

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/374473241>

Lo urbano y la propiedad en la nueva Constitución boliviana

Chapter · September 2023

CITATIONS

0

READS

184

2 authors:



[Juan E. Cabrera](#)

Universidad Privada Boliviana

48 PUBLICATIONS 73 CITATIONS

SEE PROFILE



[María Cecilia Chacón Rendón](#)

Universidad Privada Boliviana

4 PUBLICATIONS 1 CITATION

SEE PROFILE

Editores: Fernando Carrión, Emilia Silva,
Alfredo Rodríguez, Ana Sugranyes

Constitucionalismo Urbano

La ciudad en los procesos
constituyentes en
América Latina



Lo urbano y la propiedad en la nueva Constitución boliviana

Juan E. Cabrera¹
M. Cecilia Chacón²

Introducción

El documento a continuación es resultado de la reflexión sobre la situación boliviana en el marco del ciclo de reflexiones “La ciudad en los textos constitucionales y en los procesos constituyentes”, impulsado por FLACSO Ecuador, SUR y Ciudad Común con el ánimo de aportar en la deliberación y debate del proceso constituyente en Chile.

En la primera parte se presenta una radiografía de la situación urbana en Bolivia, los rasgos sociodemográficos, haciendo énfasis en la expansión horizontal de las ciudades y su relación con el acceso a servicios, las políticas de regularización y los avasallamientos de propiedad pública y privada; se examinan también los principales actores fuera del Estado, que son quienes determinan las características de este modelo de urbanización con alto impacto en el medioambiente.

Posteriormente se realiza una retrospectiva del tratamiento de lo urbano, el suelo y el urbanismo a través de las diversas constituciones republicanas, algunas reformas y la Constitución plurinacional del año 2009. Se considera en especial el carácter de la propiedad, su función social, las formas de acceso a ella, sus cargas o limitaciones y las causales de reversión y/o expropiación. A partir de esto se esboza la evolución de la legislación urbana, clasificada en tres etapas que reflejan, primero, los esfuerzos de intervención de la propiedad, luego el reparto de atribuciones durante la descentralización política administrativa, y finalmente las políticas de regularización en un contexto en que el Estado ha cedido su rol al mercado.

Con este esbozo se introducen los antecedentes de la asamblea constituyente (AC) boliviana instalada el año 2006, la composición de los asambleístas y el funcionamiento en comisiones; el abordaje de la cuestión de la tierra, lo urbano y la propiedad, así como los juegos de intereses que dieron lugar a la Constitución del Estado plurinacional, para contrastarla con el marco normativo posconstitucional.

Se hace un análisis crítico de la dimensión urbana en la Constitución en las áreas de nuevos derechos, del régimen de propiedad, y de la organización administrativa y territorial respecto de las competencias de los diferentes niveles político-administrativos y las perspectivas de perfeccionamiento a través de los instrumentos que las autonomías les otorgan.

Para concluir se presentan algunas reflexiones, más de una década después de vigencia de la norma constitucional y alrededor de los desafíos y oportunidades que se despliegan en el ámbito urbano.

La cara urbana de Bolivia

Hasta 1950 la población urbana de Bolivia representaba el 27% del total, proporción que en 2012 llegó a bordear el 70%, con más de la mitad de la población concentrada en las ciudades del eje La Paz-El Alto, Cochabamba y Santa Cruz. A diferencia de los países de la región, este proceso de urbanización fue tardío y de evolución

¹ Arquitecto, doctor en Urbanismo, profesor de la Universidad Privada Boliviana (UPB) y la Universidad Mayor de San Simón. Director del Centro de Investigaciones en Arquitectura y Urbanismo de la UPB y miembro de Instituto Boliviano de Urbanismo. Sus temas de trabajo son el derecho urbano, gestión del agua, paratransito, producción informal de la ciudad y la gestión del suelo. Correo electrónico: juancabrera@upb.edu

² Abogada, profesora de Derecho Autonómico y Derecho Ambiental. Investigadora asociada al Centro de Investigaciones en Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Privada Boliviana y miembro de Instituto Boliviano de Urbanismo. Sus temas de trabajo son el derecho urbano, agua y saneamiento, derechos humanos y medioambiente. Correo electrónico: mariachacon@upb.edu

lenta hasta mitad de la década de 1980, cuando las tasas anuales de crecimiento de la población urbana se multiplicaron a causa de la migración rural-urbana y de centros mineros hacia capitales, efecto de la sequía en el área andina, entre otras causas, pero principalmente de las reformas socioeconómicas de ajuste estructural.

La urbanización pos-1980 configuró un país con mejor distribución territorial y sin una macrocefalia, como ocurre en varios países de la región. Sin embargo, la migración y falta de empleo derivó en que una gran cantidad de población terminara participando en actividades del mercado informal, cada día mayor.

En la actualidad, el proceso de urbanización es permanente y se caracteriza por un importante bono demográfico³ y, en términos socioespaciales, por altísimos niveles de autogestión y producción informal de urbanización. Según Espinoza y Fort (2020), esta forma alcanza al 83% aproximadamente. El fenómeno se explica en parte por la debilidad y desidia de los gobiernos desde la década de 1980, cuando las autoridades nacionales y municipales dejaron al margen la atención por lo urbano y su planificación, cediendo la responsabilidad del ordenamiento espacial al mercado. Los resultados inevitables de tal tendencia han sido escenarios urbanos no guiados por planes, grandes superficies de asentamientos no regulares, mercados de suelo totalmente libres, inequidad social espacial, segregación social, incremento de programas de regularización, baja densidad, peligrosos niveles de contaminación, entre otros.

De los fenómenos señalados, el principal, que incluye todos los factores indicados, es quizás el crecimiento horizontal desenfrenado de las ciudades, caracterizado por ser muy superior al vegetativo y responder más a la especulación inmobiliaria que a reales necesidades de suelo o vivienda para habitar, especulación impulsada directamente por los diferentes niveles de gobierno. Este fenómeno, que se da principalmente por avasallamiento de la propiedad privada, pública y comunal campesina, deja ver la débil institucionalidad alrededor de la propiedad y la poca seguridad de tenencia de la tierra. Un estudio en desarrollo de Bernabé y Cabrera (2021) corrobora que entre los años 2000 y 2019, el avasallamiento de tierras fue el conflicto más común en los estrados judiciales —alcanzó casi el 40% de todos los conflictos—, relacionado con la pérdida de dominio del suelo por parte de propietarios privados y comunales, suelo dirigido principalmente al uso urbano.

