

LA DIMENSIÓN JURÍDICA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El contenido de la presente publicación es responsabilidad exclusiva de la FCBC, contratista y ejecutor del proyecto *Conservación y Desarrollo Forestal de la ecorregión del Bosque Seco Chiquitano (Bolivia y Paraguay)*, y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.



Antonio Andaluz Westreicher

Proyecto Regional
Conservación y desarrollo forestal de la
ecorregión del Bosque Seco Chiquitano
(Bolivia y Paraguay)

Instituciones
socias



CATIE



Antonio Andaluz Westreicher

Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos con título revalidado por la Universidad Nacional Autónoma Gabriel René Moreno y estudios de postgrado en la Universidad de Tufts, Boston; profesor de Derecho Ambiental en la Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra (UPSA). Obras relevantes a la materia: Derecho Ecológico Peruano – Inventario Normativo 1900-1987 (con VALDEZ, Walter) (GREDES, 1987, 313 pp); Los conceptos clave de Estado y los planes de ordenamiento predial (BOLFORD, 1998, 140pp); Derecho Ambiental – Propuestas y ensayos (UPSA, 2003, 337 PP); Revolución estadual y constitución política (EL BUCÉFALO, 2004, 140 pp); Normative Structuralism (UPSA, 2005, 147 pp); Crítica de juridicidad de un cuerpo normativo: el caso de la Ley de Reconducción de la Reforma Agraria (con ANDALUZ, Horacio) (Academia Boliviana de Estudios Constitucionales/Editorial El País, 2007, 64 pp); La compensación por servicios ambientales: un enfoque desde el Derecho Civil (SBDA, 2009, 76 pp); La dimensión ambiental en la Constitución de 2009 (en Estudios sobre la Constitución aprobada en 2009, GRUPO EDITORIAL KIPUS, 2009); Delitos Ambientales (IURIS TANTUM / EL PAÍS, 2009, 104 pp).

Documento Técnico N° 1

La dimensión jurídica del ordenamiento territorial

Antonio Andaluz Westreicher



Santa Cruz, Bolivia

La dimensión jurídica del ordenamiento territorial

Autor: Antonio Andaluz Westreicher

Editor: Nelson Pacheco

© 2010 Editorial FCBC

Todos los derechos reservados/All rights reserved

Fundación para la Conservación del Bosque Chiquitano - FCBC

Calle René Moreno esq. La Riva. Edif. Royal Palm Plaza.

Tel/fax.: (591-3) 334 1017 - 336 2272

e-mail: fcbc@fcbc.org.bo

www.fcbc.org.bo

Santa Cruz de la Sierra - Bolivia

Fotografía portada: Hermes Justiniano

Gráficos: Zulma López

Diagramación: Simple Estudios

ISBN:

Depósito Legal: 8-1-969-10

Impreso en Bolivia

Imprenta

Editorial El País

El presente documento fue producido en el marco del contrato de consultoría "Elaboración de lineamientos técnico-jurídicos para la implementación del PDOT Santa Cruz y los PMOT de la Chiquitania", financiado por la Fundación para la Conservación del Bosque Chiquitano (FCBC), en coordinación con el Gobierno Departamental de Santa Cruz y la Mancomunidad de Municipios Chiquitanos. La responsabilidad intelectual es exclusiva del autor.

SUMARIO

Acrónimos y siglas

Presentación

Prólogo

Resumen

I. Presentación del problema

II. Aspectos conceptuales básicos

- 1. La lectura jurídica de la capacidad de planificación: una potestad
- 2. El carácter condicionado de la capacidad de OT de las entidades territoriales
- 3. El acto que causa estado: la homologación
- 4. El proceso de homologación material
- 5. Base normativa necesaria para la homologación material
- 6. La vigencia de los instrumentos de OT
- 7. La base de certificación
- 8. Potestad de OT y Áreas Protegidas
- 9. Efectos jurídicos del OT y mapa de competencias: datos claves para la implementación
- 10. El régimen transitorio a las leyes de desarrollo de la CPE

III. Propuesta de contenidos normativos

IV. Propuesta de artículos

- 1. Conexión al artículo 144 del Código Penal
- 2. Conexión al artículo 153 del Código Penal
- 3. Conexión a los artículos 154 y 178 del Código Penal
- 4. Instalación de la potestad de actuación extraordinaria en ultra jurisdicción
- 5. Artículos para la homologación material
- 6. Artículos sobre el Custodio del OT

V. Estrategia para la situación actual

VI. Referencias bibliográficas

ACRÓNIMOS Y SIGLAS

ABC	Administradora Boliviana de Caminos
AIOC	Autonomía Indígena Originaria Campesina
AP	Área Protegida
CAT	Consejo de Asuntos Territoriales
CP	Código Penal
CPE	Constitución Política del Estado
DS	Decreto Supremo
Ley Safco	Ley 1178 de 22 de julio de 1990
LPP	Ley de Participación Popular
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
OT	Ordenamiento territorial
OT-AIOC	Ordenamiento territorial de una AIOC
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PDOT	Plan Departamental de Ordenamiento Territorial
PGMF	Plan General de Manejo Forestal
PLUS	Plan de Uso del Suelo
PMOT	Plan Municipal del Ordenamiento Territorial
PNOT	Plan Nacional de Ordenamiento Territorial
POP	Plan de Ordenamiento Predial
POT	Plan de Ocupación Territorial
RM	Resolución Ministerial
RS	Resolución Suprema
SISPLAN	Sistema Nacional de Planificación

PRESENTACIÓN

El Proyecto “Conservación y desarrollo forestal de la ecorregión del Bosque Seco Chiquitano (Bolivia y Paraguay)”, co-financiado por la Unión Europea y ejecutado por la Fundación para la Conservación del Bosque Chiquitano (FCBC), busca generar un modelo de desarrollo a través del ordenamiento territorial y el manejo sostenible de los recursos forestales, que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes locales y la conservación de la biodiversidad de los bosques secos tropicales. Para ello, el proyecto ha impulsado, desde su inicio en enero de 2007, una serie de actividades enmarcadas en cinco componentes de acción claves: el ordenamiento territorial a nivel de municipios, la gestión territorial y de los recursos naturales a nivel de comunidades rurales, la mejora del modelo de aprovechamiento forestal, la promoción de actividades productivas basadas en los recursos silvestres y la conservación de la biodiversidad. Varias instituciones forman parte de la iniciativa, entre ellas la Mancomunidad de Municipios Chiquitanos, organización que representa los intereses y expectativas de desarrollo de los 14 municipios chiquitanos en el Departamento de Santa Cruz, Bolivia. En este contexto, la publicación “La dimensión jurídica del ordenamiento territorial”, del Dr. Antonio Andaluz Westreicher, forma parte de una serie de documentos técnicos derivados de las acciones de la iniciativa binacional, que abordan diferentes temas centrales que esperamos contribuyan a mejorar los procesos de gestión territorial, manejo sostenible y conservación de los recursos naturales en la Chiquitania.

Roberto Vides-Almonacid
 Coordinador General Proyecto Regional Bolivia-Paraguay
 Unión Europea-FCBC

PRÓLOGO

La Fundación para la Conservación del Bosque Chiquitano (FCBC), de manera conjunta con la Prefectura Departamental de Santa Cruz, la Mancomunidad de Municipios Chiquitanos y los gobiernos municipales de la Chiquitania, han apostado fuertemente al ordenamiento territorial del departamento y del país, con la formulación, el diseño y ejecución de Planes Municipales de Ordenamiento Territorial (PMOT) en siete municipios chiquitanos.

Un fundamento importante para el desarrollo responsable y sostenible de los municipios es la gestión integral de su territorio, en el cual se conjugue -de manera equilibrada- los intereses sociales y económicos con las potencialidades y limitaciones del suelo y los recursos hídricos y biológicos. En este sentido, pocos instrumentos ofrecen tan buenas esperanzas para lograr esta articulación de necesidades y aspiraciones de desarrollo humano con la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los recursos naturales renovables como los PMOT. Su enfoque técnico-jurídico, el proceso participativo en que se desarrolla su diseño y los consensos intersectoriales que se alcanzan, le dan el peso específico para estar en el centro de las estrategias de desarrollo y conservación de los gobiernos municipales.

Estas cualidades también fueron rápidamente reconocidas por los gobiernos municipales chiquitanos y por el Gobierno Departamental de Santa Cruz. Consecuentemente, desde el año 2003 se crearon alianzas estratégicas, convenios específicos con presupuestos compartidos y luego equipos multidisciplinarios que empezaron a aplicar la metodología oficial en San Rafael de Velasco, San José de Chiquitos y Roboré. Estas primeras experiencias permitieron ganar cierta notoriedad institucional en el diseño de los PMOT y el privilegio de participar en talleres de revisión de la metodología, liderado por el Viceministerio de Ordenamiento Territorial,

proponiendo mejoras y complementaciones útiles. Como parte de una iniciativa interinstitucional, la FCBC participó del diseño de una guía metodológica con una visión más integral que la guía usada hasta ese entonces, en la que se incorpora insumos para valorar factores de biodiversidad, servicios ecosistémicos, entre otros aspectos, que actualmente han sido incorporados en los PMOT de los municipios chiquitanos.

Las cualidades de los PMOT son sobresalientes para el desarrollo de los municipios, teniendo suficiente participación en la toma de decisiones y respaldo legal como para hacer valer la voluntad de los habitantes de un territorio. Forman parte de la escala departamental (PDOT) y nacional (PNOT) de planificación, proyectándolos como una forma efectiva de bajar a la realidad los principios del Enfoque Ecosistémico, instrumento guía del Convenio de Conservación de la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas para lograr formas de gobernanza que orienten el destino de los pueblos respetando la capacidad del medio en que viven.

A la fecha, Bolivia ha impulsado procesos de ordenamiento territorial importantes y referentes para América Latina. Éstos han permitido establecer políticas de uso, manejo y zonificación de territorios de acuerdo a sus aptitudes y capacidades de uso del suelo. Hasta fines de 2009, el país contó con alrededor de 100 PMOT de los 337 municipios que existen en territorio nacional. Sin embargo, sólo uno de ellos fue aprobado por Resolución Suprema, el de San Rafael de Velasco, en el Departamento de Santa Cruz. No obstante, la mayoría de los siete PMOT chiquitanos (San Rafael, San José, Roboré, San Ramón, San Ignacio, Concepción y San Matías, este último en proceso) cuentan con ordenanzas municipales que los respaldan. Tres de ellos se implementan actualmente a través de oficinas técnicas en sus respectivos gobiernos municipales (Unidades Técnicas de Planificación Municipal-Uteplam), los cuales fueron homologados por la instancia departamental.

Sin embargo, además de las virtudes de los PMOT, existen inconvenientes que evitan avanzar rápidamente en la aprobación de dichos procesos a diversos niveles, a raíz de una serie de divergencias, contradicciones, superposiciones y vacíos legales existentes entre leyes, decretos, resoluciones, guías metodológicas y otros instrumentos. Todo esto es analizado en La dimensión jurídica del ordenamiento territorial, documento brillante y de conspicuo análisis que nos presenta Antonio Andaluz.

El aporte institucional de la FCBC va más allá de sumar experiencias. Desde la óptica técnico-jurídica, se pretende mejorar la calidad de los procesos a partir de la generación de debates y análisis, proponer planteamientos para corregir, enmendar y generar mejoras en los vacíos legales existentes del marco legislativo, apuntando a generar un anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial, que sea la madre de todas las leyes de gestión de los recursos.

Esperamos que este libro sea un referente de gran utilidad para todos aquellos tomadores de decisión de gobiernos municipales, departamentales y del gobierno nacional así como de las organizaciones de apoyo que hayan decidido o estén considerando transitar los caminos del ordenamiento territorial, dentro y fuera del país.

Hermes Justiniano

Director Ejecutivo de la FCBC

Adrián Leños Krutzfeld,

Gerente General
Mancomunidad de Municipios Chiquitanos
Santa Cruz-Bolivia

RESUMEN

El ordenamiento territorial (hacer cada cosa en el lugar correcto y en la forma debida) es la herramienta madre de la gestión ambiental, porque de ser efectivamente implementada y aplicada se evitarían todos los daños graves o irreversibles para el patrimonio natural. Aunque de alto contenido técnico, sus efectos son eminentemente jurídicos en la medida que ordenar el territorio conlleva imponer un conjunto de limitaciones legales a los diversos actores de los diferentes espacios, incluyendo al propio Estado en cuanto tales limitaciones implican restringir su capacidad de disposición territorial. En términos de cumplimiento efectivo, el drama del ordenamiento territorial es que de él se esperan efectos jurídicos para los que hasta el momento la herramienta no está jurídicamente preparada. A aportar las bases conceptuales que permitan subsanar ese defecto están destinadas estas páginas.

PALABRAS CLAVE: Efectos jurídicos del ordenamiento territorial. Condiciones legales para generarlos.

Abstract: Land use planning (to do each thing in its place and in the right way) is an environmental management key tool, provided that, if really implemented, the greater part of serious or irreversible damages to the ecosystems and its resources would be prevented. Plenty of technical references, what the tool is aimed to produce are legal effects, since it charges to different stakeholders, including public entities themselves, with a range of land use restrictions. In terms of enforcement, the drama is no other than this: the tool is supposed to produce a bunch of legal effects, but is not legally suitable for it. The object of this paper is to address such problem.

KEYWORDS: Legal effects of land use planning. Legal conditions to produce legal effects.

I. PRESENTACION DEL PROBLEMA



Foto: Ulysse Remillard

I. PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA

Según el documento *Lineamientos de políticas de planificación territorial en Bolivia*, de mayo de 2008¹, de 327 municipios 90 contaban a esa fecha con su Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT). Ya en el documento *Lineamientos de políticas de ordenamiento territorial en Bolivia*, producido en diciembre de 2001², figuraban 23 municipios con sus PMOT elaborados³. El año 2009 concluyó con más de un tercio de los municipios del país que nominalmente cuentan con PMOT. Por su lado, a escala departamental o de macro regiones, de hecho todo el país cuenta con los respectivos Planes de Uso del Suelo (PLUS) o equivalentes. Teóricamente, por tanto, en todo el país, y sobre todo en los municipios con PMOT, la ocupación del territorio (asentamientos humanos, obras de infraestructura vial, etc.) y el uso de los suelos, deberían estarse efectuando conforme a lo ordenado por dichos instrumentos.

Sin embargo, ello dista mucho de ser cierto. Baste referir que según información de la entonces Superintendencia Forestal, el año 2007 se deforestaron 342.092,26 ha, de las cuales 272.360,18 ha fueron ilegales, encontrándose en Tierras de Producción Forestal Permanente 83.454,07 ha (24% del total)⁴. Por su flagrancia y actualidad, este dato demuestra suficientemente que existe un alto grado de violación al componente PLUS del ordenamiento territorial (OT). En cuanto al Plan de Ocupación Territorial (POT), la realidad no es muy distinta, pues los asentamientos humanos,

¹ Viceministerio de Planificación Territorial y Ambiental, Ministerio de Planificación del Desarrollo. Actualmente el país cuenta con 337 municipios.

² Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.

³ Santa Cruz: Cabezas, Yapacaní, Santa Rosa, San Carlos, Charagua; Beni: Magdalena, Huacaranaje, Baures; La Paz: Caranavi, Coripata, Coroico, San Buena Ventura; Cochabamba: Villa Tunari, Colomi, Arbieto; Tarija: Villamontes, Entre Ríos; Chuquisaca: Monteagudo, Huacareta, Tomina, Villa Serrano, Villa Alcalá, Padilla.

⁴ Informe Anual 2007, Santa Cruz, 2007, p 38.

la dotación de servicios básicos, el apoyo a la producción y las obras de vialidad, no necesariamente se adelantan conforme a lo ordenado respecto del espacio, de la jerarquía de los centros poblados y las prioridades de vinculación y articulación del territorio, y no es infrecuente que sean órganos de línea de los mismos gobiernos municipales y departamentales los que procedan al margen de sus propios POT.

Frente a esa situación, lo que usualmente se ha venido asumiendo es que el remedio consistiría en el fortalecimiento institucional de los gobiernos departamentales y municipales a objeto de que puedan garantizar el real y efectivo cumplimiento de los instrumentos de OT. Es más, el propio marco normativo de la materia establece que:

Se debe tener en cuenta que el responsable político de la ejecución del PMOT es el alcalde municipal y que los concejos municipales son los encargados de fiscalizar y requerir informes al alcalde y a los responsables municipales sobre la gestión del Ordenamiento Territorial del municipio.(...) el concejo municipal también se encontrará encargado de velar por el cumplimiento del Ordenamiento Territorial, sus reglamentos y disposiciones conexas⁵.

