenación territorial y urbanística era, sin duda alguna, capital.

En aquellas fechas no sólo existían en Bolivia, en rigor, dos niveles de Administraciones Territoriales: Estado y Municipalidades.

El Departamento (región) no cuenta con una propia y representativa organización política, ni siquiera administrativa. Los Prefectos de cada Departamento, al igual que los Subprefectos de cada Provincia y los Corregidores de los Cantones, son meros órganos desconcentrados del Poder Ejecutivo Nacional (art. 98 de la Ley de Or-

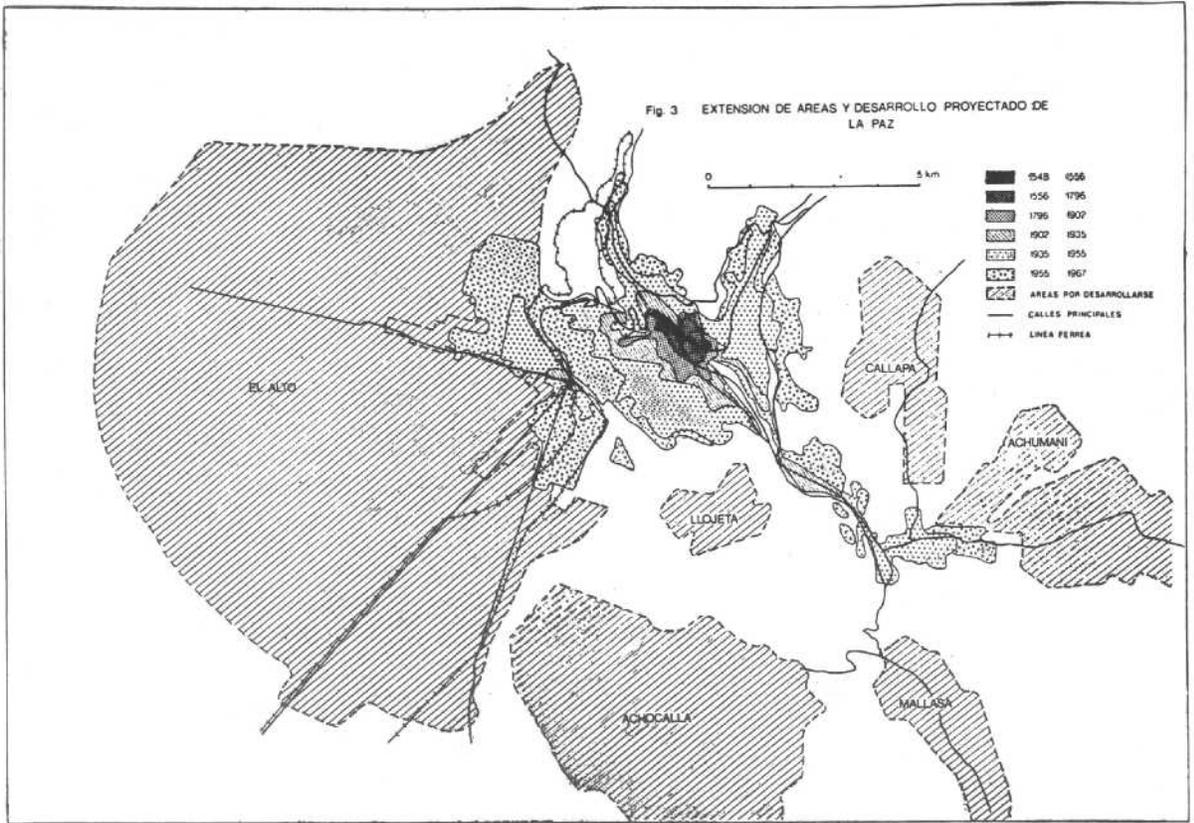


FIG. 1. Etapas del desarrollo urbano de La Paz, 1548-1981.

ganización del Poder Ejecutivo y art. 10 de la Ley General de las Corporaciones Regionales de Desarrollo).

Los Departamentos y por supuesto las Provincias y Cantones carecen de personalidad jurídica; no son verdaderas Entidades Públicas, sino meras divisiones territoriales del país a ciertos efectos administrativos.

La Constitución no alude nunca a los Departamentos como tales, sino a las capitales de Departamento al tratar sobre el régimen local y a los gobiernos Departamentales, pero siempre como representantes del Poder Ejecutivo (art. 109 de la Constitución).