Desde la perspectiva de la productividad urbana, los niveles son muy desequilibrados y reducidos. Según datos del último censo (2012), las ciudades más grandes del país (La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz), caracterizadas por el cobijo de una gran cantidad de actividades terciarias, muchísimas informales, eran responsables del 58,1% del Producto Interno Bruto (PIB). Tales actividades tienen relación con una reducida infraestructura productiva y una logística que supone costos muy altos, sumas que pocos emprendimientos pueden pagar; y ello sin olvidar la dificultad que supone iniciar emprendimientos productivos formales debido a los burocráticos pasos y los gastos que ello implica, ni la gran cantidad de impuestos con que se los carga. Medina y Schneider (2020) afirman que la economía informal de Bolivia representa el 62,3% del PIB, mientras que la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2020) afirma que la tasa de empleo informal alcanza al 73,2% y en jóvenes al 89%, razón por la cual los participantes del bono demográfico tienen reducidas oportunidades de empleo de calidad.

En términos ambientales, estas condiciones y el modelo de urbanización explicado determinan un impacto agudo en el medioambiente y afectan profundamente la sostenibilidad de las ciudades y los territorios, reforzando condiciones nocivas para los ecosistemas y la salud, que además inciden en el incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero. Los recursos hídricos superficiales y subterráneos están afectados no solo por la débil gestión integral de cuencas, sino por las deficitarias infraestructuras y servicios básicos en la mayoría de las ciudades, cuyas consecuencias para el equilibrio ecológico y la salud son importantes. Por ejemplo, el tratamiento de aguas residuales alcanza a solo 31% de las aguas recolectadas y, en muchos casos, es inadecuado; 70% de la contaminación atmosférica proviene del parque automotor, la generación total nacional

³ En “Cambios demográficos en América Latina: una ventana de oportunidad”, columna de opinión publicada en revista *América Economía* (01/07/2011), Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, señalaba: “Actualmente la región todavía disfruta del llamado bono demográfico, que significa una reducción de la tasa de dependencia entre las personas potencialmente inactivas (de 0 a 14 años y de 65 años y más) y las personas potencialmente productivas (de 15 a 64 años)”. [N. de E.]

de residuos sólidos incrementó en 66% entre los años 2009 y 2018, y la proporción de la huella hídrica por habitante ubica a Bolivia en tercer lugar respecto de la región. Sobre la emisión de CO₂, las ciudades superan el límite per cápita recomendado y las ciudades principales generan 2.16 tCO₂e/año per cápita. Relacionado con lo ambiental, resalta también el riesgo en las urbes, cuyos efectos entre 1982 y 2014 produjeron más de 4,2 millones de damnificados por deslizamientos, sequías y otros fenómenos (Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda (MPOSV), 2020, p. 41).

Respecto de la cobertura de servicios básicos, como se mencionó, las ciudades bolivianas acarrearán déficits importantes en el saneamiento básico y en atención sanitaria. Aunque los niveles de cobertura de agua potable y energía eléctrica superan el 90% en gran parte de las ciudades, la mayoría de los servicios de agua potable no dependen de operadores públicos —como ocurre con electricidad—, sino de miles de medianos y pequeños operadores comunitarios o cooperativos, no censados ni controlados, que en casos como Cochabamba ofrecen accesibilidad a más del 80% de la población, pero no garantizan calidad, seguridad, ni asequibilidad. Los servicios de gas alcanzan coberturas poco mayores al 50%, a diferencia del internet móvil, que podría decirse cubre todo el país, con más de 10 millones de conexiones.

Un servicio y al mismo tiempo un sector social políticamente importante es el transporte, organizado en sindicatos, cooperativas y asociaciones de diferente tamaño. Se caracteriza por su atomización y poco control, pues no solo emite la mayor parte del CO₂ en las ciudades, sino es también responsable principal de la expansión urbana, en complicidad con promotores inmobiliarios formales e informales (Cabrera & De Marchi, 2021), y también de las bajas densidades poblacionales y cada día mayores desplazamientos. Este hecho determina, además, la preminencia del vehículo automotor sobre los otros modos no motorizados, y del transporte privado frente al colectivo, asociado —otro factor más— a la informalidad. Esto último porque una parte importante del parque automotor del sector transporte es irregular puesto que evita el pago de impuestos, lo que redundará en un escenario urbano boliviano caracterizado principalmente no solo por la informalidad, sino también por la debilidad estatal y el protagonismo de varios y diversos sectores no estatales como responsables de la configuración de las ciudades.

Lo urbano, el suelo y el urbanismo en las constituciones y la legislación

Bolivia tuvo dieciséis constituciones antes de la actual (2009), y de ellas, por su relación con la temática urbana y/o de propiedad del suelo, resaltan tres y una reforma constitucional: la Constitución Política de 1938, la Constitución Política de 1947, la Constitución Política de 1967 y la reforma constitucional del año 2004, que se explican en la Tabla 1.

De acuerdo con Dermizaki (1996), es relevante la Constitución de 1938 por su corte social, muy a tono con el constitucionalismo social de la época. A diferencia de las anteriores, consagró la “inviolabilidad” del derecho a la propiedad privada, pero condicionó este derecho al cumplimiento de una Función Social (FS) o Función Económica Social (FES), como se la conocerá después. Además, estableció que se podría proceder a la expropiación del inmueble por utilidad pública, sujeta a ley y previa indemnización.

El carácter inviolable de la propiedad se suprimió en el texto de 1945 y de 1947; no obstante, se garantizó este derecho, siempre que “no sea perjudicial al interés colectivo”. Se incluyó como causal de expropiación, aparte de la necesidad y utilidad pública, el incumplimiento de una FS, calificada conforme a ley y con derecho a indemnización.