La referencia a *reglamentos y disposiciones conexas* confirma la asunción por parte del propio productor de la norma de que los gobiernos municipales son los llamados a responder por el cumplimiento efectivo de los PMOT. Trasladado esto al Plan Departamental de Ordenamiento Territorial (PDOT), la consigna ordinariamente planteada es la misma, a saber, el fortalecimiento del gobierno departamental en su área de OT a fin garantizar su efectivo cumplimiento.

Así, la visión de gobiernos departamentales y municipales adecuadamente implementados en materia de OT, sería que

⁵ Guía metodológica para PMOT en municipios predominantemente rurales de 2001, con sanción jurídica regularizada mediante DS 27729 de 15 de septiembre de 2004.

gracias a su intervención cada usuario de la tierra respeta escrupulosamente los usos asignados y sus reglas (PLUS), y que toda forma de ocupación del territorio (POT) se produce conforme a lo planeado en los PDOT y PMOT, respectivamente.

El objetivo central de este estudio es plantear las acciones que deben ser ejecutadas para la implementación real y efectiva de los PDOT y PMOT. Al efecto, se debe comenzar por advertir que la citada visión es incorrecta e inalcanzable, porque parte del error conceptual consistente en asumir que todo órgano atribuido de competencia para ejercer la potestad de OT, es a su vez el encargado de ejecutar todo lo dispuesto en sus instrumentos.

Ciertamente, y en la medida que legalmente les han sido atribuidas esas competencias, los gobiernos departamentales y municipales están llamados a autoejecutar determinados componentes de los PDOT y PMOT, respectivamente, y a ese objeto tienen, en efecto, que hacer sus respectivos reajustes institucionales (aparato administrativo), para garantizar el efectivo cumplimiento del OT. Es el caso, por ejemplo, del ordenamiento territorial urbano y de las acciones de ocupación del territorio (obras viales, dotación de servicios básicos, etc.) que competen al ámbito municipal, de los que puede predicarse, como establece la norma, que:

El responsable político de la ejecución del PMOT es el alcalde municipal y que los concejos municipales son los encargados de fiscalizar y requerir informes al alcalde y a los responsables municipales sobre la gestión del Ordenamiento Territorial del municipio.

Asimismo, ese es el caso de las acciones de ocupación del territorio que están a cargo de los gobiernos departamentales (red de caminos y otras obras de infraestructura bajo su responsabilidad o de su iniciativa), en que es perfectamente exigible que procedan en consecuencia con su propio instrumento de OT.

Empero, en el mismo componente POT de los PDOT y PMOT, hay competencias de ejecución que se encuentran legalmente atribuidas a otras entidades del Estado (verbigracia Administradora Boliviana de Caminos – ABC), y tratándose del componente PLUS de ambos instrumentos, la fase de ejecución corresponde por entero a las autoridades agrarias, forestales y de áreas protegidas; siendo que desde el punto de vista de la conservación las violaciones al componente PLUS son las más relevantes, en la medida que son las que originan daños graves o irreversibles al patrimonio natural del país.

Resulta evidente que la respuesta al incumplimiento del OT no se agota en potenciar la capacidad de implementación de gobiernos departamentales y municipales, como se ha venido planteando recurrentemente y lo asume el propio marco normativo de la materia, pues en el caso de muchas acciones del POT y de todas las del PLUS, tales gobiernos no tienen competencia legal para implementarlas. De manera que, sin perjuicio de la necesaria reingeniería institucional al interior de gobiernos departamentales y municipales para que puedan desempeñar cumplidamente el papel que les corresponde, la solución pasa mucho más por una reingeniería normativa que les asegure, como titulares de la potestad de OT, no ser burlados por los órganos de ejecución. Por lo mismo que esto importa exigir obediencia estricta a lo establecido por los instrumentos de OT, el presupuesto necesario es seriedad y alto grado de consistencia en dichos instrumentos.

El desafío fundamental consiste, entonces, en diseñar e instalar en el sistema jurídico esa infraestructura normativa. Para el efecto, debería aprovecharse como vehículos las leyes de desarrollo de la Constitución Política del Estado (CPE) puesta en vigencia en febrero de 2009. El vehículo madre debe ser la Ley de Ordenamiento Territorial, cuya formulación tendría que comenzarse desde cero, olvidándose de todos los preconceptos arrastrados a lo largo de la legislación preconstitucional sobre la materia, y que es un

conglomerado inorgánico de normas de diversa jerarquía que, por un lado, se ignoran o contradicen entre sí, y, por otro, regulan en exceso lo innecesario, para dejar sin regular lo indispensable, como es el caso del proceso de homologación material (punto 4 de la sección II).

Como parte del conglomerado de incongruencias que es la legislación sobre OT, el artículo 9.I.2 de la Ley 1715 (Ley INRA) establece a la letra que es atribución del ministerio del ramo:

Clasificar las tierras según su capacidad de uso mayor, elaborar las directrices generales que deberán cumplir los gobiernos municipales para la aprobación de los planes de uso del suelo y promover la homologación de las ordenanzas municipales que los aprueben, mediante resolución suprema.

Nótese que en un mismo artículo se atribuye a un ministerio la potestad de clasificar las tierras según su capacidad de uso mayor, lo que supone aprobación de la clasificación por Resolución Ministerial (RM), y a la vez se prescribe que la homologación de las ordenanzas municipales que aprueben los planes de uso del suelo se efectuará por Resolución Suprema (RS), como si dichos planes fuesen cosa distinta a instrumentos de clasificación de tierras; con lo que un mismo artículo resulta diciendo que ese ministerio es competente para clasificar las tierras de todo el país a sola firma (RM), pero que para dar por clasificadas las del ámbito municipal, esa firma debe ser acompañada por la del Presidente (RS).

Naturalmente, esperar plena eficacia legal (efectivo cumplimiento en la práctica) de instrumentos que nacen de un marco jurídico con semejante grado de ineficiencia normativa (falta de claridad conceptual sobre la misma entidad jurídica de la clasificación y del PLUS), es del todo ilusorio.

En suma, a cargo de una descoordinación legislativa que llama a lo mismo con nombres distintos (OT, clasificación de tierras, PLUS), el mapa normativo al respecto aparece así:

<p>La Ley 1333 de 27 de abril de 1992 (Ley del Medio Ambiente)</p>	<p>Dice que es la autoridad nacional ambiental la responsable del establecimiento del OT en todo el país (artículo 13), de lo que se entendería que la aprobación de la clasificación debe hacerse por RM.</p>
<p>La Ley 1669 de 30 de octubre de 1995 (artículo 8)</p>	<p>Dice que las directrices generales para los PLUS municipales se aprobarán por DS y la homologación de tales PLUS se efectuará por RS, de lo que debe entenderse derogación de la Ley 1333, con mucho que la norma derogada hable de OT y la derogante de PLUS, y que los respectivos legisladores creyeran que estaban tratando de materias distintas.</p>
<p>La Ley 1700 de 12 de julio de 1996 (artículo 20.I.a)</p>	<p>Establece que la clasificación de tierras debe hacerse por RM, de lo que debería entenderse reposición de la Ley 1333 y derogación de la Ley 1669.</p>
<p>La Ley 1715 de 18 de octubre de 1996 (artículos 9.I.2 y 26.2)</p>	<p>Dice lo mismo que la Ley 1700 para la clasificación de tierras (RM), pero, como si quien pudiera lo más no pudiese lo menos, remite a RS la homologación del PLUS municipal, de lo que debería entenderse que confirma la Ley 1700, pero también repone la Ley 1669, sin percatarse el legislador de que son contradictorias, debido al manejo de los términos clasificación de tierras y PLUS como si fueran categorías conceptuales distintas.</p>
<p>RS 217075 de 5 de junio de 1997</p>	<p>La que, sin ser ley y ni siquiera DS, acaba determinando que el PLUS departamental debe homologarse por DS y el municipal por RS.</p>

Si esperar plena eficacia de instrumentos de OT nacidos de un enredijo de parches jurídico-institucionales, no es más que aguardar buena cosecha de una mala siembra, comenzar desde cero implica contar primero con una teoría general del OT y su sistema.

En ese orden de ideas, los aspectos conceptuales básicos a tener presente son los que seguidamente se abordan, para luego concluir con la propuesta de contenidos normativos.

II. ASPECTOS CONCEPTUALES BÁSICOS



II. ASPECTOS CONCEPTUALES BÁSICOS

■ 1. *La lectura jurídica de la capacidad de planificación: una potestad*

Jurídicamente, la competencia atribuida por la ley a determinados órganos del Estado para proyectar el desarrollo económico y social del país importa una potestad de planificación. La CPE establece que:

La ley establecerá un sistema de planificación integral estatal, que incorporará a todas las entidades territoriales (artículo 316.1) y que una función del Estado es formular periódicamente, con participación y consulta ciudadana, el plan general de desarrollo, cuya ejecución es obligatoria para todas las formas de organización económica (artículo 316.9). Una especie del género potestad de planificación es la potestad de ordenamiento territorial. Las normas de la CPE respecto a los órganos atribuidos de tal potestad son las siguientes:

Artículo 271.II. *Son competencias exclusivas del nivel central del Estado: 33. Políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial.*

Artículo 300. I. *Son competencias exclusivas de los gobiernos departamentales autónomos, en su jurisdicción: 5. Elaboración y ejecución de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, municipales e indígena originario campesino.*

Artículo 302. I. *Son competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos, 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.*

Artículo 304. I. Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias exclusivas: 4. Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales, y municipales. 15. Planificación y gestión de la ocupación territorial.

Otra vez, desde el propio sitial constitucional las normas de la materia vienen lastradas por la falta de claridad conceptual, pues a nuestro juicio es un error referirse a “planes de ordenamiento territorial y de uso de suelos”, porque la asignación de usos a los suelos urbanos o rurales no es otra cosa que ordenamiento territorial. Tal error viene desde la RS 216961 de 23 de mayo de 1997 (Norma de planificación participativa municipal, reglamento del SISPLAN en el ámbito municipal), luego arrasado a la RS 217075 de 5 de junio de 1997 y demás legislación de la materia, y todo indica que procedió de tomarse la nomenclatura “POT” por Plan de Ordenamiento Territorial, cuando en realidad se refiere a Plan de Ocupación Territorial (programa de asentamientos humanos, jerarquización de centros poblados, articulación vial, priorización de la inversión pública, etc.). En suma, los planes reguladores urbanos, los planes de uso del suelo rural y los planes de ocupación del espacio hacen a la entidad jurídica del ordenamiento territorial, por lo que es impropio disgregar el género de sus especies y dar a una de las especies la denominación del género. Ya que el error no engendra derecho, las leyes de desarrollo de la CPE en materia de OT deberían corregir ese equívoco.

El hecho es que, según los artículos constitucionales glosados, los gobiernos departamentales y municipales, así como las autonomías indígena originario campesinas (AIOC), gozan de potestad de OT.

Dicha potestad alcanza a la formulación de los Planes de Ocupación Territorial (POT) y los Planes de Uso del Suelo (PLUS)

de sus respectivas jurisdicciones, por ser los dos componentes de los PDOT/PMOT de acuerdo a lo normado por el artículo 17 de la RS 217075 de 5 de junio de 1997, que complementa lo dispuesto por la RS 216779 de 21 de julio de 1996 (Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación – SISPLAN).

Esta potestad, ahora consagrada en el sitial constitucional, viene desde la legislación preconstitucional para los gobiernos departamentales y municipales, pues así se encuentra expresamente establecido, para los primeros, en la Ley 1654 de 28 de julio de 1995 (Ley de Descentralización), artículo 5.e⁶; y para los segundos en el DS 24447 de 12 de diciembre de 1996 (Reglamento de la Ley de Participación Popular 1551 de 20 de abril de 1994 - LPP), artículos 25⁷, 26⁸ y 27⁹, las dos RS citadas en el párrafo anterior, la RS 216961 de 23 de mayo de 1997 (Norma de planificación participativa municipal, reglamento del SISPLAN en el ámbito municipal)¹⁰, y

⁶ Ley 1654, artículo 5.e: “Formular y ejecutar planes departamentales de desarrollo económico y social de acuerdo a las normas del Sistema Nacional de Planificación, en coordinación con los gobiernos municipales y el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, en el marco del Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República”.

⁷ Artículo 25: “Los gobiernos municipales deberán formular su Plan de Uso del Suelo Municipal en base al Plan de Uso del Suelo Departamental como instrumento de carácter técnico-normativo que planifica y regula el uso del suelo en las áreas urbanas y rurales de su jurisdicción, en el marco del ordenamiento territorial”.

⁸ Artículo 26: “Los Planes Municipales de Uso del Suelo deben comprender el uso del suelo urbano y el uso del suelo rural. (...) II. En el Plan de Uso del Suelo Rural se tomarán en cuenta las normas definidas por los organismos sectoriales señalados por ley, las condiciones socio-económicas relativas al acceso a los recursos, las posibilidades de ocupación, el uso actual del suelo, la infraestructura productiva y los derechos vigentes de uso”.

⁹ Artículo 27: “De acuerdo con el artículo 8 de la Ley 1669 de 31 de octubre de 1995, los Planes de Uso del Suelo Municipal serán aprobados mediante Ordenanza Municipal, que entrará en vigencia una vez (sea) homologada por Resolución Suprema, previo informe de la Secretaría Nacional de Planificación del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación”.

¹⁰ En cuyo artículo 33 se encuentra establecido que “los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial y de Uso del Suelo, deben ser elaborados participativamente y se constituyen en insumos técnicos para la elaboración y ajuste del Plan de Desarrollo Municipal”, y cuyo artículo 34 dispone que “los planes de Manejo de Áreas Protegidas deberán ser elaborados participativamente en estrecha relación con los Gobiernos Municipales involucrados a fin de garantizar su aplicación y relación con el Plan de Desarrollo Municipal correspondiente”.

la Ley 2028 de 28 de octubre de 1999 (Ley de Municipalidades), artículos 8.I.2¹¹, 44.9¹², 44.11¹³ y 79¹⁴.

Conclusión

En una lectura jurídica, la capacidad de planificación importa el ejercicio de una potestad (acto de autoridad). El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación. Las entidades territoriales tienen constitucionalmente potestad de ordenamiento territorial.

2. El carácter condicionado de la potestad de OT de las entidades territoriales

Visto que según la CPE y la legislación preconstitucional es indiscutible que las entidades territoriales gozan de potestad de OT, debe tenerse presente que esa potestad, si bien conferida bajo el principio de subsidiariedad, está claramente condicionada al principio de coordinación, que implica la necesidad imperiosa de compatibilizar los instrumentos de planificación de los distintos niveles territoriales, y al principio de concurrencia, que implica la participación en el cumplimiento de dichos instrumentos, según sus respectivas competencias, de los organismos sectoriales especializados.

¹¹ Artículo 8.I.2: “Aprobar, regular, fiscalizar y coordinar la ejecución de los planes de ordenamiento territorial del Municipio, en concordancia con las normas departamentales y nacionales, de acuerdo a criterios técnicos”.

¹² Artículo 44.9: El alcalde tiene las siguientes atribuciones: “9. Elaborar y elevar ante el Concejo para su consideración y aprobación, el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial con sus normas y reglamentos, asegurando su elaboración participativa y su coordinación y compatibilidad con los planes y programas de desarrollo departamental y nacional, para su aprobación dentro de los 90 días de gestión”.

¹³ Artículo 44.11: El alcalde tiene las siguientes atribuciones: “11. Elaborar y elevar ante el Concejo, para su consideración y aprobación mediante Ordenanza Municipal, el Plan de Uso de Suelo de su respectiva jurisdicción” (concordantemente con los artículos 12.I y 14.I de la Ley 1551 de 20 de abril de 1994 (Ley de Participación Popular – LPP), el artículo 6 de la Ley 2028 establece: “El gobierno municipal ejerce su jurisdicción y competencia en el área geográfica correspondiente a la Sección de Provincia respectiva”).

¹⁴ Artículo 79: “El Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial comprenderá el área urbana y rural del Municipio y establecerá al menos lo siguiente: 1. La formulación de los esquemas del Ordenamiento Territorial y Urbano a corto, mediano y largo plazo. 2 La asignación de usos del suelo”.

En efecto, los artículos constitucionales glosados en el punto anterior son inequívocos en cuanto a la necesaria coordinación que, por lo mismo que es la única forma de hacer sistema nacional del OT, deberá existir entre los planes de las entidades territoriales entre sí y con el del nivel central del Estado; y en cuanto al principio de concurrencia (ejecución), parte sustancial de la CPE está destinada precisamente a la asignación de competencias a los distintos órganos del Estado¹⁵.