Tampoco las Corporaciones Regionales de Desarrollo pueden ser consideradas como la Administración específica de los Departamentos. Según reza el artículo 10 de la Ley reguladora de las mismas son «entidades públicas descentralizadas, con personalidad jurídica, autonomía de gestión administrativa, técnica y financiera, patrimonio propio y duración indefinida». El artículo 50 de la misma Ley aclara que son las Entidades a través de las cuales actúa en el nivel regional el Ministerio de Planeamiento y Coordinación.

Sin embargo, estaba en consideración del Senado Nacional el denominado «Proyecto sustitutivo de la Ley de Descentralización Administrativa», que introduce dentro de las administraciones territoriales el nivel departamental.

En efecto, el artículo 20 del Proyecto de Ley define el Gobierno Departamental como «entidad de Derecho Público, con personalidad jurídica y autonomía de gestión técnica administrativa, constituido para el ejercicio de las facultades que le señala la Constitución Política del Estado y la presente Ley» y añade el artículo 30 que «el Gobierno Departamental ejercerá jurisdicción y competencia política-administrativa en el ámbito territorial de la circunscripción geográfica que corresponde a cada Departamento...». Si junto a esto se considera que la Asamblea Departamental es representativa (art. 11) y que ésta propone al Presidente de la República una terna para la elección del Prefecto, se concluye que, de resultar aprobado el Proyecto de Ley sin grandes alteraciones en los temas capitales que aquí interesan, podrá hablarse, en un futuro no muy lejano, de un auténtico nivel intermedio de Administraciones Públicas Territoriales.

EL ESTADO

Las disposiciones legales vigentes en la fecha en que se realizaba este análisis y que abordan esta cuestión son las que a continuación se citan, bien entendido que, por no existir un marco jurídico-urbanístico, no están definidas con suficiente detalle las diversas competencias que integran la función pública urbanística.

1) El Decreto-ley 10460, de 12 de septiembre de 1972, sobre Organización Administrativa del Poder Ejecutivo, que asigna al Ministerio de Urbanismo y Vivienda, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Dirección y ejecución de la política de vivienda y desarrollo urbano;
- b) Fijación de normas para la elaboración de los planes y proyectos de vivienda y urbanismo;
- c) Asistencia técnica a las Municipalidades para la planificación urbana y de los servicios locales de utilidad pública;
- d) Formulación de normas para el uso racional del suelo urbano;
- e) Coordinación y planificación estructural de las ciudades;
- f) Estudio de medidas urbanísticas y de vivienda que resuelvan el flujo a las ciudades de la población rural;

2) El Decreto Supremo 11084, de 19 de septiembre de 1975, aprobatorio de la Ley Orgánica del Ministerio de Urbanismo y Vivienda, reproduce en su artículo 20 el listado de competencias antes señaladas, desarrollándolas y ampliándolas en el artículo 50, entre las que destacamos las siguientes:

- a) Fiscalizar y aprobar los planes, programas y proyecto de desarrollo, vivienda, construcción, equipamiento y servicios públicos;
- b) Planificar la construcción de viviendas de carácter social;
- c) Elaborar, aprobar y hacer cumplir los códigos y normas del diseño y uso del suelo;
- d) Racionalizar y ordenar las poblaciones existentes;
- e) Aprobar, supervisar y controlar los proyectos específicos relacionados con el desarrollo urbano de los Organismos regionales y gobiernos locales;

El artículo 30 enumera con mayor concreción las funciones de la Dirección de Desarrollo Urbano y Regional, entre las que pueden señalarse:

- Asesorar, evaluar, aprobar y fiscalizar la elaboración y aplicación de Planes Reguladores Urbanos;
- Normar la reserva de tierra para fines de creación y expansión urbana;
- Elaborar la legislación relativa al desarrollo urbano;

Por último, citaremos el artículo 39, que asigna a los representantes regionales del Ministerio las funciones de cumplir y hacer cumplir las normas, reglamentos e instrucciones emanados del Ministerio y promover, coordinar, supervisar y controlar las actividades relacionadas con proyectos urbanos que ejecutan gobiernos locales.

LAS MUNICIPALIDADES

Tras una larga etapa de práctica inexistencia de Administración Local representativa y autóno-

ma —no obstante el precepto constitucional que reconoce dicha autonomía y representatividad (art. 200)—, con la aprobación de la Ley Orgánica de Municipalidades de 10 de enero de 1985, inicia otra bien distinta en la que las Municipalidades, cuyos órganos rectores son elegidos directamente por sufragio universal, estarán llamadas a desempeñar importantes funciones en materia urbanística.