La Constitución de 1967 mantuvo lo dispuesto respecto a la propiedad, pero amplió su reconocimiento a la propiedad colectiva; y en sintonía con la reforma agraria vigente en la época, dispuso limitaciones a la propiedad privada en áreas urbanas, definiendo límites de extensión a parcelas no edificadas y fijando su expropiación para vivienda de interés social.⁴

⁴ Decreto Ley No 3819 de 1954 elevado a rango de ley en 1956 determinó que nadie podía poseer superficies mayores a 10 Ha. Dentro del perímetro urbano disponiendo expropiación de los excedentes con fines de vivienda social

La ley de reforma constitucional del año 2004 (Ley N° 2631, 20 de febrero de 2004) no realizó modificaciones respecto a los derechos, deberes y garantías de la propiedad contenidos en la Constitución anterior; pero dio paso a la iniciativa legislativa ciudadana y abrió el camino para la realización de la Asamblea Constituyente, incluyéndola como instancia deliberativa y de gobierno (Art.4).⁵

Por último, la Constitución de 2009 (NCPE: nueva Constitución Política del Estado) mantuvo el espíritu respecto a la relación entre la FS como base del derecho a la propiedad privada (individual o colectiva); sin embargo, diluyó la fuerza y eficacia de este principio al eliminar de las causales de expropiación el incumplimiento de la FS. Se separó el inmueble urbano (suelo urbano) de la tierra (que tiene connotaciones más agrarias rurales), tanto por sus fines, cargas e institucionalidad como por sus formas de acceso y extinción del dominio. Por ejemplo, la NCPE determina que el incumplimiento de la FES o el latifundio de la tierra son causales de reversión, pero no en el caso de la propiedad urbana, que si bien puede ser expropiada —previo pago—, no puede ser revertida —sin indemnización— en ningún caso. Esto determina un debilitamiento del Estado en su capacidad de control del cumplimiento de la FS, a lo cual se suma otro gran retroceso: la supresión de las limitaciones a la acumulación de propiedad urbana, que imponía superficies máximas.

Tabla 1. La propiedad y el suelo en los textos constitucionales 1938-2009

CPE 1938	CPE 1947	CPE 1967	CPE 2004 - Ley n° 2650	NCPE 2009
La propiedad es inviolable, siempre que llene una función social; la expropiación podrá imponerse por causa de utilidad pública, calificada conforme a ley y previa indemnización justa. (Art. 17)	Se garantiza la propiedad privada, siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo. La expropiación se impone por causa de utilidad pública o cuando no llene una función social, calificada conforme a ley y previa indemnización justa. (Art. 17).	(Derechos fundamentales de la persona). A la propiedad privada, individual o colectivamente, siempre que cumpla una función social. (Art. 7, inc. i).	(Derechos y deberes fundamentales de la persona). A la propiedad privada, individual. Y colectivamente, siempre que cumpla una función social. (Art. 7, inc. i)	(Derecho a la propiedad) I. Toda persona tiene derecho a la propiedad privada individual o colectiva, siempre que ésta cumpla una función social. II. Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo. III. Se garantiza el derecho a la sucesión hereditaria. (Art. 56)
		Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo. La expropiación se impone por causa de utilidad pública o cuando la propiedad no cumple una función social, calificada conforme a ley previa indemnización justa. (Art.22)	Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo. La expropiación se impone por causa de utilidad pública o cuando la propiedad no cumple una función social, calificada conforme a Ley y previa indemnización justa. (Art. 22)	La expropiación se impondrá por causa de necesidad o utilidad pública, calificada conforme con la ley y previa indemnización justa. La propiedad inmueble urbana no está sujeta a reversión. (Art. 57)
		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. (Art. 206)	Dentro del radio urbano los propietarios no podrán poseer extensiones de suelo no edificadas mayores que las fijadas por la Ley. Las superficies excedentes podrán ser expropiadas y destinadas a la construcción de viviendas de interés social. (Art. 206)	
				Expropiación de inmuebles en su jurisdicción por razones de utilidad y necesidad pública

⁵ Constitución 2009, art. 4. I: El pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum, establecidos por esta Constitución y normas por Ley.

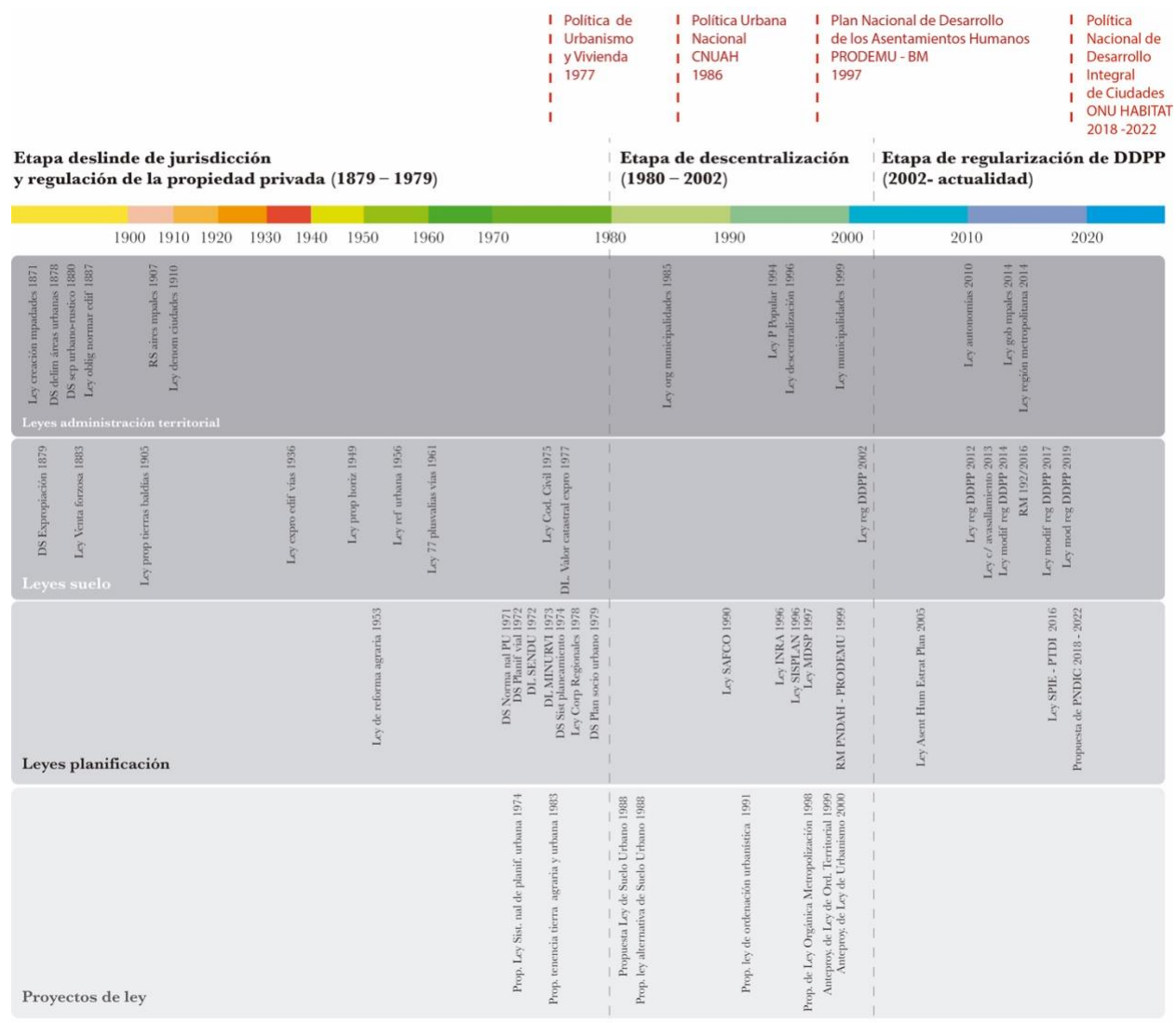
CPE 1938	CPE 1947	CPE 1967	CPE 2004 - Ley n° 2650	NCPE 2009
				(departamental/municipal/, conforme al procedimiento establecido por Ley, así como establecer limitaciones administrativas y de servidumbre a la propiedad, por razones de orden técnico, jurídico y de interés público. (Arts. 298, 300, 301)
				I. El incumplimiento de la función económica social o la tenencia latifundista de la tierra, serán causales de reversión y la tierra pasará a dominio y propiedad del pueblo boliviano. II. La expropiación de la tierra procederá por causa de necesidad y utilidad pública, y previo pago de una indemnización justa. (Art. 401)