Por lo demás, esta es una regla reiterada de manera sistemática en la legislación preconstitucional de la materia. Así, para los gobiernos departamentales la Ley 1654 es clara al establecer en su artículo 5.e:

Formular y ejecutar planes departamentales de desarrollo económico y social de acuerdo a las normas del Sistema Nacional de Planificación, en coordinación con los gobiernos municipales y el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, en el marco del Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República.

Para los gobiernos municipales, el artículo 44.9 de la Ley 2028 de 28 de octubre de 1999 establece que el alcalde tiene la atribución de:

9: Elaborar y elevar ante el Concejo para su consideración y aprobación, el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial con sus normas y reglamentos, asegurando su elaboración participativa y su coordinación y compatibilidad con los planes y programas de desarrollo departamental y nacional.

¹⁵ Así, es el Servicio Boliviano de Reforma Agraria el que tiene jurisdicción en todo el territorio del país (artículo 404 CPE), por lo que el cumplimiento del PLUS está mucho más en sus manos que en las entidades territoriales; y corresponde al nivel central lo referido a *asentamientos humanos rurales* (298.II.29 CPE) y, por tanto, la obligación de *fomentar planes de asentamientos humanos para alcanzar una nacional distribución demográfica y un mejor aprovechamiento de las tierras y los recursos naturales, otorgando a los nuevos asentados facilidades de acceso a la educación, salud, seguridad alimentaria y producción, en el marco del Ordenamiento Territorial del Estado y la conservación del medio ambiente* (402.I CPE).

Por su lado, el artículo 77 de la misma ley establece que:

Los gobiernos municipales establecerán procesos integrales de planificación, tomando en cuenta los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad establecidos en la presente ley y en cumplimiento de las normas y sistemas departamentales y nacionales. Al respecto, el artículo 83 no deja lugar a dudas: Las normas nacionales de planificación urbanística de ingeniería y de uso del suelo, subsuelo y sobresuelo son de cumplimiento obligatorio, inexcusable y prioritario para las personas individuales o colectivas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, sea cual fuera su naturaleza y características, en toda área urbana o rural del territorio de la República.

Este punto ya había quedado claramente establecido por los artículos 25, 26 y 27 del Reglamento de la LPP (DS 24447 de 12 de julio de 1996), que se encuentran glosados en las notas 9, 10 y 11.

Por su lado, con el *nomen iuris* de *De la compatibilización de los procesos de planificación*, el artículo 12 de la RS 216779 de 21 de julio de 1996 (Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación-SISPLAN) ya prescribía lo siguiente:

Los procesos de planificación desarrollados en los distintos niveles del Sisplan, en tanto componentes del proceso de planificación nacional, deben ser compatibles entre sí, preservando la unidad entre los objetivos y políticas nacionales, departamentales y municipales. Este proceso de compatibilización debe ser realizado en cada uno de los niveles del SISPLAN.

En esa línea, la RS 216961 de 23 de mayo de 1997 (Norma de planificación participativa municipal, reglamento del SISPLAN en el ámbito municipal), ya disponía en su artículo 24 que:

En la elaboración del PDM, se consideran articular al menos los siguientes insumos: a) El Plan General de Desarrollo Económico y

Social de la República; b) Las Estrategias, Políticas, Programas y Proyectos Nacionales, Sectoriales o Temáticos; c) El Plan de Desarrollo Departamental; d) Los Planes Departamentales y Municipales de Ordenamiento Territorial; e) Los Planes Departamentales y Municipales de Uso del Suelo; f) La Distritación Municipal; g) Los Planes de Manejo de Áreas Protegidas donde existan; h) Los Planes de Desarrollo de Municipios Colindantes; i) Los Estudios Básicos Sectoriales o Temáticos; j) Los lineamientos para la Planificación Participativa Municipal.

Finalmente, la Estructura Administrativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional aprobada por DS 29894 de 7 de febrero de 2009, establece como una de las atribuciones del Ministerio de Planificación del Desarrollo la de *promover la articulación y compatibilidad de los planes de desarrollo de las entidades territoriales autónomas y descentralizadas con los lineamientos estratégicos del plan de desarrollo económico y social y el plan de inversión y financiamiento para el desarrollo* (artículo 46.j).

Conclusión

El ejercicio de la potestad de OT por parte de las entidades territoriales está condicionado a los principios de coordinación (elaboración) y concurrencia (ejecución) tanto por la CPE (artículos 300.I, 302.I y 304.I para la coordinación, y todo el articulado de asignación de competencias para la concurrencia), como por la legislación preconstitucional, lo que implica que, para ser compatibles como instrumentos de planificación sancionados y formalmente homologados, los componentes POT y PLUS de los PDOT y PMOT deben ser compatibilizados durante sus respectivos procesos de elaboración (homologación material), y que su ejecución debe efectuarse conforme a la distribución constitucional de competencias, lo que deja fuera de carrera la idea de que el efectivo cumplimiento de tales instrumentos pasa por la implementación en gobiernos municipales y departamentales de aparatos administrativos capaces de imponerlos directamente a los distintos destinatarios de sus normas.

3. El acto de causa estado: la homologación

Tanto para el POT como para el PLUS, lo que causa estado de instrumentos de cumplimiento obligatorio para los organismos públicos pertinentes y para los particulares alcanzados por sus restricciones, es el acto de homologación. Para el efecto, el acto formal de homologación debe tener un carácter puramente confirmatorio de que los instrumentos han sido materialmente homologados durante el proceso de elaboración (principio de coordinación). La racionalidad de esta exigencia radica (a) en que mal podrían tener igual fuerza imperativa instrumentos que, por no haber sido coordinados, resulten antinómicos o contradictorios entre sí, y (b) en que toda la lógica del ordenamiento por escalas territoriales es retroalimentar el sistema con los factores de corrección emergentes de la escala primaria (punto 4).

La Ley 1669 de 30 de octubre de 1995 estableció lo siguiente en su artículo 8:

El Poder Ejecutivo, mediante Decreto Supremo, y en el marco de la Ley General del Medio Ambiente, aprobará las directrices generales que deberán cumplir los Gobiernos Municipales para la aprobación de los planes de uso de suelo urbano y rural. El Poder Ejecutivo, mediante Resolución Suprema, homologará la Ordenanza Municipal que determina los radios urbanos y los planes de uso del suelo rural.

Por su lado, el artículo 9.I.2 de la Ley 1715 de 18 de octubre de 1996 (Ley INRA), conservado incólume por la Ley 3545 de 28 de noviembre de 2006 (Ley de reconducción comunitaria de la reforma agraria), establece dentro de las atribuciones del ministerio del ramo:

Clasificar las tierras según su capacidad de uso mayor, elaborar las directrices generales que deberán cumplir los gobiernos municipales para la aprobación de los Planes de Uso del Suelo y promover la homologación de las ordenanzas municipales que los aprueben, mediante Resolución Suprema.

Respecto a las *directrices generales* referidas por la Ley 1669, el DS 27729 de 15 de septiembre de 2004 dio aprobación formal a las guías metodológicas para la elaboración de los PDOT y de los PMOT. Tales guías habían sido puestas en circulación por el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación el año 2001, siendo correcto que se regularizara su aprobación mediante DS, como estaba dispuesto por la Ley 1669.

Según la RS 217075 de 5 de junio de 1997, artículo 17, la economía jurídica en materia de aprobación y homologación de los instrumentos de OT es la siguiente¹⁶:

Planes	Aprobación	Homologación
POT departamentales	Aprobados por resolución expresa del Consejo Departamental.	Homologados por Resolución Ministerial del organismo rector del SISPLAN.
POT municipales	Aprobados por el Concejo Municipal "mediante resolución expresa".	Homologados por el gobierno departamental, debiendo entenderse que mediante resolución del Consejo Departamental, habida cuenta de la naturaleza legislativa de los instrumentos de OT (carácter técnico-normativo).
PLUS departamentales	Aprobados por el Consejo Departamental	Homologados por DS.
PLUS municipales	Aprobados por Ordenanza Municipal.	Homologados por RS.

Al mapeo normativo, aquí tenemos que las Guías metodológicas tienen fuerza de DS y rigen con tal fuerza desde el 15 de septiembre de 2004. El numeral 6 de la Guía metodológica del PDOT establece:

¹⁶ Conforme se fundamenta en el punto 8, el criterio para determinar el rango de la norma de homologación debe ser el de los efectos jurídicos del PLUS, con indiferencia del carácter municipal o departamental del gobierno que lo produzca, y siendo que los efectos son exactamente los mismos (punto 9), el rango tiene que ser el mismo (DS). Sin embargo, mientras esta norma (RS 217075) se conserve, debe ser aplicada.

El Consejo Departamental aprueba el PDOT mediante resolución expresa e instruye al Prefecto realizar la gestión pertinente para homologarlo por DS. Para su homologación, la resolución del Consejo y el PDOT deben ser elevados al Consejo de Asuntos Territoriales (CAT) para su dictamen afirmativo, previo informe técnico emitido por el órgano rector del ordenamiento territorial.

Por su lado, la Guía metodológica del PMOT se limita a establecer en su numeral 5 lo siguiente:

Para su aprobación por el Concejo Municipal, el PMOT debe contar con el informe técnico favorable emitido por la prefectura del departamento y el Órgano Rector del Ordenamiento Territorial.

Dado el carácter técnico-normativo del PMOT, por fuerza debe entenderse que tal aprobación debe hacerse por ordenanza municipal. La Guía no hace referencia a la homologación, pero del mapeo normativo es evidente que si bien para el componente POT debe estarse a lo dispuesto por el artículo 17 de la RS 217075 de 5 de junio de 1997 (homologación por el gobierno departamental), la del componente PLUS debe efectuarse mediante RS, por autoridad de normas jerárquicamente superiores que así lo establecen expresamente (artículo 8 de la Ley 1669 de 30 de octubre de 1995 y artículo 9.I.2 de la Ley 1715 de 18 de octubre de 1996) o tácitamente (artículo 5.e de la ley 1654 de 28 de julio de 1995, glosado en la nota 8, y artículos 44.9, 77 y 83 de la Ley 2028 de 28 de octubre de 1999, glosados en el punto 2).

Conclusión

(a) Por el imperativo de coordinación entre los distintos niveles de ejercicio de la potestad de OT a fin de evitar antinomias y conservar el sistema, (b) por los efectos jurídicos que produce el OT (punto 9), y (c) por la necesidad de mantener la cadena derivativa de la Constitución y la ley, sólo el acto de homologación causa estado de instrumentos técnico-normativos en los PDOT y PMOT; donde los actos formales de

homologación (DS para los PDOT, RS para el componente PLUS del PMOT y resolución del Consejo Departamental para su componente POT) vienen a ser la confirmación oficial de que en el proceso de elaboración de dichos instrumentos se ha sustanciado, en efecto, la homologación material entre los distintos niveles de OT (punto 4). Todo ello en razón de que el OT tiene naturaleza jurídica legislativa, desde que manda, prohíbe, permite o castiga algo (*Legis virtus est imperare, vetare, permitere, punire*)¹⁷.

■ 4. El proceso de homologación material

Dado que históricamente fueron los instrumentos de OT a nivel departamental o de macroregiones los primeros en tener existencia, los mismos se han constituido en el rasero para la homologación de los PMOT. Así, el artículo 25 del DS 24447 de 12 de diciembre de 1996 (Reglamento de la LPP) establece a la letra que:

Los gobiernos municipales deberán formular su Plan de Uso de Suelo municipal en base al Plan de Uso del Suelo Departamental (...).

Para entonces ya tenían existencia el PLUS de Santa Cruz, aprobado por DS 24124 de 21 de septiembre de 1995¹⁸, y el PLUS de Pando, aprobado por DS 24368 de 23 de septiembre de 1996¹⁹.

Este es el punto que requería de elaboración teórica y solución normativa a través de la legislación complementaria sobre OT producida en el país a partir de la Ley 1669 de 30 de octubre de

¹⁷ Verbigracia, tratándose del componente PLUS, mandar restablecer servidumbres ecológicas, prohibir la deforestación de tierras de producción forestal o áreas protegidas, permitir la conversión a usos agropecuarios de las tierras con cobertura boscosa destinadas a ese fin, castigar administrativa y penalmente las violaciones a la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor (así, caducidad de la concesión por conversión a usos agropecuarios, sistema progresivo y acumulativo de multas por violación de servidumbres ecológicas, reversión total o parcial de la propiedad agraria por incumplimiento de la función económico-social, parte de la cual es el aprovechamiento de la tierra conforme a su capacidad de uso mayor, y persecución criminal conforme al artículo 42.IV Ley 1700, artículo 223 Código Penal).

¹⁸ Elevado a rango de ley por la Ley 2553 de 4 de noviembre de 2003.

¹⁹ Elevado a rango de ley por la Ley 3110 de 2 de agosto de 2005.

1995, a saber, qué debía entenderse por “en base al Plan de Uso del Suelo Departamental”, una vez descartado que pudiera estarse refiriendo al simple traslado a la escala municipal de lo mismo que ya se encontraba ordenado en la escala departamental, habida cuenta que de ser así el PMOT quedaría reducido a nada como instrumento de OT y su utilidad sería nula en tanto mecanismo de retroalimentación del sistema de OT.

Recuérdese nuevamente que la Ley 1669 ya tenía establecido en su artículo 8 lo siguiente:

El Poder Ejecutivo, mediante Decreto Supremo, y en el marco de la Ley General del Medio Ambiente, aprobará las directrices generales que deberán cumplir los gobiernos municipales para la aprobación de los planes de uso del suelo urbano y rural. El Poder Ejecutivo, mediante Resolución Suprema, homologará la Ordenanza Municipal que determine los radios urbanos y los planes de uso del suelo rural.

Como no podía ser de otra manera, es evidente que el sistema de retroalimentación ordenadora en tracto inverso o ascendente (de la base a la cúspide) debe operar según provisión normativa en tracto descendente (de la cúspide a la base). A esto último es a lo que se refiere la Ley 1669 cuando dispone la aprobación de directrices generales para el OT por parte de los gobiernos municipales, y es a eso a lo que se refieren los artículos 13 y 44 de la Ley del Medio Ambiente cuando ponen en manos de la autoridad nacional ambiental la rectoría del proceso de OT, como es a eso a lo que se refiere el artículo 7 del DS 24206 de 29 de diciembre de 1995 (Organización del Poder Ejecutivo a Nivel Departamental, Reglamento de la Ley de Descentralización Administrativa 1654 de 28 de julio de 1995), al establecer que la Secretaría Departamental de Desarrollo Sostenible “tiene a su cargo la planificación del desarrollo de su jurisdicción territorial de conformidad a las disposiciones nacionales que regulan la materia” .

Pues bien, un aspecto central que estaba llamado a ser resuelto a través de tales “directrices generales”, era precisamente el de la homologación material como base de la homologación formal mediante Resolución Suprema. Descartado que la homologación material (compatibilización) pueda consistir en que el PMOT se limite a reproducir en su escala lo ya determinado en la suya por el PDOT, porque ello conllevaría reducir a cero la potestad de OT de los gobiernos municipales y la utilidad tanto del proceso de OT como del instrumento resultante a nivel municipal (PMOT), normar en torno a la homologación material implicaba determinar, de cara al principio de retroalimentación ordenadora en tracto inverso, en qué consiste y cómo debe darse la coordinación PDOT-PMOT durante el proceso de elaboración del PMOT.

Sin embargo, lo cierto es que la homologación material nunca fue abordada y regulada por la normativa de desarrollo. En efecto, estando correctamente establecido por el artículo 8 de la Ley 1669 de 30 de octubre de 1995 que las “directrices generales” debían aprobarse por DS, la RS 216779 de 21 de julio de 1996 (Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación) no hizo ningún desarrollo respecto a la homologación material²⁰, como tampoco lo hizo su norma complementaria, la RS 217075 de 5 de junio de 1997, y cuyo artículo 17 se refiere sólo a los instrumentos para la homologación formal (PLUS departamentales por DS y PLUS municipales por RS). A su turno, la RS 216961 de 23 de mayo de 1997 (Norma de planificación participativa municipal – Reglamento SISPLAN en el ámbito municipal) alude una vez más a la articulación que debe existir entre el PMOT y el PDOT (artículo 24), pero no hace desarrollo alguno que indique en qué debe consistir tal articulación (homologación material).