1. Ambito territorial

En Bolivia no todo el territorio nacional está dividido en municipios, sino que éstos tienen asignados unos determinados ámbitos territoriales a los que se extiende su jurisdicción, existiendo, por tanto, terrenos (la mayor parte) que podrían denominarse «extramunicipales».

La Constitución (art. 203) dispone que «mediante ley se delimitará la jurisdicción territorial de cada municipio», aunque en la actualidad este mandato constitucional no ha sido implementado, existiendo muy pocas delimitaciones aprobadas legalmente.

Atendiendo exclusivamente a las disposiciones vigentes, se describe brevemente la situación actual:

a) El artículo 6.º de la Ley Orgánica de Municipalidades, recogiendo el citado artículo 203 de la Constitución, dispone: «La jurisdicción territorial de los gobiernos municipales en las capitales de Departamento, Provincia, Sección Municipal y Cantones será delimitada por Ley.»

No se establece criterio sustantivo alguno para la fijación de las jurisdicciones ni la participación que en dicha delimitación tendrán las respectivas Municipalidades.

b) El artículo 206 de la Constitución dispone que «dentro del radio urbano los propietarios no podrán poseer extensiones de suelo no edificadas mayores que las fijadas por ley, las superficies excedentes podrán ser expropiadas y destinadas a la construcción de viviendas de interés social». Este artículo es reproducido por el artículo 88 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

No se establecen tampoco en estos preceptos criterios sustantivos ni procedimientos para la delimitación de los radios urbanos. Por otra parte, la relación entre jurisdicción municipal y radio urbano no se fija ni puede desprenderse del tenor literal de los mismos.

c) El artículo 1.º de la Ley de Reforma Urbana emplea la expresión «radios urbanos de las capitales de Departamento...».

Permite este precepto diferencias entre la totalidad de la circunscripción y la superficie comprendida dentro del radio urbano.

d) El artículo 58 de la Ley Orgánica de Municipalidades alude a las «zonas de reserva para la expansión de las ciudades» como bienes municipales.

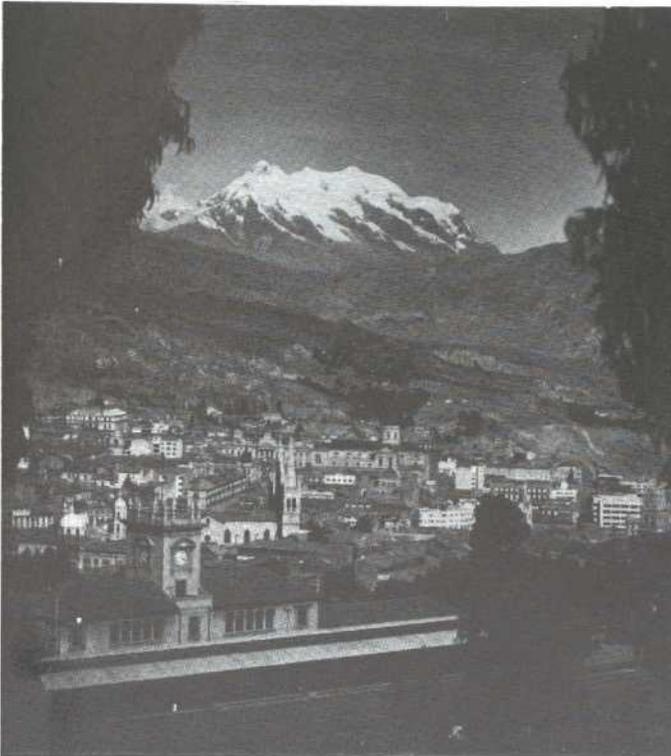


FIG. 2. Vista de la ciudad de La Paz, 1953.

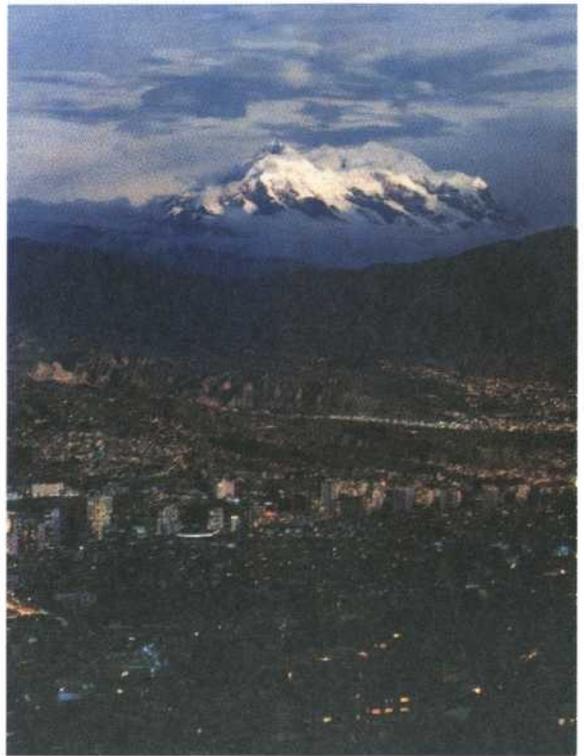


FIG. 3. Vista de La Paz, desde El Alto, 1982.