Fuente: Elaboración propia.

También se puede apreciar que el desarrollo normativo y la jurisprudencia no han ido al ritmo de las transformaciones constitucionales produciendo vacíos y distorsiones en su aplicación.

La evolución de la legislación urbana en Bolivia puede dividirse en tres etapas (Cabrera, 2019): la etapa de deslinde de jurisdicciones e intervención de la propiedad, la etapa de descentralización político-administrativa y reasignación de competencias, y la etapa relativa a la regularización de derechos de propiedad (Figura 1).

Figura 1. Etapas en la evolución de la legislación urbana en Bolivia



Fuente: Elaboración propia.

La primera etapa correspondió con el fin del siglo XIX hasta aproximadamente 1970, cuando el objeto principal de la legislación urbana fue el deslinde entre las jurisdicciones urbana y rural, así como la regulación de la propiedad privada. Resaltó en esta etapa el conjunto de leyes que pretendieron el cumplimiento de la FS, la reglamentación del inquilinato, hasta la creación de impuestos a las plusvalías urbanas para el financiamiento del desarrollo urbano en dos oportunidades (1936 y 1961). Esta etapa se correspondió, además, con tres hechos fundamentales: la guerra del Chaco, la Revolución Nacional y la dictadura, que determinaron el carácter de la legislación.

Entre fin de la década de 1970 e inicio del nuevo milenio se desarrolló la segunda etapa, relacionada con la paulatina descentralización administrativa y organización territorial de las competencias de gestión pública. En este periodo resaltan leyes de municipalidades postdictadura, de participación popular, de descentralización, y

el impulso al ordenamiento territorial sin una ley específica, pero sí la construcción de una institucionalidad indirecta para soportar el ordenamiento territorial en reemplazo de la planificación urbana.

La tercera etapa, todavía vigente, abarca desde el inicio del siglo XXI hasta la actualidad. Se caracteriza por el abandono total de legislación relacionada con lo urbano y la planificación de las ciudades, en cuyo lugar instala una importante institucionalidad relativa a la regularización de los derechos de propiedad en áreas urbanas de ocupación o edificación ilegal, respuesta a una dinámica de urbanización informal de gran escala y reconocimiento del fracaso de la planificación urbana.

Durante el periodo indicado —es decir, fin del siglo XIX hasta el año 2022— se habrían generado alrededor de noventa instrumentos jurídicos (leyes, decretos, resoluciones) de escala nacional relativos al régimen de propiedad, la planificación urbana, el uso del suelo, la urbanización y la edificación. Dicho sea de paso, en ese plazo, mayor a los cien años, no se produjo ninguna ley nacional que regule la práctica de la planificación urbana relacionada con el acceso al suelo. La mayor parte de las leyes fueron y son tangenciales a estos aspectos.

Sin embargo, entre 1974 y 2000, alrededor de nueve propuestas de ley fueron formuladas, en el intento de regular la planificación urbana específica, los sistemas de planificación urbana, la planificación de las metrópolis, el ordenamiento territorial y el acceso al suelo; sin embargo, todas quedaron en proyecto. Es importante destacar que la mayoría de estas iniciativas legislativas incluía la regulación de los derechos de propiedad de la tierra y las intenciones de distribuir los beneficios económicos de la urbanización, necesidades que tampoco fueron resueltas por la nueva Constitución Política del Estado (NCPE) aprobada en 2009, como adelante veremos.

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia

Este acápite describe y explica las características del proceso de formulación de la actual Constitución Política de Bolivia y las normas urbanas posteriores.

El proceso constituyente

La demanda constituyente en Bolivia fue resultado de la exclusión histórica de los indígenas y campesinos del Estado Republicano (Albó & Romero, 2009) y del desgaste acelerado del modelo neoliberal implementado desde mitad de la década de 1980 (Tapia, 2005), por lo que sus promotores orientaron las críticas y propuestas hacia la refundación del país a través de una asamblea constituyente (AC).⁶

La decisión de instalar la AC fue resultado del triunfo de Evo Morales y su partido Movimiento al Socialismo (MAS) desde el año 2006, cuando esta tienda política se impuso con un amplio respaldo en la elección de asambleístas en julio de 2006, por lo que la AC se instaló con 177 representantes oficialistas de los 255 asambleístas. Estos se dividieron en una directiva y veintiuna comisiones que sesionaron durante dieciséis meses.⁷ Las comisiones expresaron los escenarios de disputa entre al menos dos proyectos de país y la pugna por la hegemonía entre grupos de poder, que protagonizaron violentos enfrentamientos en las principales ciudades (Ramírez & Stefanoni, 2005). Esta situación mostró la fuerza de actores políticos con intereses sectoriales, como los campesinos cocaleros, que lograron instalar la Comisión 18 para la hoja de coca.