²⁰ El artículo 12 proclama la necesidad de que los procesos de planificación en los distintos niveles del SISPLAN “deben ser compatibles entre sí”, pero no pasa de ese enunciado general, y siendo que el sistema no es de reproducción, porque no tendría sentido, sino de retroalimentación, en esto último consiste el proceso de compatibilización y son los criterios para dicho proceso los que deben normarse. Dice el artículo 12: “Los procesos de planificación desarrollados en los distintos niveles del SISPLAN, en tanto componentes del sistema de planificación nacional, deben ser compatibles entre sí, preservando la unidad entre los objetivos y las políticas nacionales, departamentales y municipales. Este proceso de compatibilización debe ser realizado en cada uno de los niveles del SISPLAN”.

En el interregno se promulga la Ley 2028 de 28 de octubre de 1999 (Nueva Ley de Municipalidades), que prescribe que los gobiernos municipales deben *articular su actuación con los diferentes niveles de autoridad del gobierno nacional y su administración departamental* (artículo 7.I), y es reiterativo en cuanto a los términos *concordancia*²¹, *coordinación* y *compatibilidad*²² como sinónimos de *articulación*, siendo que es precisamente el proceso de articulación (homologación material) lo que requiere de desarrollo reglamentario, para saber cómo debe ser aplicado durante el proceso de elaboración del PMOT, en una dinámica de retroalimentación del PDOT por tracto inverso.

Como ya se ha enunciado, en el año 2001 el entonces Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación puso en circulación las *Guías metodológicas para la elaboración, aprobación e implementación de los PDOT y PMOT*. Desde el punto de vista legal, tales guías eran instrumentos apócrifos, pues, aunque presentadas con membrete ministerial, no habían sido aprobadas por norma alguna. Fue recién el DS 27729 de 15 de septiembre de 2004 el que les dispensó aprobación formal. Empero, si bien el artículo 3 del DS rescata el principio de retroalimentación al establecer que los instrumentos técnico operativos de OT están sujetos a *revisión, corrección y complementación obligatoria cada cinco años*, no hace desarrollo alguno en cuanto a los criterios que deben aplicarse para el proceso de corrección y reajuste (homologación material). Por su lado, las guías metodológicas referidas no dicen nada al respecto.

²¹ Establece el artículo 8.I.2 como atribución municipal: “Aprobar, regular, fiscalizar y coordinar la ejecución de los planes de ordenamiento territorial del Municipio, en concordancia con las normas departamentales y nacionales, de acuerdo a criterios técnicos”.

²² Dice el artículo 44.9: “El Alcalde tiene las siguientes atribuciones: 9. Elaborar y elevar ante el Concejo para su consideración y aprobación el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial con sus normas y reglamentos, asegurando su elaboración participativa y su coordinación y compatibilidad con los planes y programas de desarrollo departamental y nacional (...)”.

En suma, en todo el historial normativo sobre los PDOT y PMOT no se encuentra criterio alguno que diga cómo debe ser realizado el proceso de homologación material (*coordinación, concordancia, articulación, compatibilización*, según los términos indistintamente usados en la legislación). Por el contrario, de sus previsiones en torno a la homologación formal más bien se colige que las normas procedieron bajo la lógica de la reproducción, y no bajo la lógica de la retroalimentación, pues al supeditar la homologación formal, ya al cierre del proceso de OT por el nivel municipal, al informe de conformidad del nivel departamental, de hecho la regla implícita viene a ser que el PMOT será homologado si, y sólo si, guarda conformidad con el PDOT, lo cual derrumba todo el sistema desde su base misma y, con ello, anula todo el sentido de la relación PMOT-PDOT-PNOT como mecanismo de retroalimentación ordenadora en tracto inverso o ascendente, y que, desde luego, opera a condición de darse cabal cumplimiento en la escala primaria (PMOT) a la provisión normativa en tracto descendente. Es este grave error conceptual el que requiere de elucidación y remedio.

Al respecto, el dato clave a tenerse en cuenta es que en términos generales las escalas en las que se realizan cada uno de estos planes son:

Nivel nacional	Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT)	Se realiza a escala 1:1'000,000
Nivel departamental	Plan Departamental de Ordenamiento Territorial (PDOT)	Se realiza a escala 1:250.000
Nivel municipal	Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT)	Se realiza a escala 1:50.000

No requiere demostración alguna que el ámbito municipal es menor que el departamental y el departamental menor que el nacional.

La traducción sencilla de este dato es que a distancia media (PDOT) se puede observar lo no percibido a gran distancia (PNOT) y a distancia próxima (PMOT) lo no visto a distancia media (PDOT). De ahí que tratándose tanto de tierras con cobertura boscosa clasificadas a distancia media o próxima como aptas para conversión a usos agropecuarios o para producción forestal permanente, la ley haya tomado la precaución de advertir que no por ello todas esas áreas pueden ser efectivamente convertidas a usos agropecuarios o ser objeto de aprovechamiento forestal, respectivamente, pues sólo acercando el lente a la escala predial y de bosque a aprovecharse (distancia inmediata), podrán ser detectadas las servidumbres ecológicas en las primeras y las zonas de reserva en las segundas. Así, el Plan de Ordenamiento Predial (POP) y el Plan General de Manejo Forestal (PGMF) están llamados a operar como factores de corrección de los niveles mayores de OT²³.

Pues bien, si la homologación consistiera en lograr la estricta correspondencia entre las tres escalas de OT (PNOT, PDOT, PMOT), el sistema de planificación por niveles territoriales no tendría ningún sentido, pues tanto como sería perfectamente ocioso adelantar

²³ El artículo 26 del DS 24453 de 21 de diciembre de 1996 (Reglamento General de la Ley Forestal) establece: “(...) es obligatorio el ordenamiento a nivel predial y de concesión, por cuenta y costo de sus respectivos titulares, según las normas técnicas o términos de referencia sobre la materia. El ordenamiento a nivel de concesión se efectúa a través del plan de manejo forestal y el ordenamiento a nivel predial a través del plan de ordenamiento predial”. Por su lado, el artículo 29 establece: “Tratándose de tierras con cobertura boscosa asignadas para usos que implican forzosamente la degradación del ecosistema, como los usos agropecuarios, sólo el ordenamiento a nivel predial constituye técnica y jurídicamente la determinación definitiva de los usos permitidos, según las distintas formaciones, características y particularidades internas del predio”. En este caso, por imperio de la ley, el POP actúa como factor de corrección sólo para salvar la cobertura boscosa de las servidumbres ecológicas dentro de tierras clasificadas para conversión a usos agropecuarios por los niveles macro y meso de OT, pues el artículo 6 del mismo reglamento establece inequívocamente lo siguiente: “El nivel predial o de concesión constituye la unidad de análisis y gestión que determina los usos definitivos. De conformidad con el artículo 12 de la ley, en dicho nivel de ordenamiento no se pueden cambiar los usos de protección y forestal asignados a nivel macro por los planes de uso del suelo a usos agrícolas y/o pecuarios”. El artículo 12 de la Ley 1700 de 12 de julio de 1996 dice: “Las tierras deben usarse obligatoriamente de acuerdo a su capacidad de uso mayor, cualquiera sea su régimen de propiedad o tenencia, salvo que se trate de un cambio de uso agrícola o pecuario a uso forestal o de protección”.

un proceso de OT a escala departamental para tener que concluir forzosamente en un instrumento que simplemente reproduzca el de la escala nacional, también lo sería adelantar procesos de OT en los 337 municipios del país, para finalmente tener que concluir en instrumentos perfectamente coincidentes con los de la respectiva escala departamental.

Por lo tanto, dado el dato clave arriba referido, es obvio que el sistema no es de reproducción de la cúspide a la base, sino precisamente lo contrario, a saber, de corrección y reajuste de la base a la cúspide (retroalimentación). Ciertamente que también la retroalimentación puede producirse desde arriba, como cuando en el nivel nacional o departamental se declara nuevas AP o se introduce vía POT determinadas prioridades de desarrollo (verbigracia infraestructura vial articuladora a escala nacional o departamental), pero se supone que con el sistema ya completo (operando con todas sus escalas territoriales), también la retroalimentación provista en tracto descendente es susceptible de determinadas correcciones por tracto inverso (por ejemplo ajustes, a la luz de datos que emergen del análisis a escala local, del trayecto proyectado para una nueva obra de infraestructura vial de importancia departamental o nacional).

En la relación PNOT-PDOT-PMOT, el nivel corrector por excelencia es el PMOT, sencillamente porque es el instrumento que trabaja en el menor espacio y a la mayor escala. El fundamento es simple: los dos aspectos axiales en el proceso de OT son (a) los criterios técnicos y (b) la concertación social; y siendo indiscutible que es en el espacio municipal donde mejor se pueden considerar las variables biofísicas, socioeconómicas, culturales y político institucionales (criterios técnicos), y donde más cumplidamente se puede satisfacer la necesidad de lograr un grado razonable de consenso con los distintos actores (concertación social), el papel del PMOT, lejos de limitarse a reproducir el PDOT, es más bien sustentar las necesarias correcciones y reajustes que deben ser introducidas en dicho instrumento.

De manera que, como fruto de la retroalimentación, los PDOT deberían terminar siendo la expresión consolidada del total de los PMOT de cada departamento, y el PNOT la representación consolidada del total de los PDOT.

En consecuencia, visto que no tendría sentido el PMOT si tuviera que limitarse a reproducir en la escala municipal lo que se encuentra establecido en la escala departamental, como no lo tendría el PDOT si limitado a la fiel reproducción del PNOT, porque ambos perderían por completo su carácter de instrumentos de OT y la potestad de OT de las entidades territoriales devendría ilusoria, la homologación material no puede consistir en cosa distinta a la siguiente: durante el proceso de elaboración del PMOT, como factor de corrección por antonomasia del sistema, el órgano legalmente atribuido de potestad de OT a ese nivel (gobierno municipal), además de demostrar que se viene dando estricto cumplimiento a las normas de la materia (provisión normativa en tracto descendente), debe sustentar consistentemente al del nivel PDOT (gobierno departamental) las razones por las que determinadas unidades de ordenamiento (PLUS) o acciones de ocupación espacial (POT) del PDOT, deben ser modificadas, aplicándose a su turno exactamente la misma mecánica para la homologación material de los PDOT con referencia al PNOT. Estando establecida por la CPE vigente una nueva entidad territorial, la autonomía indígena originario campesina (AIOC), y a la que por igual le acuerda la potestad de OT (artículo 304.I.4), lo dicho para los PMOT rige para el instrumento de OT de las AIOC (OT-AIOC).

Sólo así puede ser entendido el proceso de homologación material, para que el sistema de planificación por escalas territoriales conserve sentido. Pues bien, así entendido, la homologación material es el nervio mismo del sistema, porque es lo que permite afinarlo conforme a los datos de la realidad natural y social que fluyen de la base a la cúspide. Dicho en otros términos, por los ámbitos y escalas con que trabajan, la razón de ser del PMOT no es reproducir el PDOT, sino cambiarlo en todo cuanto sus hipótesis

generales no resulten confirmadas. Esto lleva a que es necesario instalar la base normativa de la homologación material.

5. Base normativa necesaria para la homologación material

Volviendo a resumir lo que hasta aquí ya ha quedado sustentado, es evidente que en la reformulación de lo que la Ley 1669 denominó “directrices generales” y el DS 27729 acabó denominando “Guías metodológicas”, tres aspectos conceptuales básicos a tenerse en cuenta son los siguientes: (a) que el sistema de planificación por escalas territoriales no es de reproducción de la cúspide a la base, sino de retroalimentación de la base a la cúspide y de coordinación colateral entre las entidades territoriales, porque de ser lo primero, el PDOT, el PMOT y el OT-AIOC no serían instrumentos de OT, sino de simple transcripción del PNOT a escala departamental, municipal y de AIOC, respectivamente, y carecerían de sentido los procesos de OT a nivel de departamento, municipio y AIOC, porque para la transcripción del PNOT a esas escalas bastaría con el solo trabajo de gabinete del nivel central; (b) que por su ámbito y escala de trabajo (municipal/AIOC, 1:50.000), el PMOT y el OT-AIOC están llamados a ser el factor de corrección por excelencia, en vía de retroalimentación, del PDOT (departamento, 1:250.000); y (c) que, por tanto, el proceso de articulación y compatibilización (homologación material) que debe darse durante la elaboración de los PMOT y OT-AIOC, no puede consistir en la verificación de su estricta correspondencia con el PDOT, sino en la coordinación entre las entidades que ejercen sus respectivas potestades de OT, a objeto de que a resultados del proceso concluyan, por vía de retroalimentación, en instrumentos articulados y compatibilizados (PDOT actualizado conforme a los PMOT y OT-AIOC, y éstos coordinados colateralmente).

Lo dicho lleva a que las normas deben estar enderezadas a: (a) garantizar que el proceso de elaboración de los PMOT y OT-AIOC cumpla con las normas generales de la materia (provisión normativa en tracto descendente) y agote prolijamente la verificación de las

variables técnicas (aspectos biofísicos, socioeconómicos, culturales y político institucionales) y la concertación social con los actores relevantes; y (b) establecer los mecanismos mediante los cuales debe efectuarse la homologación material durante el proceso de elaboración de los PMOT y OT-AIOC, a objeto de que resulten compatibles entre sí (coordinación colateral) y con el PDOT (coordinación vertical). Tras ello, la tarea que restaría sería establecer los mecanismos de atenuamiento para la fase de implementación y cumplimiento, a fin de cerrarle el paso a las fugas del sistema a manos tanto de los actores de la tierra como de las competencias especializadas (lo que se aborda en la sección III).

Respecto al punto (a), una tarea fundamental de la escala terciaria (PNOT) con respecto a la secundaria (PDOT) y de ésta con respecto a la primaria (PMOT/OT-AIOC), es verificar el cabal cumplimiento de ambas condiciones. Respecto al punto (b), el equipo encargado de elaborar el PMOT o el OT-AIOC debe tomar el PDOT como una hipótesis general de trabajo que está llamado en unos casos a confirmar y en otros a modificar. En términos de homologación material (y sobre cuya única base es explicable la formal), los casos de modificación son los que requieren de un mecanismo concreto a ser instalado normativamente y que debe ser utilizado durante el proceso.

La más grave deficiencia de las guías metodológicas vigentes es que, como fruto de su falta de claridad conceptual sobre el OT como sistema de provisión normativa en tracto descendente con retroalimentación ordenadora en tracto inverso, no contemplan tal mecanismo. Antes bien, abren la participación a los otros niveles del OT cuando el proceso ya ha concluido, los recursos asignados se han agotado y el equipo técnico se ha dispersado; es decir, cuando ya es tarde para articular y compatibilizar entre las distintas entidades que ejercen la potestad de OT. Esto implica reducir la homologación a una mera formalidad, lo que desmedra el núcleo mismo del sistema de OT, le resta seriedad y deja abiertas las puertas a la siembra de antinomias e inconsistencias entre diversos instrumentos de OT

por igual vigentes; todo lo cual, finalmente, repercute en su poca legalidad/legitimidad, lo que a su vez se traduce en poca exigibilidad a la Administración (POT) y a los administrados (PLUS).

En efecto, recuérdese una vez más que todo lo que en materia de homologación dicen, el numeral 6 de la *Guía metodológica para la formulación de los PDOT* y el numeral 5 de la *Guía metodológica para la formulación de los PMOT*, es lo siguiente:

	Paso 1	Paso 2	Paso 3
PDOT	El Consejo Departamental aprueba	Resolución expresa e instruye al prefecto realizar la gestión pertinente para homologarlo por Decreto Supremo.	Para su homologación, la resolución del Consejo y el PDOT deben ser elevados al Consejo de Asuntos Territoriales (CAT) para su dictamen afirmativo, previo informe técnico emitido por el Órgano Rector del Ordenamiento Territorial.
PMOT	Contar con el informe técnico favorable emitido por la Prefectura del Departamento	Contar con el informe técnico favorable emitido por el Órgano Rector del Ordenamiento Territorial.	Aprobación por el Concejo Municipal

Nótese que ni aún para ambos instrumentos la norma sigue una misma racionalidad, pues mientras que para el PMOT establece que antes de su aprobación por el Concejo Municipal debe contarse con el informe técnico favorable de los niveles departamental y nacional, lo que en todo caso tiene más sentido, para el PDOT establece que es tras su aprobación por el Consejo Departamental que recién debe pasar al informe técnico del Órgano Rector del Ordenamiento Territorial y el dictamen del Consejo de Asuntos Territoriales, con lo cual cualquier observación implicaría que el Consejo Departamental tendría que volver sobre sus pasos y modificar su resolución a resultas de las modificaciones introducidas al instrumento en vía de absolución de observaciones.