La cuestión es saber si estas zonas integran el radio urbano; si estarán incluidas en la jurisdicción municipal antes de su calificación como zonas de reserva, o cómo llegan a ser bienes de dominio municipal. Etcétera.

e) El artículo 2.º de la Ley de Reforma Urbana alude a los «barrios suburbanos», y el 10 de la misma Ley, a radio suburbano.

Fácilmente llegamos a la conclusión que mientras no queden nítidamente fijadas las jurisdicciones municipales no lo estarán tampoco las competencias municipales. De igual modo, la coherencia del sistema exige establecer la relación en que se encuentra dicho ámbito territorial con otras denominaciones de ámbitos superficiales contenidas en los textos vigentes aunque sin definición precisa.

Por una parte la Constitución exige de la existencia de las jurisdicciones municipales aprobadas por Ley. Pero éramos plenamente conscientes de las dificultades y dudas sobre el cumplimiento a corto plazo de este mandato constitucional. Sin embargo, sólo con él cabía articular un sistema jurídico-urbanístico que merezca el nombre de tal.

Un problema complementario sobre este aspecto representa la inexistencia de criterio sustantivo alguno para la delimitación de las jurisdicciones municipales, así como la indefinición de la participación que en dicha delimitación hayan de tener las propias Municipalidades, ante el silencio de la Ley Orgánica de éstas.

2. Las competencias

La Ley Orgánica de Municipalidades de 10 de enero de 1985 contiene los siguientes preceptos relativos a esta cuestión:

a) La Municipalidad, como Gobierno local y autónomo (art. 1.º), ostenta competencia para, entre otras, las siguientes materias:

«la planificación y la promoción del desarrollo urbano» (art. 9.1), «la implementación de la infraestructura básica de las poblaciones» (art. 9.3), «los servicios públicos y su reglamentación» (art. 9.4), «la preservación del medio ambiente» (art. 9.17), «la expropiación de inmuebles por razones de necesidad y utilidad pública» (art. 9.21) y «la imposición de restricciones administrativas y de servidumbre públicas a la propiedad urbana por razones de orden técnico, jurídico y de interés social» (art. 9.20).

b) El artículo 19 «atribuye al Concejo Municipal y la Junta Municipal la competencia para aprobar los planes, programas y proyectos de desarrollo, regulación y mejoramiento urbanos sometidos a su consideración por el Alcalde Municipal» y «autorizar la adquisición de bienes y tramitar ante el Poder Legislativo la enajenación y otros actos que afecten al patrimonio de la Municipalidad», «dictar las ordenanzas necesarias para las expropiaciones municipales» y «aprobar los reglamentos de infracciones, contravenciones y sanciones correspondientes».

c) Según el artículo 39 corresponde al Alcalde la «dirección, promoción y supervisión del de-

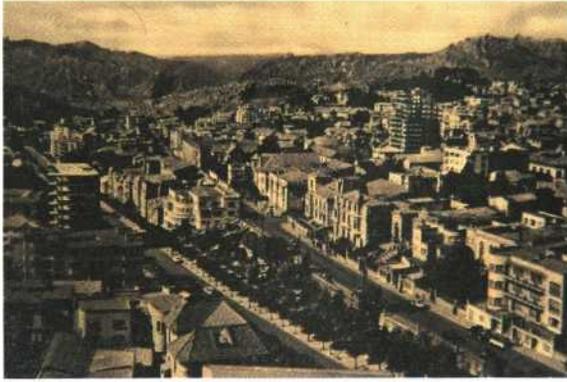


FIG. 4. La ciudad de La Paz, 1950.



FIG. 5. La Paz, 1980.

sarrollo urbano» y «elaborar planes, programas y proyectos de desarrollo local».

d) El capítulo IV, dedicado a la «Planificación y Coordinación», establece que:

— Los planes y programas de desarrollo urbano deberán estar coordinados con los de desarrollo microrregional, regional y nacional.

— La formulación y evaluación de planes y programas de desarrollo del Radio Urbano son de responsabilidad de las Municipalidades.