En la Comisión de Tierra, Territorio y Medio Ambiente se discutieron las formas de propiedad: individual y colectiva, además de la jurisdicción agraria. Los intereses sobre la tierra estaban arraigados en el oriente del país en torno al empresariado agroindustrial latifundista —férreo opositor al Movimiento al Socialismo (MAS)—, para el cual la propiedad, los límites al latifundio y las causales de reversión eran temas estratégicos. Aunque se limitó el tamaño de la propiedad agraria a un máximo de cinco mil hectáreas y se determinó la jurisdicción

⁶ Según el Art. 3 de la Ley No 3364, Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente denomina Asamblea Constituyente a la reunión de representantes elegidos mediante voto universal, directo y secreto; es independiente y ejerce la soberanía del pueblo; no depende ni está sometida a los poderes constituidos y tiene como única finalidad la reforma total de la Constitución.

⁷ Desde el 30 de agosto de 2006 al 26 de diciembre de 2007.

agraria, la definición y regulación de la Función Económica Social no fue definida y se acordó que una ley posterior determinaría las condiciones; sin embargo, hasta la fecha (2021) esta ley no ha sido formulada.

Sobre las formas de propiedad, el debate principal se dio entre sectores indígenas que defendían el reconocimiento de la forma colectiva y los campesinos que abogaban por la propiedad individual, reconociéndose ambos tipos de propiedad y circunscribiendo la modalidad colectiva al ámbito indígena originario, del cual resultó el texto plasmado en el art. 393 de la Constitución Política del Estado (CPE). (Schavelzon: 2012)

Sobre la vivienda y el acceso al suelo urbano, fueron organizaciones sociales como la Red Nacional de Mujeres Líderes Barriales, el Comité Impulsor de la Vivienda de El Alto, varias ONG y, con especial relevancia, los miembros de la Red Nacional de Asentamientos Humanos (RENASEH) —como Procasha, Pro Hábitat, Red Hábitat y Hábitat para la Humanidad—, quienes, junto con representantes del Colegio de Arquitectos de Bolivia y diversas Facultades de Arquitectura del país, impulsaron la sensibilización y discusión del tema, logrando la inclusión en la CPE del artículo 19, que reconoce el derecho humano al hábitat y vivienda adecuada, noción que superaría a las de vivienda y vivienda digna, porque define un hábitat adecuado para una vida digna (según sus promotores). Desafortunadamente esta noción no ha sido suficiente para impulsar la discusión en torno a la del acceso al suelo urbano, tampoco respecto del derecho a la ciudad.

El acceso al agua, servicios básicos, la equidad de género y la paridad fueron impulsados también por la sociedad civil y varias ONG que indujeron espacios de consulta y participación en la AC, así como campañas de incidencia política para su consagración como nuevos derechos.

El proceso constituyente aceleró el desplazamiento político del MAS hacia un “centro político o derechización”, en medio de “las dos Bolivias” y sus representantes políticos: por un lado, las naciones indígenas; y por otro, los partidos tradicionales junto con sectores más conservadores de la sociedad. Este hecho fijó su distanciamiento de varias reivindicaciones indígenas y sociales, situación que perdura hasta la actualidad.

Una vez aprobado el texto constitucional por la AC, este fue ratificado por el 61,43% de la población en un referéndum nacional, y la Constitución fue promulgada el 7 de febrero de 2009, estando vigente desde entonces.

Las normas urbanas en el nuevo escenario constitucional

Pasaron doce años desde la aprobación de la NCPE, y aun hoy el marco jurídico en materia urbana y en torno al suelo opera con un enfoque neoliberal, profundizado con el gobierno del MAS. Tal enfoque se materializa en el continuo abandono de la planificación urbana, la poca importancia dada por el gobierno a la institucionalidad de lo urbano, la reducida importancia otorgada a la construcción de la política urbana formulada por ONU HABITAT. Pero, principalmente, por el impulso a las sucesivas leyes nacionales de regularización de Derecho Propietario y las centenas de leyes municipales de ampliación de perímetros urbanos y regularización de edificaciones, que permiten a poseedores precarios o avasalladores de propiedad pública y privada hacerse de un título mediante la transferencia forzosa o pago de recursos económicos. Esta práctica, hecha política de Estado, ha influido en la pérdida de áreas forestales, áreas de riesgo y protegidas en manos de loteadores, que afectan principalmente al medioambiente y la población de las ciudades.

Con tres excepciones —1) la ley contra el avasallamiento de tierras del año 2013, enfocada más en tierras rurales y con limitada aplicación por ausencia de reglamentos; 2) la Resolución Ministerial 192/2016 sobre lineamientos de planificación urbana, cuyas disposiciones están dirigidas en gran parte a permitir la ampliación de áreas urbanas; y 3) la ley de reducción de alquileres promulgada en 2020, que responde más a la coyuntura relacionada con la pandemia Covid 19 que al análisis estructural de ese régimen— la legislación está concentrada en vivienda social y regularización de derechos de propiedad (Tabla 2).

Tabla 2. Normas urbanas post constitucionales en el Estado Plurinacional

Fecha	Tipo de norma		Materia
7/02/2009		Constitución Política del Estado	
21/09/2011	Decreto Supremo n° 986	Crea la Agencia Estatal de Vivienda (AEVI), como entidad encargada de la dotación de soluciones habitacionales y hábitat a la población del Estado Plurinacional de Bolivia. Asimismo, define las condiciones generales para el cierre del Programa de Vivienda Social y Solidaria (PVS), creado mediante Decreto Supremo n° 28794.	Vivienda
5/06/2012	Ley n° 247	Ley de regularización del derecho propietario sobre bienes inmuebles urbanos destinados a vivienda.	Derecho Propietario Urbano
2/08/2012	Decreto Supremo n° 1314	Reglamenta la Ley n° 247, de regularización del derecho propietario sobre bienes inmuebles urbanos destinados a vivienda.	Derecho Propietario Urbano
13/11/2013	Decreto Supremo n° 1792	Modifica el Decreto Supremo n° 986.	Vivienda
18/12/2013	Decreto Supremo n° 1840	Modifica el parágrafo I del artículo 14 del Decreto Supremo n° 986.	Vivienda
9/01/2014	Ley n° 482	Ley de Gobiernos Autónomos Municipales	Municipal
31/12/2014	Decreto Supremo n° 2231	Transfiere bienes y fondos en fideicomiso del Programa de Vivienda Social y Solidaria a favor de la Agencia Estatal de Vivienda (AEVI).	Vivienda
9/05/2016	Ley n° 803	Ley de modificaciones a la Ley n° 247 de regularización del derecho propietario sobre bienes inmuebles urbanos destinados a vivienda	Derecho Propietario Urbano
18/09/2019	Ley n° 1227	Ley de modificaciones a la Ley n° 247 de regularización del Derecho Propietario sobre bienes inmuebles urbanos destinados a vivienda, ampliando por cuatro años (2011) las ocupaciones susceptibles de regularización.	Derecho Propietario Urbano
27/08/2020	Ley n° 1342	Ley excepcional de arrendamientos (alquileres) reduce el canon de alquileres para mitigar el impacto económico de la pandemia Covid-19.	Vivienda

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar, se han elaborado normas de reforma institucional principalmente para la producción de vivienda social y su financiamiento, así como destinadas a la regularización del derecho propietario.