En cambio, el mecanismo de efectiva homologación material que tendría que instalarse normativamente debería consistir en que cada vez que durante el proceso de elaboración de un PMOT (o en adelante un OT-AIOC) se llegue a la conclusión de que debe modificarse el PDOT respecto a una categoría o subcategoría de uso del suelo (PLUS) o alguna acción de ocupación del territorio (POT), la autoridad PMOT (o la autoridad OT-AIOC) debe comunicarlo fundamentadamente a la autoridad PDOT, a fin de que se abra el respectivo proceso de homologación material. Por ejemplo, tratándose de la modificación del PLUS-PDOT por parte del PLUS-PMOT, lo natural sería que la norma estableciera los referentes objetivos o criterios para la ruta “comunicación fundamentada - intercambio de notas técnicas - diligencias de comprobación en campo - constancia de avenimiento”. Así, frente a la comunicación fundamentada de la necesidad de cambiar una determinada categoría de uso, la autoridad PDOT puede avenirse por la sola contundencia de los fundamentos expuestos, y sin más trámite librar la correspondiente constancia de avenimiento; o puede hacer requerimiento de mayores datos o análisis en profundidad (verbigracia estudios de micro caracterización), en cuyo caso se pasa al intercambio de notas técnicas, lo cual puede concluir en la constancia de avenimiento; o, para los casos más complejos o discutibles, puede requerir de sobrevuelos o visitas a terreno (diligencias de comprobación en campo), para finalmente concluir en la constancia de avenimiento que corresponda (total, parcial, con variantes, condiciones, etc.). Tratándose de discordias respecto al componente POT, lo propio regiría, por ejemplo, para el caso de diversa jerarquización de centros poblados o priorización de infraestructura vial.

De esta manera, al finalizar el proceso PMOT (o en adelante el proceso OT-AIOC), el informe de conformidad PDOT no sería más que un resumen de las sucesivas constancias de avenimiento que obran en los antecedentes, y así tendríamos la homologación material como base de la formal (Resolución Suprema).

El mismo esquema vale *mutatis mutandis* para la homologación material del PDOT.

Conclusión

El OT por escalas territoriales PNOT-PDOT-PMOT/OT-AIOC sólo puede ser entendido como un sistema de provisión normativa en tracto descendente de la cúspide a la base, con retroalimentación ordenadora en tracto inverso de la base a la cúspide (PMOT/OT-AIOC-PDOT-PNOT), donde, por su ámbito espacial y escala de trabajo, el escalón PMOT/OT-AIOC está llamado a comportarse como el factor de corrección por antonomasia del sistema. A ese efecto, el mecanismo de homologación material durante el proceso de elaboración, hoy ausente en las guías metodológicas, debe ser instalado en las normas de la materia.

Como quiera que la nueva CPE conlleva que deben ser elaboradas y sancionadas las respectivas leyes de desarrollo, la ley de OT es la oportunidad para subsanar tal omisión y reconstruir el sistema a la luz de los ejes conceptuales enunciados al inicio de este punto.

De momento, el OT por escalas territoriales PNOT-PDOT-PMOT se anuncia, por su propia estructuración, como un sistema de retroalimentación en tracto inverso, y, en efecto, así debe ser, pues, como se lleva dicho en el punto 4, el dato clave es que a distancia media (PDOT) se puede observar lo no percibido a gran distancia (PNOT), y a distancia próxima (PMOT) lo no visto a distancia media (PDOT). Sin embargo, el hecho de que las normas de la materia no prevean mecanismo alguno para la homologación material (articulación/compatibilización) durante el proceso de elaboración, y supediten la homologación formal al informe de conformidad de las escalas superiores una vez concluido el proceso de elaboración, sugiere que el rasero de conformidad para el PMOT es el PDOT, con lo cual en la práctica el sistema sería de mera y ociosa reproducción.

6. La vigencia de los instrumentos de OT

El artículo 3 del DS 27729 de 15 de septiembre de 2004 establece que los instrumentos de OT están sujetos a *revisión, corrección y complementación obligatoria cada cinco años*.

¿Hubo una base conceptual clara al establecer esto? Al parecer no; al parecer se trata una vez más de una prescripción mecánica, no pensada en profundidad, y que en consecuencia no previó lo que debió prever.

Veamos. Una cosa es el sistema de OT sin que entren a operar los PMOT, y en que, por tanto, los PDOT tendrán una vigencia estable mientras no sean modificados por el mismo nivel territorial que los produjo. Para eso ciertamente es válido un plazo determinado, en este caso cinco años. Pero cosa muy distinta es el sistema con los PMOT (y en adelante los OT-AIOC) entrando progresivamente a operar. Se ha visto ya que el sistema de OT por escalas territoriales no tendría ningún sentido si fuera de reproducción de la cúspide a la base, porque para el simple trasplante de la escala nacional a la departamental y local no se requiere de procesos de OT departamentales y locales; y se ha visto también que toda la lógica de la homologación material y formal consiste precisamente en sustanciar el proceso de retroalimentación en tracto inverso.

Esto implica que una vez echado a andar el sistema de OT por escalas territoriales (PNOT-PDOT-PMOT/OT-AIOC), son los PMOT/OT-AIOC que vayan resultando homologados los que activarán el tracto inverso y determinarán la dinámica de cambio de los PDOT y el PNOT. Así, si en un departamento en cinco meses sucesivos resultan homologados cinco PMOT, el PDOT de ese departamento habrá registrado cinco reajustes en cinco meses, habida cuenta (a) que para eso está el sistema de OT por escalas territoriales, y (b) que sería una flagrante contradicción homologar un PMOT y a la vez sostener que el mismo PDOT previo a la homologación conserva plena vigencia en toda su extensión originaria.

Por consiguiente, el plazo de *revisión, corrección y complementación obligatoria* de cinco años, inicialmente sólo tendría sentido para los instrumentos de la escala primaria (local), porque los de escala departamental se irán modificando al mismo ritmo en que aquellos resulten homologados, y el de escala nacional al ritmo en que, al influjo de los locales, se modifiquen los instrumentos departamentales.

Conclusión

Con motivo de las leyes de desarrollo de la nueva CPE, es necesario instalar la normativa que regule la vigencia de los instrumentos de OT según un sistema abierto de modificación sucesiva que se corresponda con el proceso de retroalimentación en tracto inverso o ascendente, en el entendido de que los instrumentos del nivel territorial primario se producen siempre de conformidad con la alimentación normativa de tracto descendente.

7. La base de certificación

Visto que, por su menor ámbito espacial y mayor escala de trabajo, el factor de corrección por excelencia del sistema no puede ser otro que el escalón primario PMOT/OT-AIOC (retroalimentación en tracto ascendente), y visto que la homologación material durante el proceso de elaboración del PMOT/OT-AIOC no implica necesariamente la verificación de conformidad con las hipótesis generales manejadas por el PDOT, sino de conformidad con el gobierno departamental respecto (a) al cumplimiento de las normas generales de la materia (provisión normativa en tracto descendente), (b) a la coordinación colateral entre instrumentos del nivel primario, y (c) a los fundamentos presentados para introducirle al PDOT las correcciones emergentes del análisis en mayor profundidad de los aspectos técnicos (biofísicos, socioeconómicos, culturales y político-institucionales) y de la concertación social agotada esta vez en el nivel territorial primario del sistema, las dos preguntas que caben hacerse son las siguientes:

1. ¿Quién está llamado a otorgar los certificados de uso del suelo a los fines agrarios, forestales y otros?
2. ¿Sobre qué base deben ser otorgados?

La respuesta a la primera pregunta es que el órgano público llamado a otorgarlos es el que ejerce la potestad de OT; y aquí tenemos que por igual la ejercen todas las entidades territoriales (gobiernos departamentales, gobiernos municipales y AIOC), por lo que lo natural es que cada cual sea competente para otorgar certificados de uso respecto a su correspondiente ámbito espacial de potestad de OT.

Empero, siendo que cada nuevo PMOT u OT-AIOC formalmente homologado importa que fue materialmente homologado, y que esto supone avenimiento en el nivel departamental respecto a una nueva modificación que debe introducirse en el PDOT, lo relevante es la respuesta a la segunda pregunta, y tal no puede ser otra que la siguiente: la base de certificación tiene que ser el PMOT u OT-AIOC homologado, y sólo para las áreas aún no ordenadas en el nivel primario, el PDOT subsistente.

El artículo 15 de la RS 217075 de 5 de junio de 1997 establece lo siguiente:

Para la aplicación de los PLUS la instancia técnica respectiva de la administración departamental o del gobierno municipal emitirá el certificado de uso del suelo, que constituye requisito obligatorio para todo trámite de derechos de uso, transferencias, registros e inscripciones.

Como se acaba de ver, en realidad lo relevante no es quién otorgue el certificado, sino con base en qué. De manera que cualquiera de los niveles con potestad de OT podría otorgar los certificados, siempre que tenga en cuenta el último factor de corrección introducido al sistema con la homologación formal del último instrumento de OT de escala primaria.

■ 8. Potestad de OT y Áreas Protegidas

Un tema que requiere de elucidación particular es el de la relación entre la potestad de OT de las entidades territoriales y la declaración de Áreas Protegidas (AP).

La CPE (artículo 302.I.11) señala como una de las competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos la siguiente:

Áreas protegidas municipales, en conformidad con los parámetros y condiciones establecidos para los gobiernos municipales.

Hasta aquí, es claro que los gobiernos municipales están atribuidos de competencia para, en razón del principio de subsidiariedad, declarar y administrar áreas protegidas de carácter municipal, pero también que deben hacerlo de acuerdo al principio de coordinación (*parámetros y condiciones establecidos para los gobiernos municipales*).

Ya desde la RS 217075 (artículo 10) de 5 de junio de 1997 viene normado lo siguiente:

Las categorías de uso del suelo para el área rural son: agropecuario intensivo; agropecuario extensivo; agrosilvopastoril; forestal; de uso restringido; natural protegida.

Siendo que dicha RS rige para todos los niveles de OT, según esta norma también está claro que a través del PMOT los gobiernos municipales tanto como pueden ordenar una parte del territorio de su jurisdicción para uso agropecuario intensivo o para uso forestal, pueden ordenar otra parte para AP municipal. Igualmente está claro que tal ordenamiento sólo causa estado (punto 3) con la homologación formal del PMOT mediante RS (artículo 17 de la norma), cuyo presupuesto es la homologación material o coordinación durante el proceso de elaboración del PMOT (punto 4).

Ahora bien, el dato de fondo relevante es que el AP es la unidad de OT más estricta, por cuanto conlleva la prohibición total del aprovechamiento directo de los recursos naturales renovables en las categorías duras (parques, santuarios y monumentos), y severas limitaciones de uso en las blandas (reservas de vida silvestre y áreas naturales de manejo integrado), además de las mismas limitaciones que las duras tratándose de las zonas núcleo de protección estricta que resulten determinadas por el plan de manejo; todo lo cual está normado por el Reglamento General de Áreas Protegidas (DS 24718 de 22 de julio de 1997, artículos 23, 24 y 25).

Esto se traduce jurídicamente en que al declarar un AP se está ejerciendo (a) un acto de disposición territorial tratándose de tierras fiscales, y (b) un acto de severa afectación de la propiedad privada tratándose de tierras de los particulares. En el caso (a), mediante la declaratoria el gobierno municipal le está diciendo al Estado que no puede disponer de esa parte del territorio para ningún otro fin (categorías duras) o que sólo puede hacerlo bajo severas limitaciones (categorías blandas, salvo sus zonas núcleo de protección estricta, en que rige lo mismo que para las duras). En el caso (b), el gobierno municipal está diciendo a los particulares afectados que pueden resultar expropiados y que en la más benigna de las hipótesis deberán soportar severas limitaciones de uso, emergentes del plan de manejo y los reglamentos de uso. Para ambos casos, es evidente que el presupuesto de la potestad de declaratoria es que se encuentre habilitada por ley formal, en el primero por tratarse de un acto de disposición territorial, y de regulación de un derecho fundamental en el segundo. Esto quiere decir que debe ser una ley formal la que establezca mediante qué instrumento legal debe hacerse la declaratoria y bajo qué condiciones y procedimientos.

De manera que la racionalidad del Reglamento General de Áreas Protegidas (DS 24718 de 22 de julio de 1997) para disponer que:

la declaratoria de AP departamental será efectuada a instancia de la Prefectura del Departamento, sustentado en un expediente técnico-científico, y aprobada mediante Decreto Supremo (artículo 27)

es que para generar tales efectos se requiere del instrumento legal de máximo rango normativo que puede producir el Poder Ejecutivo (DS), y aun en este caso siempre que así lo disponga una ley formal²⁴. El Reglamento General citado no considera las AP municipales, pero de haberlo hecho habría tenido que disponer exactamente lo mismo, por idénticas razones (disposición territorial y afectación de un derecho fundamental).

En consecuencia, si bien la RS 217075 de 5 de junio de 1997 considera las AP como una categoría de uso del suelo, en principio debería entenderse que para su ordenación como tal en el PMOT o el PDOT deben agotarse los requisitos dispuestos por el DS 24718 de 22 de julio de 1997 (expediente técnico-científico que justifique (a) los valores sobresalientes del área como muestra representativa del patrimonio natural y (b) la categoría de manejo que debe asignársele, más declaratoria por DS), no sólo porque la primera norma es general de OT, anterior y de rango inferior, en tanto que la segunda es especial de AP, posterior y de rango superior, sino fundamentalmente porque la declaratoria implica acto de disposición territorial y afectación severa al derecho de propiedad.

²⁴ En realidad, cuando el artículo 65 de la Ley 1333 de 27 de abril de 1992 (Ley del Medio Ambiente) dice que “La definición de categorías de áreas protegidas, así como las normas para su creación, manejo y conservación, serán establecidas en la *legislación especial*”, debía entenderse una ley formal sobre AP. Sin embargo, el DS que aprueba el Reglamento General de Áreas Protegidas entendió por “*legislación especial*” no ley formal especial, sino ley material, lo que se colige del hecho de que, siendo un DS, su parte considerativa tome expresamente pie en dicho artículo para aprobar el citado Reglamento General. De manera que debe asumirse que la ley formal que autoriza la declaratoria mediante DS es la Ley del Medio Ambiente, artículo 65, y siendo que ya fue una licencia excesiva la lectura que hizo el citado DS, si el mismo estableció que la declaratoria requiere de DS, tal es el rasero básico que debe cumplirse, pues tranquilamente la ley especial podría haber establecido la exigencia de ley formal, como de hecho fue considerado después en el proyecto de ley de AP que no llegó a ser sancionado.

Sin embargo, es lo primero (acto de disposición territorial) lo que obliga a recurrir al DS, porque frente a lo segundo (afectación del derecho de propiedad) cabe el siguiente razonamiento jurídico:

(a) el artículo 44.11 de la Ley 2028 dice que:

Es atribución del alcalde elaborar y elevar ante el Concejo, para su consideración y aprobación mediante Ordenanza Municipal, el Plan de Uso de Suelo de su respectiva jurisdicción;

(b) el artículo 6 de la misma ley dice que:

El gobierno municipal ejerce jurisdicción y competencia en el área geográfica correspondiente a la Sección de Provincia respectiva;

(c) la RS 217075, habilitada por el artículo 8 de la Ley 1669, prevé como una categoría de uso del PLUS el área protegida; (d) el artículo 302.I.22 de la CPE establece como una competencia exclusiva de los gobiernos municipales autónomos:

Expropiación de inmuebles en su jurisdicción por razones de utilidad y necesidad pública 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;

(e) por tanto, mediante el PMOT el gobierno municipal puede establecer áreas protegidas dentro de su respectiva Sección de Provincia, cumpliendo en el proceso de elaboración los requisitos generales para la declaratoria, y causando estado de declaratoria el acto de homologación formal del PMOT, porque para la afectación del derecho de propiedad que la declaratoria implica, goza de potestad según el artículo 302.I.22 de la CPE y el proceso de elaboración del PMOT es el procedimiento reglado de la materia.

Lo propio se puede aplicar a los gobiernos departamentales, cambiando en (a) la Ley 2028 por la Ley 1654 y en (d) el artículo 302.I.22 CPE por el artículo 300.I.25 CPE.

Pero es la otra implicancia de la declaratoria, a saber, el acto de disposición territorial de tierras fiscales, lo que obliga a la declaratoria o la homologación por DS, en la medida que es el instrumento normativo que expresa globalmente la voluntad del nivel central del Estado, y que el competente en materia de tierras fiscales es el nivel central²⁵.