— La actividad planificadora municipal integra el Sistema Nacional de Planificación y queda sujeta a los principios, normas y procedimientos de los organismos centrales y sectoriales del Sistema Nacional.

— Los Organismos sectoriales correspondientes asistirán a las Municipalidades que carezcan de organismo propio para la planificación.

e) El artículo 58 declara bienes municipales las «zonas de reserva para la expansión de las ciudades», añadiendo el artículo siguiente que mediante ordenanza se dispondrá la reserva de aquellas «áreas necesarias para la expansión de las ciudades, el ensanche de calles y avenidas y la ejecución de trabajos de canalización y alcantarillado».

f) Por último, ha de aludirse al artículo transitorio de la Ley que analizamos, que dispone que:

«A partir de la fecha de promulgación de esta Ley, las oficinas de los Planes Reguladores existentes en el país pasan a depender de las Municipalidades de su respectiva jurisdicción...»

Tras esta extensa relación de disposiciones legales, cuya finalidad no ha sido otra que la de suministrar información sobre el insuficiente y descoordinado marco competencial en el que se desenvolvía la actividad urbanística. Dos consideraciones previas han de hacerse a este respecto:

a) Aun cuando el rango de ley formal de la futura normativa urbanística permite modificar el sistema competencial vigente, éste no va a ser alterado sustancialmente, puesto que los principios de la Ley Orgánica de Municipalidades se

consideran válidos, sólo que poco desarrollados o de imposible traslación, sin previa concreción, al nuevo marco jurídico. El objetivo que se persigue es más bien el de racionalizar y clarificar el sistema, en correspondencia con los instrumentos de planeamiento y mecanismos de gestión y disciplina urbanísticos que se regulan, así como concretar y delimitar la autonomía municipal en este sector de la actividad pública y garantizar una mínima coordinación interadministrativa.

b) Como ya se ha mencionado, a pesar de que aún no está plenamente implantado el nivel regional o departamental en la organización político-administrativa del país, lo avanzado del Proyecto de Ley de Descentralización que lo contempla permite considerarlo en el sistema de distribución de competencias que se articula.

Para completar el estudio, recurrimos a realizar un programa de entrevistas directas con técnicos responsables de Entidades y Organismos competentes en materia urbanística para confirmar, en su caso, la necesidad de acometer un proyecto de esta naturaleza y trascendencia, conocer los aspectos más precisos de regulación, las insuficiencias y limitaciones del aparato administrativo que, en definitiva, serían ellos quienes tendrían que aplicar la futura Ley.

Estas entrevistas fueron accesibles gracias a la relación existente entre los responsables y nosotros, dado a que la mayoría de ellos habían realizado estudios de Urbanismo en Madrid, en el Instituto Nacional de Administración Pública y existían unos principios básicos urbanísticos que facilitaban el diálogo.

A tal efecto se realizaron visitas a las ciudades de Santa Cruz, Sucre y Cochabamba, manteniéndose contactos a niveles políticos, técnicos y profesionales, como resultado de los cuales se pudieron sentar las siguientes conclusiones:

— Existe unanimidad sobre la necesidad de definir un marco jurídico dentro del cual puedan ejercitarse adecuadamente las competencias urbanísticas.

— Se estima ineludible consagrar legalmente la vinculación del contenido edificatorio del de-

recho de propiedad a las determinaciones de la ordenación urbanística.

— Se acepta que la ejecución del planeamiento, más que una mera actividad urbanizadora de los particulares, es una auténtica función pública, de suerte tal que hay que prever unos mínimos mecanismos de gestión que aseguren y viabilicen el protagonismo de la Administración en el proceso urbanizador.

— En lo que se refiere al esquema de distribución de competencias entre los diferentes niveles territoriales (estatal, departamental o regional y local), surgen inevitablemente recelos y discrepancias, motivados por diferentes formas de entender la autonomía municipal y los controles mínimos que han de reservarse a niveles administrativos superiores.

Como vemos, en Bolivia, dentro de su descoordinación y falta de marco jurídico en el que se pueda ejercitar adecuadamente el urbanismo, se habían iniciado intentos de planificación urbana.

Urge, por tanto, configurar el futuro Derecho Urbanístico, para dar satisfacción a las exigencias que el desarrollo urbano plantea, en torno al principio de que es el planeamiento urbanístico el que define el contenido edificatorio y de uso de la propiedad inmobiliaria, superando la fase en la que estas facultades se consideran inmanentes al derecho de la propiedad y de plena disponibilidad por el propietario, sujeto, a lo sumo, a meras limitaciones administrativas en cuanto al modo de ejercitarlas.