Sobre la vivienda, aunque a la fecha se han construido miles de soluciones habitacionales, una importante cantidad se ubica en las periferias de las ciudades, alejadas de las principales funciones e infraestructuras urbanas, lo que limita sus condiciones de habitabilidad. Lo mismo ocurra con decenas de emprendimientos multifamiliares, los cuales se encuentran deshabitados y con importantes problemas para la transferencia de propiedad (Taja, 2021). Por otro lado, Torrico (2017) explica que el financiamiento de programas de vivienda social proviene de los aportes laborales de los trabajadores, los cuales son transferidos a instituciones de intermediación financiera para costear proyectos que serán ofertados a crédito, en su mayoría a los mismos trabajadores y a personas que demuestren un ingreso fijo; es decir, la oferta tampoco alcanza al sector informal de menores ingresos.

El discurso estatal respecto de las regularizaciones se asienta totalmente en las nociones de De Soto (1986) sobre la formalización de la propiedad. La información sobre los avances del Programa de Regularización de Derecho Propietario, nueve años después, es totalmente opaca, considerando que, a julio del año 2020, se habían emitido poco más de ocho mil sentencias en todo el país (normalmente una sentencia equivale a un título de propiedad), evidenciando su reducido avance. Su aplicación ha significado la ampliación de centenas

de nuevos perímetros urbanos, miles de hectáreas alrededor de centros urbanos grandes y pequeños, un gran impulso a la especulación de suelo, y la constitución de un círculo vicioso que permite la ampliación de perímetros, la instalación de nuevos asentamientos y la regularización para volver a empezar el ciclo. Estas y otras prácticas distan mucho del espíritu con el que se aprobó el tema en la AC.

La urbano y la urbanización en la Constitución Plurinacional

Con la aprobación de la NCPE, Bolivia se constituye en un Estado Plurinacional comunitario “descentralizado y con autonomías”, que reconoce la preexistencia de más de treinta naciones indígenas originarias que acceden a la autonomía para la administración de sus territorios, junto a municipios, departamentos y regiones. Se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país (Art. 1), facilitando con ello la coexistencia de sistemas jurídicos diversos.

La materialización de “lo urbano” en el texto constitucional se puede identificar en las siguientes dimensiones: nuevos derechos, propiedad privada y organización administrativa territorial (planificación y distribución competencial).

Los nuevos derechos

Esta constitución incluye una gran variedad de nuevos derechos, fruto de las demandas sociales y el conjunto de necesidades que han caracterizado el país. A continuación, se presentan el derecho al agua y otros servicios, el derecho al hábitat y vivienda adecuada y el derecho a un medioambiente saludable.

Con el giro en las políticas nacionales después de la llamada “guerra del agua”⁸, las demandas sociales se tradujeron en el reconocimiento constitucional del acceso universal y equitativo a servicios básicos, como el agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, el gas domiciliario, las telecomunicaciones y el transporte, como derechos fundamentales (Art. 16: derecho al agua y la alimentación; y Art. 20: derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones). A ello se suma la prohibición de privatización de los servicios básico.

El derecho humano al agua fue reconocido un año después que en Bolivia por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante la Res. 64/292 (18 de julio de 2010), dado que es un requisito para el ejercicio de otros derechos, como el derecho a la alimentación, la salud o un nivel de vida adecuado, por lo que es crucial en la estrategia global de lucha contra la pobreza y se recoge en uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La importancia del reconocimiento de nuevos derechos radica en la posibilidad de exigir al Estado, en sus distintas instancias, que respete, promueva y proteja su ejercicio de manera gradual y progresiva; para ello la CPE contempla la asignación de atribuciones entre las Entidades Territoriales Autónomas (ETA).

El enfoque de derechos supone también la obligación gubernamental de rendir cuentas de sus avances o retrocesos en la materia a la comunidad internacional que acompaña su desarrollo, así como respecto de la observación general n° 15 el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas,⁹ que establece, por ejemplo, que el derecho de acceso al agua potable y al saneamiento deben vincularse con la disponibilidad, calidad y accesibilidad en un sentido amplio.

El derecho de la población a un hábitat y vivienda adecuada mencionado (Art. 19) permite, según sus promotores (RENASEH), inferir su vinculación con el suelo, evitando la predominancia de políticas centradas únicamente en la vivienda propia y comprometiendo al Estado no solo a promover planes de vivienda de interés social, sino políticas sobre el hábitat integral.

⁸ El año 2000, una movilización ciudadana general logró la ruptura del contrato de concesión con Aguas del Tunari, filial de la transnacional Bechtel, luego del fallido intento por privatizar el Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado en Cochabamba.

⁹ Observación General n° 15 (2002), Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, informes 28 y 29, periodo de sesiones del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8789.pdf>

El reconocimiento del derecho a gozar de un medioambiente saludable, protegido y equilibrado (Art. 33), supondría salir del antropocentrismo hacia una visión biocéntrica, representada en el preámbulo del texto constitucional a través de la imagen de la madre tierra. Este derecho completa el marco legal que impulsaría un enfoque integral en los planes y programas de vivienda a través de la planificación del territorio y garantizando un entorno sano para la población, y evitando la deforestación y degradación ambiental que el orden urbano del mercado está produciendo. Sin embargo, los planes y la oferta gubernamental de vivienda están lejos del ideal constitucional de estos artículos, dado que el imperio del interés individual sobre el colectivo, materializado en la defensa de los derechos individuales de propiedad sobre el colectivo, es carta de presentación en este nuevo Estado plurinacional.