Nótese que para el caso del PMOT, la norma en vigencia (RS 217075) prevé que la homologación debe efectuarse mediante RS. A diferencia del DS, que expresa a todo el Poder Ejecutivo, la RS sólo expresa al Presidente y al Ministro del ramo. En el punto siguiente se verá que el PMOT produce exactamente los mismos efectos jurídicos que el PDOT, y en el punto anterior se ha visto que la base de certificación de usos debe ser más bien el PMOT o, en su caso, el OT-AIOC, en razón de que, por su ámbito territorial y escala de trabajo, son los factores de corrección por excelencia del sistema de OT (retroalimentación en tracto inverso). Esto lleva a que son los efectos jurídicos, y no el nivel municipal o departamental que produzca los instrumentos de OT, los que determinan el rango necesario para la norma de homologación. De manera que es impropio que el componente PLUS del PMOT se homologue por RS y el del PDOT por DS. Dada la naturaleza legislativa del OT (puntos 3 y 4), es correcto, por ser orgánico, que las normas vigentes prevean que la aprobación del PMOT deba hacerse por Ordenanza del Concejo Municipal y la del PDOT por Resolución del Consejo Departamental, pues en ambos casos se trata de hacer pasar la decisión por el correspondiente órgano legislativo. Pero siendo que ambos instrumentos de OT producen exactamente los mismos

²⁵ Es privativamente competente en materia de “política general sobre tierras y territorio, y su titulación” (298.I.17) y “política general de biodiversidad y medio ambiente” (298.I.20), y con carácter exclusivo en materia de “régimen general de biodiversidad y medio ambiente” (298.II.6), “régimen general de suelos, recursos forestales y bosques” (298.II.7) y “políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial” (298.II.33).

efectos (punto 9), es obvio que ambos deben ser homologados por normas del mismo rango (DS).

Así debería ser sancionado por las leyes de desarrollo de las disposiciones de la CPE sobre OT. De momento, debe seguirse aplicando la legislación preconstitucional (RS 217075), pues conserva vigencia y se presume constitucional mientras el Tribunal Constitucional Plurinacional no lo declare inconstitucional. Sin embargo, para el caso específico de las AP debe considerarse que la norma especial, posterior y de rango superior (Reglamento General de AP) establece que la declaratoria debe efectuarse por DS.

Finalmente, en cuanto a la potestad de los gobiernos departamentales en materia de AP, la legislación preconstitucional que se la acuerda y se conserva está dada por la Ley del Medio Ambiente (artículos 62 y 63) y el Reglamento General de Áreas Protegidas (artículos 16, 17, 27, 39 y 40). Dicha potestad hace parte de lo previsto por el artículo 300.I.25 CPE, habida cuenta que jurídicamente en ello consiste la declaratoria de AP²⁶. Sin embargo, mientras se conserve el citado Reglamento General, la regla es que la declaratoria debe producirse mediante DS. Respecto a las AIOC, dicha potestad forma parte de la referida a:

Artículo 304.I.4 CPE:

La elaboración de planes de ordenamiento territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales y municipales

²⁶ Dice el artículo 8.I del Reglamento General de Áreas Protegidas: “Las normas legales que declaran AP, las normas reglamentarias que aprueban su categorización, zonificación, planes de manejo y reglamentos de uso establecen limitaciones al derecho de propiedad, de uso y de aprovechamiento. Estas limitaciones pueden consistir en restricciones administrativas, servidumbres públicas, obligaciones de hacer o no hacer (...)”, complementando el artículo 10 que “Los casos de expropiación se rigen por la legislación de la materia”. Y dice el artículo 300.I.25 de la CPE que son competencias de los gobiernos departamentales “Expropiación de inmuebles en su jurisdicción por razón de utilidad y necesidad pública departamental, 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”, siendo que establecerlas vía declaración de AP importa una razón de interés público.

y está explícitamente considerada por el artículo 304.I.7 CPE:

Administración y preservación de áreas protegidas en su jurisdicción, en el marco de la política del Estado.

Ambas normas llevan a la necesidad de homologación y será la legislación de desarrollo la que determine sus condiciones.

Conclusión

Las entidades territoriales están habilitadas a establecer AP en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, sea a través de sus correspondientes instrumentos de OT o mediante declaratoria independiente, pero:

- (a) En ambos casos deben agotar los requisitos establecidos para la declaratoria (expediente técnico-científico que acredite los valores sobresalientes de muestra representativa del patrimonio natural y justifique la categoría asignada y la extensión), y
- (b) En ambos casos sólo causa estado de declaratoria el acto de homologación formal.

Nuevamente, dado que, según sus respectivas categorías, las AP de todos los niveles territoriales producen los mismos efectos jurídicos, el rango de la norma de homologación no puede ser sino el mismo para todos los niveles. Según la economía jurídica preconstitucional en vigencia (Reglamento General de Áreas Protegidas, artículo 27), tal rango es DS. Si en el PDOT, PMOT u OT-AIOC no se llegara a la declaratoria de AP (con categoría asignada), sino sólo a la inmovilización para AP con asignación de categoría a resultados de estudios en mayor profundidad a realizarse durante el período de inmovilización, por igual se requiere de homologación mediante DS,

por tratarse esta vez de un acto de clausura territorial (prohibición de ocupación y uso durante el período de inmovilización)²⁷.

■ 9. Efectos jurídicos del OT y mapa de competencias: datos claves para la implementación

Ante todo es necesario tener presente lo establecido por el artículo 6 de la RS 21679 del 21 de julio de 1996 (Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación):

Para el funcionamiento del SISPLAN se establece como principios la integralidad, la subsidiariedad, la participación social, la equidad y la eficiencia:

(a) La integralidad

Determina que las decisiones adoptadas en el proceso de planificación se asienten en la interrelación e interdependencia de: i) El ámbito económico, el ámbito social, el uso racional de los recursos naturales y la gobernabilidad. ii) Las políticas y acciones del conjunto de sectores que constituyen cada uno de los ámbitos mencionados. iii) Los aspectos territoriales, sectoriales y ambientales de los planes en cada ámbito y jurisdicción de los niveles e instancias del SISPLAN. iv) Los planes de desarrollo, la programación de mediano y largo plazo y las normas básicas y complementarias.

(b) La subsidiariedad

Establece una organización administrativa descentralizada de las actividades de planificación. Las instancias y entidades de los distintos niveles del SISPLAN deben planificar en el ámbito de su jurisdicción y competencia.

²⁷ Para la Reserva Natural de Inmovilización el Reglamento General de Áreas Protegidas (artículo 26) establece un plazo de 5 años, y para las Tierras de Inmovilización el Reglamento General de la Ley Forestal (artículo 57) un plazo de 4 años, en ambos casos a declararse mediante DS, por significar clausura territorial, y en ambos la lógica del plazo determinado es que no se puede bloquear indefinidamente una parte del territorio nacional a todo proceso de desarrollo o parte sustancial del mismo.

(c) La participación social

Determina el carácter participativo del proceso de planificación en todas sus fases, etapas y niveles, en particular en el establecimiento de las prioridades de la demanda social y su compatibilización con la oferta estatal.

(d) La equidad asegura

Asegura en los planes y programas de desarrollo, una mejor correlación de la diversidad social y territorial en la participación en los procesos de toma de decisiones, en el acceso a los recursos productivos, financieros y no financieros, en las oportunidades y servicios.

(e) La eficiencia

Optimiza en los planes, programas y proyectos el uso de los recursos para maximizar la satisfacción de la demanda social.

Visto esto, tanto para la determinación de los efectos jurídicos del OT como para la calificación de las conductas contraventoras al OT, es necesario hacer una distinción (a) por destinatarios de sus disposiciones técnico-normativas, según se trate de entidades públicas o actores particulares, y (b) por componentes (POT y PLUS).

El OT es parte de la planificación del desarrollo. Dos razones fundamentales para planificar el desarrollo son (a) priorizar la asignación de los recursos en función de los objetivos prioritarios para los pueblos, siendo que el principio de eficiencia consiste precisamente en optimizar el uso de los recursos para maximizar la satisfacción de la demanda social²⁸, y (b) garantizar la conservación a largo plazo de la base de recursos naturales del territorio nacional, por lo mismo que constituyen la precondición para el desarrollo.

De ahí que la Ley 1178 de 22 de julio de 1990 (Ley Safco) regule los sistemas de administración y control en relación con los sistemas de planificación e inversión pública, pues es

²⁸ Artículo 6.e de la RS 21679 del 21 de julio de 1996, Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación – SISPLAN.

la forma de garantizar el uso eficiente y eficaz de los recursos del Estado. Dicho en otros términos, si el bienestar general de los pueblos pasa por el desarrollo, el logro del desarrollo pasa por la asignación de los recursos a las áreas priorizadas en el proceso de planificación. Por ello que la Ley Safco establezca que la programación de operaciones debe traducir los objetivos y planes estratégicos de cada entidad, concordantes con los planes y políticas del Sistema Nacional de Planificación (artículo 6), que debe haber relación entre los sistemas de programación de operaciones, organización administrativa, presupuesto, tesorería y crédito público, con el Sistema Nacional de Planificación (artículos 17-19), así como integración de normas de los sistemas nacionales de planificación e inversión pública, con los sistemas de administración y control gubernamentales (artículo 21).

Hasta aquí, tómese nota de estos tres valores envueltos en la normativa:

- (a) El desarrollo como base del bienestar general de los pueblos,
- (b) El uso adecuado de los recursos públicos, siempre escasos en relación con las urgencias del proceso de desarrollo, y
- (c) La conservación a largo plazo de los recursos naturales renovables del país, como base estable para el desarrollo.

En consecuencia, son estos valores los que resultan vulnerados por quienes incumplen o violan lo dispuesto por los instrumentos de OT.

En el mismo orden de ideas, téngase presente que todas las normas hasta aquí citadas, a la par que enfatizan sobre el carácter sostenible que debe tener el desarrollo, establecen que el proceso de su planificación debe ser participativo. Al respecto, la vigente CPE no tiene título, capítulo o sección referidos a los recursos naturales,

el medio ambiente o la diversidad biológica, que no insista en el carácter sostenible que debe tener su uso y aprovechamiento, y en cuanto a la planificación integral reitera que debe efectuarse con *participación y consulta ciudadana*²⁹. Por tanto, aquí, aparte de la conservación de los recursos naturales renovables del país, como presupuesto del desarrollo sostenible de los pueblos (ya incluido en la anterior relación), hay otros tres valores envueltos en la normativa:

- (a) La democracia, en la medida que las prioridades de desarrollo, identificadas con la participación de los pueblos y plasmadas en los instrumentos de planificación, constituyen la línea base de la democracia económica,
- (b) La equidad social, pues el sentido de la participación social en los procesos de planificación es precisamente el *establecimiento de las prioridades de la demanda social y su compatibilización con la oferta estatal*³⁰, y
- (c) La gobernabilidad, pues la concreción de las prioridades de desarrollo como expresión democrática de los pueblos y asignación de los recursos de acuerdo a la demanda social, es una condición básica de gobernabilidad.

Por lo tanto, en el incumplimiento y la violación de los instrumentos de planificación por parte de entidades públicas o particulares, lo que debe verse es traición y ultraje a todos estos valores (desarrollo de los pueblos, uso adecuado de los recursos públicos, conservación de los recursos naturales, democracia, equidad social, y gobernabilidad).

²⁹ Artículo 316 CPE. “La función del Estado en la economía consiste en: 1. Conducir el proceso de planificación económica y social, con participación y consulta ciudadana. La ley establecerá un sistema de planificación integral estatal, que incorporará a todas las entidades territoriales. (...) 9. Formular periódicamente, con participación y consulta ciudadana, el plan general de desarrollo, cuya ejecución es obligatoria para todas las formas de organización económica”.

³⁰ Artículo 6.c de la RS 21679 del 21 de julio de 1996, Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación – SISPLAN.

Para el caso específico de los PDOT, PMOT y OT-AIOC, el remedio consiste en instalar la infraestructura normativa que permita a los órganos titulares de la potestad de OT (entidades territoriales) reaccionar pronta y eficazmente contra quienes, al burlar lo establecido en ejercicio de dicha potestad, traicionan y ultrajan tales valores.

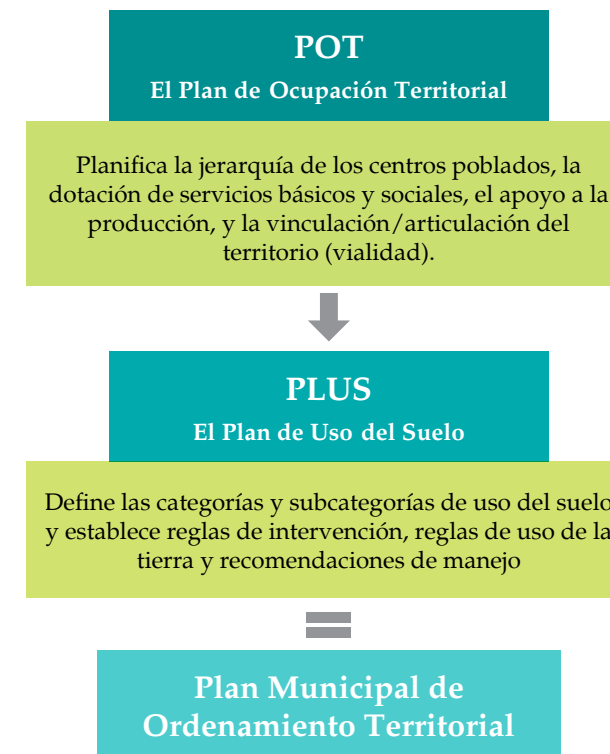
Retomando el tema específico del uso adecuado de los recursos del Estado, y que es de particular relevancia tratándose de países pobres y urgidos de desarrollo, debe tenerse presente que su asignación conforme a lo planificado importa vincular la asignación presupuestal con los valores antes referidos. Dicho en sentido contrario, asignar los recursos al margen de lo planificado importa despreñar dichos valores. Al respecto, los artículos 6 y 7 de las Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN) no pudieron ser más claros:

Artículo 7. Los índices de Asignación de Recursos son indicadores, a nivel global, para orientar la distribución de los recursos públicos a fin de lograr los objetivos del Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República.

Artículo 8. Los índices de Asignación de Recursos se fijan en función de las prioridades del Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República y expresan el énfasis que orientará la distribución y la asignación de recursos para el logro de los objetivos del desarrollo sostenible, los que se constituyen en instrumentos para los procesos de planificación desarrollados en los distintos niveles del SISPLAN.

En este marco preceptivo, pasemos a la determinación de los efectos jurídicos del OT y a la calificación de las conductas contraventoras al OT según los distintos destinatarios (entidades públicas y actores particulares) y los dos componentes del OT (POT y PLUS).

De acuerdo a la guía metodológica vigente (DS 27729 de 15 de septiembre de 2004) los PDOT y PMOT tienen dos componentes:



En el caso del POT, los efectos jurídicos son para las entidades públicas, las que pueden ser internas o externas con relación al organismo que ejerce la potestad de OT. Así, un órgano de línea del propio gobierno departamental o municipal puede ser el que viola el POT al ejecutar una carretera al margen de lo ordenado en el instrumento, o puede tratarse de la Administradora Boliviana de Caminos (ABC). Vista la vinculación legal que, según la Ley Safco y las Normas Básicas del SISPLAN, existe entre la asignación de los recursos del Estado y el logro de los objetivos del plan general de desarrollo económico y social, para ambos casos la calificación de las conductas encajaría de lleno en el delito de malversación tipificado en el artículo 144 del Código Penal:

(Malversación). El funcionario público que diere a los caudales que administra, percibe o custodia, una aplicación distinta de aquella a que estuvieren destinados, incurrirá en reclusión de un mes a un año o multa de veinte a doscientos cuarenta días. Si del hecho resultare daño o entorpecimiento para el servicio público, la sanción será agravada en un tercio.

El tipo penal debería ser reformulado, a efecto de que considere explícitamente como malversación la asignación de recursos públicos al margen de las prioridades establecidas por los instrumentos de planificación del desarrollo. Teniendo en cuenta los valores comprometidos en el incumplimiento o la violación de tales instrumentos (desarrollo de los pueblos, uso adecuado de los recursos públicos, conservación de los recursos naturales, democracia, equidad social, y gobernabilidad), acaso para este modo comisivo debiera exasperarse la pena hasta en la mitad. Teniendo en cuenta que sería injusto perseguir criminalmente al funcionario que se limita a ejecutar un presupuesto aprobado por el nivel competente, el tipo debería considerar dos hipótesis:

- (a) El funcionario que asigna el recurso al margen de lo presupuestado en concordancia con las prioridades establecidas por los instrumentos de planificación, y
- (b) El funcionario que aprueba un presupuesto al margen de dichas prioridades.

A diferencia de lo que sucede con el POT, en que el propio organismo que ejerce la potestad de OT tiene competencia para ejercer la potestad de ejecución de determinadas acciones proyectadas en el instrumento, en el caso del componente PLUS, que es el instrumento que más interesa desde la perspectiva de la conservación, el centro de imputación para las reglas de uso y recomendaciones de manejo son los usuarios de la tierra, y el control está a cargo de competencias especializadas (autoridad agraria, autoridad forestal, autoridad de áreas protegidas), mientras que el centro de imputación

para las reglas de intervención son las respectivas competencias especializadas. Así, el agricultor o el actor forestal son responsables de sujetar sus intervenciones a la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, respetar las servidumbres ecológicas, etc. (reglas de uso y recomendaciones de manejo), y las competencias especializadas las encargadas de controlarlos; en tanto que para las reglas de intervención son las propias competencias especializadas las encargadas de cumplirlas (verbigracia dotación de tierras prohibido, desmonte mecanizado prohibido, construcción de caminos limitado, concesiones forestales permitido).

De manera que en términos de calificación de las respectivas conductas contraventoras, tratándose de los usuarios de la tierra ya la ley ha determinado, como se refiere en el párrafo subsiguiente, que incurrir en causal de reversión u otras sanciones (Ley 1715 y Ley 1700) y en delito de destrucción o deterioro de bienes del Estado y la riqueza nacional tipificado en el artículo 223 del Código Penal, al que remite el artículo 42.IV de la Ley 1700. Por su lado, teniendo en cuenta que el acto de homologación causa estado de instrumentos de cumplimiento obligatorio en los PDOT y PMOT, y que estos tienen naturaleza legislativa (puntos 3 y 4), la violación de las reglas de intervención por parte de las competencias especializadas resulta asimilable al delito de resoluciones contrarias a la constitución y las leyes tipificado en el artículo 153 del Código Penal, siendo conveniente instalar legislativamente las normas de conexión a ese tipo y a las disposiciones sobre responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal previstas en la Ley Safco, tendiendo una línea de vinculación normativa entre los artículos 316.8³¹, 380.II, 387.I y 389 (ver párrafos adelante) de la CPE, la Ley Safco y el artículo 153 del Código Penal.

En consecuencia, de cara a velar por el efectivo cumplimiento del PLUS, los organismos con potestad de OT lo que fundamentalmente

³¹ Artículo 316 CPE: “La función del Estado en la economía consiste en: (...) 9. Formular periódicamente, con participación y consulta ciudadana, el plan general de desarrollo, cuya ejecución es obligatoria para todas las formas de organización económica”.

requieren no es, como usualmente se ha venido sosteniendo por error conceptual, de fortalecimiento institucional (aparato administrativo), sino de la instalación en el sistema jurídico de normas y mecanismos conectivos que les permitan excitar y, en su caso, disciplinar rápida y eficazmente, a las competencias especializadas, para que cumplan las reglas de intervención y hagan cumplir las reglas de uso sancionadas en el componente PLUS de los PDOT y PMOT.

En cuanto a la infraestructura jurídica para lo segundo (cumplimiento de las reglas de uso), el problema no es de carencia de normas, sino de aplicación efectiva por parte de las respectivas competencias especializadas. En efecto, en la Ley INRA (incluyendo las modificaciones efectuadas por la Ley 3545 de 28 de noviembre de 2006) está claramente establecido que el aprovechamiento de la tierra conforme a su capacidad de uso mayor (PLUS) es parte de la función social y de la función económico-social (artículo 2) y que procede la reversión en caso de incumplimiento (artículos 13.8, 18.7, 26.4, 51.52, 57 (I, II y III), 76 y disposiciones finales séptima y décima segunda). Por su lado, en la Ley Forestal (Ley 1700 de 12 de julio de 1996) está establecido:

- (a) Que las tierras deben usarse obligatoriamente de acuerdo a su capacidad de uso mayor (artículo 12),
- (b) Un sistema de multas y la reversión por violación de las tierras de protección (artículo 13),
- (c) Que la conversión a usos agropecuarios debe efectuarse con respeto a las servidumbres ecológica (artículo 16.III);
- (d) La caducidad de la concesión forestal por cambio de uso de la tierra forestal (artículo 34.I.d) y
- (e) Que incurren en delito de destrucción o deterioro de los bienes del Estado y la riqueza nacional, previsto en el

artículo 223 del Código Penal, quienes deforesten o quemen la cobertura arbórea en tierras de protección, producción forestal o inmovilización y en las áreas protegidas o lo hagan en tierras con cobertura boscosa aptas para otros usos sin respetar las servidumbres ecológicas o quienes incumplan el plan de manejo forestal en aspectos que afecten elementos esenciales de protección y sostenibilidad del bosque (artículo 42.IV).

Para ir a la CPE vigente, el artículo 380.II prescribe que:

Para garantizar el equilibrio ecológico, los suelos deberán utilizarse conforme con su capacidad de uso mayor en el marco del proceso de organización del uso y ocupación del espacio, considerando sus características biofísicas, socioeconómicas, culturales y político-institucionales. La ley regulará su aplicación.

Por su lado, el artículo 387.I establece que:

El Estado deberá garantizar la conservación de los bosques naturales en las áreas de vocación forestal, su aprovechamiento sustentable, la conservación y recuperación de la flora, fauna y áreas degradadas.

Respecto a la conversión, dice el artículo 389:

I. La conversión de uso de tierras con cobertura boscosa a usos agropecuarios u otros, sólo procederá en los espacios legalmente asignados para ello, de acuerdo con las políticas de planificación y conforme con la ley.

II. La ley determinará las servidumbres ecológicas y la zonificación de los usos internos, con el fin de garantizar a largo plazo la conservación de los suelos y cuerpos de agua.

III. Toda conversión de suelos en áreas no clasificadas para tales fines constituirá infracción punible y generará la obligación de reparar los daños causados.

De manera que el histórico clamor respecto a que los gobiernos departamentales y municipales deben dotarse de una capacidad institucional suficiente para, por sí mismos, hacer cumplir efectivamente los PDOT y PMOT, parte de un error conceptual, consistente en asumir que tienen competencia frente al total de materias reguladas por el PDOT y el PMOT. Lo que tienen, bajo el principio de subsidiariedad, es una potestad de OT (punto 1), que, además del principio de coordinación en el proceso de elaboración (homologación material de los instrumentos de OT, puntos 4 y 5), precisamente se encuentra condicionada al principio de conurrencia en el proceso de su ejecución (punto 2), y donde el acto que causa estado de instrumentos de cumplimiento obligatorio en los PDOT y PMOT es la homologación formal por DS y RS, respectivamente, como cierre del principio de coordinación (punto 3).

Por consiguiente, en cuanto a la potestad de control y sanción, ineludiblemente debe respetarse el mapa de competencias materiales (principio de conurrencia). De hecho, eso es lo previsto por el artículo 7.II de la Ley 2028 al establecer para el gobierno municipal que *su actuación no se prolongará más allá del límite fijado por la materia correspondiente*, y de hecho el artículo 9 de la RS 217075 de 5 de junio de 1997 ya era inequívoco al respecto, al establecer lo siguiente:

Los PLUS son instrumentos técnico-normativos que establecen las reglas de uso e intervención del suelo y las recomendaciones de manejo para cada una de las categorías definidas, considerando las competencias jurisdiccionales y sectoriales establecidas por ley (teoría general de competencias).

Algo que cabe hacer para evitar que, al ser permisivas o complacientes con los ilícitos de la materia, las competencias especializadas agraven la potestad de OT de las entidades territoriales, es, otra vez, instalar normas conectivas. Así, la Ley de OT debería vincular la falta de aplicación de sanciones administrativas y

penales de ley, con el artículo 178 del Código Penal, haciendo la correspondiente reformulación del tipo³².

Conclusión

En conclusión, es el análisis de los efectos jurídicos de los PDOT y PMOT, según sus destinatarios por componentes POT y PLUS, el que determina los requerimientos de fortalecimiento institucional o normativo de los órganos con potestad de OT. Los destinatarios del POT (jerarquía de los centros poblados, dotación de servicios básicos, apoyo a la producción, vinculación y articulación del territorio) son órganos de los propios gobiernos departamentales y municipales u organismos públicos externos (verbigracia Administradora Boliviana de Caminos o ministerios). Para que órganos internos y organismos externos no burlesquen la potestad de OT y, con ello, ultrajen los valores envueltos en su ejercicio, no se requiere de nuevo aparato institucional, sino de infraestructura normativa conectiva, en orden a que los responsables sean sancionados por delito de malversación y de resoluciones contrarias a la constitución y las leyes. Para el efecto, es necesario instalar normas que permitan a los órganos con ejercicio de potestad de OT disciplinar pronta y eficazmente a los órganos de ejecución o, en su caso, activar su persecución criminal.

En cuanto a los destinatarios del PLUS, respecto a sus reglas de intervención, otra vez, son organismos públicos los destinatarios (autoridad agraria, autoridad forestal, autoridad de caminos, etc.), para lo que rige lo mismo que se acaba de exponer para el POT (requerimiento de infraestructura normativa conectiva y no de nuevo aparato institucional), pues el incumplimiento

³² Artículo 178 (Omisión de denuncia). El juez o funcionario público que estando por razón de su cargo obligado a promover la denuncia o persecución de delitos y delincuentes, dejare de hacerlo, será sancionado con reclusión de tres meses a un año o multa de sesenta a doscientos cuarenta días, a menos que pruebe que su omisión provino de un motivo insuperable.

de las reglas de intervención importa por igual incurrir en delito de resoluciones contrarias a la constitución y las leyes, habida cuenta de la naturaleza legislativa del OT (puntos 3 y 4). Respecto a sus reglas de uso y recomendaciones de manejo, los destinatarios son los usuarios de la tierra, y los encargados de velar por su real y efectivo cumplimiento las respectivas competencias especializadas (autoridad agraria, autoridad forestal, etc.), con lo que también para esto rige la misma conclusión, a saber, instalar normas conectivas que permitan a los órganos con potestad de OT perseguir criminalmente por delitos de incumplimiento de deberes (154 CP) y de omisión de denuncia (178 CP) a los responsables de las competencias especializadas que no cumplan con activar la aplicación a los usuarios de la tierra de las sanciones administrativas, civiles y penales previstas por el ordenamiento legal.

■ 10. El régimen transitorio a las leyes de desarrollo de la CPE

“La regla, por consiguiente, es que la validez del derecho preconstitucional se determina según la Constitución de 2009. Esto implica:

- (1) Que el enjuiciamiento de su constitucionalidad debe hacerse conforme al contenido material del texto vigente;
- (2) Que la declaratoria de inconstitucionalidad debe sujetarse al procedimiento previsto en el texto vigente; y
- (3) Que hasta en tanto tal procedimiento no sea agotado, el derecho preconstitucional continúa siendo válido (presunción de validez)³³.

³³ ANDALUZ VEGACENTENO, Horacio: *La estructura del sistema jurídico: las relaciones entre las fuentes del derecho en la constitución vigente*; en Estudios sobre la Constitución aprobada en enero de 2009, Grupo Editorial KIPUS, Cochabamba, 2009, p 289.

Los PMOT y PDOT en curso de formulación, aprobación y homologación, continúan sujetos a la legislación preconstitucional, la misma que se conserva mientras no sea declarada su invalidez o sustituida por las leyes de desarrollo de la CPE.

Como quiera que en dicha legislación no se encuentran previstos los mecanismos de homologación material, pero que tal homologación hace esencialmente al principio de coordinación (*coordinación, concordancia, articulación, compatibilización*, según los términos indistintamente usados en la legislación), lo recomendable es que en los procesos en marcha se aplique el mecanismo sugerido en el punto 5 (la ruta “comunicación fundamentada – intercambio de notas técnicas – diligencias de comprobación en campo – constancia de avenimiento”), a fin de honrar los ejes conceptuales ahí expuestos.

III. PROPUESTA DE CONTENIDOS NORMATIVOS



III. PROPUESTA DE CONTENIDOS NORMATIVOS

En primer lugar, debe considerarse como un hecho positivo que esta vez el OT haya sido normado desde el propio sitio constitucional. En el punto 1 de la sección II han sido glosados los artículos referidos a las competencias en materia de OT del nivel central, los gobiernos departamentales, los gobiernos municipales y las AIOC, que reproducimos al pie por facilidad de seguimiento³⁴, y en el punto 9 los tres artículos referidos al carácter imperativo del OT³⁵. A esta lista debe agregarse que tan temprano como en el artículo 9.6 de la CPE se establece como fin y función esencial del Estado *promover y garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales*, donde la parte subrayada lleva al OT. Ahora toca proponer los componentes normativos básicos que deben ser incluidos en las leyes de desarrollo de los preceptos constitucionales sobre OT.

³⁴ Artículo 271.II. Son competencias exclusivas del nivel central del Estado: 33. Políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial.

Artículo 300. I. Son competencias exclusivas de los gobiernos departamentales autónomos, en su jurisdicción: 5. Elaboración y ejecución de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, municipales e indígena originario campesino.

Artículo 302. I. Son competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos, 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.

Artículo 304. I. Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias exclusivas: 4. Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales, y municipales. 15. Planificación y gestión de la ocupación territorial.

³⁵ Artículo 380.II. Para garantizar el equilibrio ecológico, los suelos deberán utilizarse conforme con su capacidad de uso mayor en el marco del proceso de organización del uso y ocupación del espacio, considerando sus características biofísicas, socioeconómicas, culturales y político-institucionales. La ley regulará su aplicación.

Artículo 387.I: El Estado deberá garantizar la conservación de los bosques naturales en las áreas de vocación forestal, su aprovechamiento sustentable, la conservación y recuperación de la flora, fauna y áreas degradadas.

Artículo 389. I. La conversión de uso de tierras con cobertura boscosa a usos agropecuarios u otros, sólo procederá en los espacios legalmente asignados para ello, de acuerdo con las políticas de planificación y conforme con la ley. II. La ley determinará las servidumbres ecológicas y la zonificación de los usos internos, con el fin de garantizar a largo plazo la conservación de los suelos y cuerpos de agua. III. Toda conversión de suelos en áreas no clasificadas para tales fines constituirá infracción punible y generará la obligación de reparar los daños causados.

1. Para comenzar con el eslabón final de la cadena de OT, que es la fase de implementación y cumplimiento de sus instrumentos, al formular las leyes de desarrollo, y particularmente la Ley de OT, debe atenazarse dicha fase tendiendo una línea de conexión normativa que aproveche todos los puntos de apoyo presentes en la CPE, y no solamente los específicamente referidos al OT. Así, entre los puntos que deben ser conectados al OT están los siguientes:

- **Legitimación activa universal** a cualquier persona *para ejercitar las acciones legales en defensa del medio ambiente* (artículo 34 CPE). En la Ley de OT debería hacerse una conexión normativa explícita que la aproveche, como ventana al control social de ancha base sobre el OT.
- **Acción de Inconstitucionalidad**, con legitimación activa universal para procurar la declaración de inconstitucionalidad de cualquier ley, decreto o resolución no judicial contraria a la Constitución (artículos 132 y 133 CPE). La conexión normativa debería aprovecharla como ventana a la inmediata expulsión del sistema jurídico de cualquier norma que viole el OT.
- **Acción de Cumplimiento**, con legitimación activa universal para el caso de incumplimiento de disposiciones constitucionales o legales por parte de los servidores públicos, y con el objeto de garantizar la ejecución de la norma omitida (artículo 134 CPE). Dado el carácter normativo del OT, la conexión debe aprovechar esta nueva acción constitucional como ventana para que cualquier persona pueda exigir la efectiva aplicación de los instrumentos de OT.
- **Acción Popular**, con legitimación activa universal para accionar contra todo acto u omisión de las autoridades o de personas individuales o colectivas que violen o amenacen con violar derechos e intereses colectivos relacionados con el medio ambiente (artículos 135-136 CPE). La conexión debe

aprovecharla como ventana a lograr protección jurisdiccional contra acciones u omisiones que vulneren el OT.