La propiedad privada

La propiedad es un derecho real que permite al titular el uso, disfrute y disposición de ella, pero subordinados al interés colectivo y al ordenamiento jurídico. En ese sentido, la Constitución reconoció y garantizó este derecho en el artículo 56. El derecho a la propiedad incluye dos formas, la privada individual y la colectiva (Art. 393). La segunda forma fue impulsada por pueblos indígenas amenazados por la fragmentación y usurpación de sus territorios ancestrales por empresas o colonos.

La FES como reza la Constitución, es esencial para el ejercicio del derecho de propiedad y también fue constitucionalizada, aunque a la fecha se trata de una condición más orientada a tierra rural (Ley n° 1715). Este principio no ha sido definido para el ámbito urbano, quedando un vacío que es mal suplido por la jurisprudencia que ha generado fallos dispersos y contradictorios al respecto (Bernabé & Cabrera, 2021).

El artículo 393 consolida la noción de que el derecho a la propiedad no es un derecho absoluto ya que se encuentra sometido al interés colectivo y a la ley, pudiendo el Estado expropiar o imponer restricciones legales, administrativas, judiciales y servidumbres.

Pero de manera general, el texto actual termina siendo débil y ambiguo, al haberse suprimido de las causales de expropiación el incumplimiento de la FES y dispuesto que no hay posibilidad de reversión de inmuebles urbanos (Art. 57),¹⁰ procediendo la expropiación solo por causa de necesidad o utilidad pública determinada por ley y con antelada indemnización.

Entonces, las disposiciones existentes en la Constitución vigente respecto a las anteriores no han supuesto una base importante ni ningún tipo de avance para la materialización de políticas urbanas acordes con las necesidades y problemática urbana actual, como lo han hecho otros textos constitucionales y leyes de la región.

La organización administrativa y territorial

Ambas formas de organización, la administrativa y la territorial, son complementarias: la primera distribuye competencias y atribuciones a todas las instancias estatales para el cumplimiento de los fines del Estado, en tanto la segunda divide el territorio en espacios o jurisdicciones territoriales con gobiernos autónomos para el ejercicio de esas atribuciones.

La autonomía es la cualidad gubernativa de una entidad territorial autónoma (ETA), que implica fundamentalmente la elección directa de sus autoridades, la administración de sus recursos y el ejercicio en su jurisdicción de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva de las competencias asignadas por la Constitución.

La fragmentación de competencias y la politización entre autoridades del oficialismo y oposición impiden la coordinación necesaria para su aplicación. Por ejemplo, la política de tierras y territorio y su titulación es

¹⁰ Así como la base de la oposición al MAS se encontraba en la agroindustria oriental, su apoyo mayoritario lo conformaban pueblos indígenas, sectores populares y clases medias emergentes en las ciudades, lo que podría explicar su poco o nulo interés en regular la propiedad del suelo urbano con la misma rigurosidad que inicialmente planteó respecto del régimen agrario y las políticas de regularización promovidas sucesivamente por el oficialismo o la renuncia a la “reversión” de la propiedad urbana que se incluyó en el Art. 57 de la NCPE.

exclusiva del nivel central, mientras que la conservación de suelos, recursos forestales y bosques (dentro de esos territorios) es una competencia concurrente de todos los niveles. Actualmente el gobierno nacional, a través del Instituto de Reforma Agraria, se encuentra titulando tierras a favor de campesinos colonizadores sobre territorios indígenas y los municipios no pueden contener su avance sobre áreas protegidas y reservas forestales para habilitar los asentamientos.

En la Tabla 3 se puede apreciar que son los gobiernos autónomos municipales los que mayores competencias urbanísticas concentran, las que no se han podido cumplir debido a que la mayoría de dichos gobiernos son débiles institucionalmente y, además, se ven afectados por una distribución inequitativa de recursos, pues el nivel central y empresas estatales concentran más del 70% del presupuesto general y el restante —insuficiente para el costeo competencial— se asigna a las Entidades Territoriales Autónomas y universidades públicas.

Tabla 3. Distribución competencial en materia urbana según Entidad Territorial Autónoma (ETA)

Exclusivas Nivel Central, Art. 298.	Compartidas entre el Nivel Central y las ETA, Art. 299.	Concurrentes entre el Nivel Central y las ETA, Art. 299.	Exclusivas de los GAM, art. 302.
16. Censos oficiales. 17. Política general sobre tierras y territorio, y su titulación. II.... 18. Sistema de Derechos Reales en obligatoria coordinación con el registro técnico municipal... 26. Expropiación de inmuebles. 29. Asentamientos humanos rurales. 30. Políticas de servicios básicos. 33. Políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial. 36. Políticas generales de vivienda. 38. Régimen de la tierra.	3. Electrificación urbana. 7. Regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos.	4. Conservación de suelos, recursos forestales y bosques. 9. Proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos. 15. Vivienda y vivienda social.	1. Elaborar su Carta Orgánica Municipal de acuerdo con los procedimientos establecidos en esta Constitución y la Ley. 2. Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción. 6. Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales e indígenas. 10. Catastro urbano en el ámbito de su jurisdicción en conformidad con los preceptos y parámetros técnicos establecidos para los Gobiernos Municipales. 18. Transporte urbano, registro de propiedad automotor, ordenamiento y educación vial, administración y control del tránsito urbano. 19. Creación y administración de impuestos de carácter municipal, cuyos hechos impositivos no sean análogos a los impuestos nacionales o departamentales. 22. Expropiación de inmuebles en su jurisdicción por razones de utilidad y necesidad pública municipal, administrativas y de servidumbre a la propiedad, por razones de orden técnico, jurídico y de interés público.

Fuente: Elaboración propia.

Las ETA son iguales en jerarquía y no están subordinadas unas a otras, rigiéndose por la Constitución y por sus estatutos o cartas orgánicas como normas institucionales básicas. Actualmente se cuenta con nueve autonomías departamentales, tres autonomías indígenas originarias campesinas, una autonomía regional y más de 330 autonomías municipales.

Las Cartas Orgánicas y Estatutos elaborados de manera participativa son pequeñas constituciones que expresan, entre otras, la visión de cada ETA: su proyecto político social, principios, objetivos y vías para alcanzarlos. A la fecha, menos del 50% de las entidades territoriales cuenta con estos instrumentos para el ejercicio autonómico.

La Constitución también contempla la conformación de mancomunidades entre municipios, regiones y pueblos indígenas originarios y campesinos; y la creación de regiones y macrorregiones como espacios de planificación y gestión de políticas y proyectos (Arts. 273 y 280). Existen las iniciativas para constituir regiones metropolitanas en La Paz y Santa Cruz, mientras que en Cochabamba ya es una realidad (Ley n° 533 de 2014).

Conclusiones: Reflexiones en torno a la Nueva Constitución Política del Estado

De la explicación hecha, se puede constatar que el proceso de urbanización boliviano y los patrones que la caracterizan han sido resultado de la reducida regulación de la propiedad de la tierra, y que este ha sido históricamente un tema de alta sensibilidad, por sus implicancias económicas, sociales y políticas.

Se puede corroborar, por tanto, que el tratamiento de la problemática urbana, el urbanismo y el suelo como el recurso más disputado en la ciudad, ha sido muy poco atendido en los diferentes textos constitucionales y legislación, hecho verificable por la ausencia de institucionalidad en torno a tales materias, principalmente después de 1980, cuando se abandonó casi todo tratamiento y regulación de la propiedad y la planificación urbana.

A pesar de que la Constitución Política nueva reconoce la función social, la utilidad pública, la expropiación o reversión, el andamiaje jurídico e institucional de los últimos años ha dejado deliberadamente varios vacíos que dificultan o impiden su aplicación, beneficiando con ello a pequeños y grandes especuladores del suelo. No existe ley que establezca las condiciones de cumplimiento de la función social del suelo más allá del ámbito agrario, y la ausencia de mecanismos de verificación de esta condición implica menos instrumentos de soporte para la redistribución de cargas y beneficios de la urbanización.

Sin embargo, pese a la debilidad institucional y un contexto socioeconómico adverso (por la mala distribución de recursos, la pandemia y la resistencia a la intervención de la propiedad), el desafío toca la puerta de los gobiernos municipales a los que la NCPE brinda facultades para normar el avance urbano a través del ordenamiento y la planificación, la regulación del uso de suelo y las edificaciones, la imposición de limitaciones legales o administrativas en aras del interés público o la creación de contribuciones especiales.

Finalmente, aunque se ha desarrollado muy poco hasta ahora el aspecto urbanístico en ellos, las cartas orgánicas y los estatutos autonómicos dispuestos en la NCPE son estratégicos para el debate participativo sobre la planificación y gestión de los territorios urbanos a mediano y largo plazo.

Bibliografía

- Albó, X. & Romero, C. (2009). *Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución*. Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza de la Cooperación Alemana (GTZ/PADEP), Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia. <https://www.bivica.org/files/autonomias-indigenas.pdf>
- Bernabé, S. & Cabrera, J. (2021). Los conflictos de propiedad de la tierra urbana en Bolivia. Documento no publicado.
- Bolivia: Constitución Política del Estado de 1938, de 30 de octubre de 1938. Art. 17. <https://www.lexivox.org/norms/BO-CPE-19381020.xhtml>
- Bolivia: Constitución Política del Estado de 1947, de 26 de noviembre de 1947. Art. 17. <https://www.lexivox.org/norms/BO-CPE-19471126.html>
- Bolivia: Constitución Política del Estado de 1967, de 2 de febrero de 1967. Arts. 7, 22, 206. <https://www.lexivox.org/norms/BO-CPE-19670202.pdf>
- Bolivia: Constitución Política del Estado de 2004, de 13 de abril de 2004. Arts. 7, 22, 206 según Ley N° 2650. <https://bit.ly/3BbeODX>
- Bolivia: Constitución Política del Estado Plurinacional, de 7 de febrero de 2009. Arts. 56, 57, 298, 300, 301, 401. https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf
- Cabrera, J. (2019). Lo urbano, la propiedad y la producción legislativa en Bolivia: una lectura desde el derecho urbanístico. *Investigación & Desarrollo*, 18(2), 131-158. <https://doi.org/10.23881/idupbo.018.2-8e>
- Cabrera, J. E. & De Marchi, B. (2022). Paratránsito y expansión urbana: el transporte informal como dispositivo de urbanización. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 14, e20210408. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.014.e20210408>
- Dermizaky, P. (1996). *Derecho Constitucional* (3ª ed.). Cochabamba: Serrano.
- De Soto, H. (1986). *El otro sendero; La revolución informal* (7ª ed.). Sudamericana,

- Espinoza, Á. & Fort, R. (2020). *Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú*. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI).
- Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda (MOPSV), Bolivia. (2020). *Política de ciudades*. Viceministerio de Vivienda y Urbanismo, con la cooperación de ONU Habitat y Suecia. https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/cities_policy_onu-habitat_bolivia_10082020.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2020). *Bolivia, programa de acción 2020-2021*. Oficina de la OIT para los Países Andinos. https://labordoc.ilo.org/permalink/41ILO_INST/kc2336/alma995064292102676
- Ramírez, F. & Stefanoni, P. (2005). Potencia societal, empate catastrófico y contrahegemonía en Bolivia. *Argumentos*, número especial (48-49), 91-105. <https://www.redalyc.org/pdf/595/59504906.pdf>
- Schavelzon, S. (2012). *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia: Etnografía de una Asamblea Constituyente*. CLACSO, Plural editores, CEJIS & IWGIA. https://www.iwgia.org/images/publications/0606_El_nacimiento_del_estado.pdf
- Taja, G. (2021). *Comunidades urbanas de la Agencia Estatal de Vivienda*. Tesis de licenciatura). Universidad Privada Boliviana (UPB), Cochabamba.
- Tapia, L. (2005). La cuarta derrota del neoliberalismo en Bolivia. *Observatorio Social de América Latina (OSAL)*, 6(17), 153-158. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20110313054617/21andinatapia.pdf>
- Torrico, E. (2017). *Emergencia Urbana: Urbanización y libre mercado en Bolivia*. Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB).
- Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia. (2009). *Enciclopedia Histórica Documental del Proceso Constituyente: Compilación de documentos originales del Proceso Constituyente*. Preámbulo, Tomo III, vol.1 y vol. 2. <https://www.vicepresidencia.gob.bo/IMG/pdf/preambulo.pdf> / <https://es.scribd.com/doc/104332427/Tomo-III-Informes-por-Comisiones-Volumen-I> / <https://es.scribd.com/document/104333206/Tomo-III-Informes-por-Comisiones-Volumen-2>