- **Jurisdicción Agroambiental**, con competencia en materia de *demandas sobre actos que atenten contra la fauna, la flora, el agua y el medio ambiente, así como demandas sobre prácticas que pongan en peligro el sistema ecológico y la conservación de especies vegetales o animales* (artículos 186-189 CPE). La conexión debe habilitar acciones concretas que se constituyan en ventana a la intervención pronta y eficaz de la justicia especializada en el cumplimiento del OT.
- **Procuraduría General del Estado**, con la atribución de defender judicial y extrajudicialmente los intereses del Estado y atender denuncias por lesión a los intereses del Estado (artículos 229-231 CPE). La conexión debe aprovecharla como ventana a que el OT sea incluido explícitamente como una tarea primordial en la defensa de los intereses del Estado, desde que dice relación con la conservación del patrimonio natural, que hace esencialmente al valor del territorio nacional.
- **Contraloría General del Estado**. El artículo 213 CPE debe ser aprovechado para hacer una conexión normativa expresa en la Ley de OT a fin de que, a instancia de los correspondientes Custodios del OT y como ventana a atenazar al lado público del OT, sean indiciados por responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal los funcionarios renuentes al cumplimiento del POT o el PLUS, ya se trate de órganos internos de las propias entidades territoriales con potestad de OT, o de competencias especializadas que agraven dicha potestad (agraria, forestal, de AP u otras).
- **Integridad territorial del Estado**. Los artículos 108.13 y 261 CPE deben ser aprovechados en la Ley de OT para desarrollar el concepto de integridad territorial del Estado, incluyendo en

el mismo el patrimonio natural como factor esencial de valor del territorio nacional. Esta conexión normativa sería ventana a la adecuada dotación presupuestaria a las autoridades forestales, agrarias y de áreas protegidas, como institutos civiles tutelares de la integridad territorial del Estado, así como a la pronta y eficaz intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Boliviana en el apoyo que les fuera solicitado por tales institutos.

- **Custodio del OT.** En conexión normativa de los artículos 316.9, 380.II y 389.III CPE, los Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas deberían instituir el Custodio del OT, con estatus jurídico privilegiado, designado por y dependiente del órgano legislativo de cada entidad territorial, no removible sino con expresión de causa y decisión de dos tercios del total de miembros de dicho órgano, con la atribución específica de (1) certificar *ex ante* ejecución de proyectos y asignación presupuestaria la conformidad con el POT de su jurisdicción, (2) certificar los usos del suelo según el PLUS de su jurisdicción, y (3) denunciar *ex post* violaciones al POT y al PLUS. A su vez, la Ley de OT debería hacer conexión con ello.

2. Siempre en términos de atenuar la fase final del OT (implementación y cumplimiento), se impone consignar inequívocamente en la legislación de desarrollo: (a) que la capacidad de planificación del territorio constituye una potestad; (b) los valores envueltos en el ejercicio de dicha potestad (desarrollo de los pueblos, uso adecuado de los recursos públicos, conservación de los recursos naturales, democracia, equidad social, y gobernabilidad); y (c) el carácter normativo, de cumplimiento obligatorio, de los instrumentos de OT aprobados y homologados conforme a ley. Con esa base, es necesario responder normativamente a las siguientes hipótesis:

2.1. Funcionario público que resuelve contra lo dispuesto por el PLUS o el POT (ejemplos: autoriza usos incompatibles

con el PLUS, autoriza acciones incompatibles con el POT): delito de resoluciones contrarias a la Constitución y las leyes (153 CP a reformularse); nulidad del acto; denuncia por la autoridad cuya potestad de OT es agraviada.

2.2. Funcionario público que asigna recursos contrariando lo establecido por el POT (ejemplo: ejecución de carreteras al margen de la articulación territorial establecida por el POT): delito de malversación (144 CP a reformularse); destitución; inhabilitación; denuncia por la autoridad cuya potestad de OT es agraviada. Como se lleva expuesto en el punto 9 de la sección II, teniendo en cuenta que sería injusto perseguir criminalmente al funcionario que se limita a ejecutar un presupuesto aprobado por el nivel competente, el tipo debería considerar dos hipótesis:

- (a) El funcionario que asigna el recurso al margen de lo presupuestado en concordancia con las prioridades establecidas por los instrumentos de planificación, y
- (b) El funcionario que aprueba un presupuesto al margen de dichas prioridades.

2.3. Funcionario público que no aplica al usuario de la tierra infractor del PLUS las sanciones previstas en el ordenamiento legal o no procura su aplicación por el órgano jurisdiccional (ejemplos: no aplicación de sanciones administrativas ante la destrucción de servidumbres ecológicas o no procuración de las sanciones penales ante la conversión a usos agropecuarios de tierras de producción forestal permanente o áreas protegidas): forma agravada de delito de incumplimiento de deberes (154 CP a reformularse), delito de omisión de denuncia (178 CP a reformularse), a instancia de la autoridad cuya potestad de OT es agraviada.

3. Instalación normativa de la potestad de actuación extraordinaria en ultra jurisdicción. Ante situaciones de flagrante violación al PLUS por un agente cualquiera (público o privado), de la que podrían derivar daños graves o irreversibles para el ecosistema o alguno de sus recursos, la autoridad cuya potestad de OT es agraviada debería estar legalmente habilitada para poder disponer la paralización inmediata de las actividades lesivas, dando cuenta en el término de la distancia a la autoridad llamada por ley. El caso omiso del agente configuraría, según corresponda, delito de resistencia a la autoridad, desobediencia e impedimento o estorbo al ejercicio de funciones, tipificados en los artículos 159, 160 y 161 del Código Penal. Ejemplo:

Un gobierno municipal verifica que dentro de su ámbito territorial se está adelantando un proceso de deforestación en áreas no permitidas; ordena la paralización inmediata; asienta el estado de corte al momento de la intervención, como referente para calificar el posible caso omiso del agente; pone el hecho en conocimiento de la autoridad forestal, la agraria o la de áreas protegidas, según corresponda. Los efectos serían:

- (a) Necesidad de acatar la orden y respetar el statu quo del estado de corte determinado en intervención municipal, para evitarse el enjuiciamiento criminal por los delitos citados (mecanismo para atenuar al agente);*
- (b) Necesidad de la competencia especializada pertinente de poner en marcha sus mecanismos legales de la materia (punto 2.3.), sabedora de que, de lo contrario, dejaría rastro inequívoco de delito de incumplimiento de deberes, 154 CP, y de omisión de denuncia, 178 CP (mecanismos para atenuar al órgano especializado de la materia).*

4. Retrocediendo ahora en la cadena del OT, es evidente que si la eficacia en la fase de implementación depende en gran medida del grado de legalidad/legitimidad de los instrumentos de OT, y que si el factor legalidad/legitimidad a su vez depende del grado

de seriedad y consistencia de dichos instrumentos y del sistema en que se producen, entonces es necesario instalar, conforme a lo planteado en el punto 5 de la sección II, la base normativa de la homologación material, hoy ausente en el proceso.

5. Para abordar esta vez toda la cadena desde el principio, es necesario utilizar la Ley de OT como vehículo para reconstruir jurídicamente todo el proceso de OT por escalas territoriales, como sistema de provisión normativa en tracto descendente (de la cúspide a la base) y retroalimentación ordenadora en tracto inverso (de la base a la cúspide), con los correspondientes mecanismos de coordinación colateral y vertical, por ser la única forma de conservar el sistema, a saber, garantizando la homologación material entre los instrumentos de la escala primaria entre sí y con los de la escala secundaria y terciaria. De no darse así, el OT por escalas territoriales, lejos de conformar un sistema, daría lugar a la existencia de instrumentos antinómicos y contradictorios por igual vigentes.

6. En cuanto a la homologación, teniendo en cuenta que el factor de corrección por excelencia del sistema de OT no puede ser otro que el nivel primario (menor espacio/mayor escala), y siendo que la homologación de cada nuevo instrumento del nivel primario comporta la modificación parcial de los instrumentos del nivel secundario y terciario (puntos 4 y 5), lo lógico es optar por la coordinación simultánea de los tres niveles, en vez de la coordinación diferida hoy vigente (cuando los trabajos del nivel primario han concluido, los recursos se han agotado y el equipo técnico se ha dispersado). En consecuencia, lo que tendría que normarse es que en todo acto de homologación material entre el nivel primario y el secundario, el secundario actúa además como delegatario del terciario, dándole cuenta sucesiva de cada uno de dichos actos, y asumiéndose positivamente, en su caso, el silencio del nivel delegante.

Así, para la homologación formal del componente PLUS del nivel primario (municipio/AIOC), tendría que normarse:

- (a) Que el informe final de conformidad del nivel secundario debe resumir los actos de homologación material ocurridos durante el proceso ejecutado por el nivel primario;
- (b) Que sobre esa base el ministro del ramo debe tramitar el correspondiente DS, habida cuenta que el informe de conformidad del nivel secundario representa también la conformidad del nivel terciario (actuado por delegación durante el proceso);
- (c) Que el DS conlleva fuerza modificatoria del PLUS de los niveles secundario y terciario en lo que corresponda, en un sistema abierto de modificación sucesiva que se corresponde con el proceso de retroalimentación en tracto inverso o ascendente;
- (d) Que la base de la certificación, independientemente del nivel que la extienda, deberá ser el PMOT u OT-AIOC homologado, y sólo para las áreas aún no ordenadas en el nivel primario, el PDOT subsistente, de manera que cualquiera de los niveles con potestad de OT podría otorgar los certificados, siempre que tenga en cuenta el último factor de corrección introducido al sistema con la homologación formal del último instrumento de OT de escala primaria, conforme se lleva expuesto en el punto 7 de la sección II.

7. Para el caso específico de AP, debe normarse que sólo produce efecto de declaratoria si en el proceso de OT primario o secundario se cumplen las reglas vigentes para el nivel terciario (expediente técnico-científico que justifique los valores sobresalientes, la extensión y la categoría). Sin embargo, esto dependerá de lo que establezca sobre la materia la correspondiente ley de desarrollo (de diversidad biológica/de AP), pues si ahí se establece que la declaratoria debe hacerse por ley, como estaba delineado en el archivado proyecto de Ley de AP, esa será la norma. Como quiera que sea, debe tenerse presente que el rango normativo mínimo

de DS para la declaratoria de AP o la inmovilización de tierras, halla fundamento en que constituyen acto de disposición o clausura territorial, respectivamente, y puesto que en cuestiones territoriales el competente es el nivel central del Estado, el instrumento normativo que expresa globalmente la voluntad de dicho nivel es el DS.

8. El ejercicio de la potestad de OT que la CPE acuerda a las AIOC, está supeditado a que las mismas queden conformadas, lo que pasa por la previa promulgación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (271 CPE).

9. En cuanto a los Custodios del OT (parte final del punto 1 de esta sección), la figura tendría que ser introducida normativamente a través de los Estatutos para el caso de los gobiernos departamentales y las AIOC, y de las Cartas Orgánicas para el de las autonomías municipales.

IV. PROPUESTA DE ARTÍCULOS



IV. PROPUESTA DE ARTÍCULOS

De cara a la implementación y el cumplimiento efectivo de los instrumentos de ordenamiento territorial, lo que se requiere es de un sistema sólido, y eso pasa por sustituir el vigente conglomerado de parches jurídicos de diversos rangos legales, por una Ley de Ordenamiento Territorial. Como se ha visto en la sección I (Presentación del problema), el sistema vigente es conceptual y legalmente endeble. Aquí la ineficacia legal del sistema (falta de cumplimiento), viene a ser la consecuencia obligada de su ineficiencia normativa. El remedio, por tanto, no puede ser otro que normar esta vez correctamente y desde el escalón jerárquico requerido. El rango jurídico no puede ser otro que el de Ley. Es más, lo que en su momento se planteó a la Asamblea Constituyente era que en la nueva Constitución se considerara las Leyes Orgánicas y las Leyes Estatutarias por encima de las Leyes Ordinarias³⁶, y que una de las leyes orgánicas fuera la de ordenamiento territorial³⁷.

³⁶ “Conforme a una práctica común en el derecho comparado, y dada su racionalidad estructuradora de las jerarquías normativas, la Nueva Constitución debería incorporar a la economía jurídica del país las leyes orgánicas y estatutarias por encima de las ordinarias, y someterlas por igual al principio de unidad de materia (conexión forzosa de sus normas en torno a un núcleo rector de los distintos contenidos regulados). Las leyes orgánicas dicen relación tanto con la organización del Estado (leyes orgánicas del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial, de los institutos armados y las fuerzas policiales, de Ministerio Público, de la Defensoría del Pueblo, etcétera), como con temas de particular importancia para el destino nacional (descentralización, ordenamiento del territorio, recursos naturales renovables, etcétera). Las leyes estatutarias dicen relación con los códigos y cuerpos de similar estatus normativo (estatutos jurídicos que regulan de modo integral una parcela del derecho). Al tramitarse y aprobarse por el Poder Legislativo como orgánicas o estatutarias (y donde la diferencia sustancial respecto a las ordinarias consiste en la votación más exigente), la lógica es que sus contenidos materiales cuentan con mayor estabilidad jurídica, toda vez que no pueden ser alterados incidentalmente por leyes ordinarias al calor de las circunstancias del debate parlamentario.” (ANDALUZ, Antonio et al: Propuesta técnica sobre Articulado del Régimen de los bosques y las tierras forestales en la Nueva Constitución; Informe Final, 29 de marzo de 2007, Cámara Forestal de Bolivia, con el auspicio de la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria, pp 3-4).

³⁷ La propuesta formulada en el documento citado en la nota anterior era la siguiente:
“Artículo. Es potestad del Estado ordenar el territorio nacional, asignando legalmente los usos a que estarán destinados sus diferentes espacios en función de los valores naturales sobresalientes que contienen, de su vulnerabilidad a los factores de degradación y de razones de interés general debidamente declaradas. Una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial norma su aplicación.”

Infortunadamente, esa propuesta, enderezada a fortalecer la organización jurídica del Estado de Derecho, no fue acogida, de manera que de momento sólo queda recurrir a una ley ordinaria.

Como quiera que formular un Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial que sea conceptual y técnicamente solvente, es de la más alta prioridad para la causa de la conservación, seguidamente se propone algunos textos que debieran ser incluidos en su articulado. En cuanto a instituir el Custodio del OT, lo orgánico sería hacerlo a través de los Estatutos Autonómicos y las Cartas Orgánicas.

■ 1. Conexión al artículo 144 CP

Artículo. *Incurrir en el delito de malversación tipificado por el artículo 144 del Código Penal el funcionario que asigna recursos públicos al margen de lo presupuestado en concordancia con las prioridades establecidas por los instrumentos de planificación con vigor oficial, así como el que aprueba un presupuesto al margen de dichas prioridades.*

■ 2. Conexión al artículo 153 CP

Artículo. *Dada la naturaleza normativa de la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, a que se refiere el artículo 380 de la Constitución Política del Estado, incurre en delito de resoluciones contrarias a la*

I. Las medidas de ordenamiento territorial son normas de resguardo de la integridad territorial del Estado.

II. Corresponde al Gobierno Nacional dictar las políticas y normas generales de ordenamiento territorial y a los Gobiernos Departamentales y Municipales ejecutarlo y controlarlo, atendiendo a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad¹.

¹“Exposición de motivos : Dado que es la herramienta para una correcta gestión del territorio nacional, el ordenamiento territorial debe ser (a) arbitrado desde la propia Constitución, (b) vinculado a la integridad territorial del Estado y (c) derivado a una ley orgánica. Son las medidas que la realidad reclama de cara a garantizar efectivamente que las tierras de todo el país sean usadas racionalmente, en un marco de conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos suelo, agua, flora, fauna, así como de los ecosistemas y su diversidad biológica.”

Constitución y las leyes, tipificado en el artículo 153 del Código Penal, el funcionario que dictare, ejecutare o hiciere ejecutar resoluciones u órdenes contrarias a las reglas de intervención establecidas en un plan de uso del suelo con vigor oficial o a las acciones previstas en un plan de ocupación territorial con igual vigor.

■ 3. Conexión a los artículos 154 y 178 CP

Artículo. *Incurrir en el delito de incumplimiento de deberes tipificado por el artículo 154 del Código Penal el funcionario que no aplicara las sanciones de ley al infractor de las reglas establecidas en un plan de uso del suelo con vigor oficial. El funcionario que, en su caso, no procurara la aplicación de las sanciones de ley por el órgano jurisdiccional, incurre en delito de omisión de denuncia tipificado por el artículo 178 del Código Penal.*

■ 4. Instalación de la potestad de actuación extraordinaria en ultra jurisdicción.

Artículo. *Ante situaciones de flagrante violación, por un agente público o privado, a un instrumento de ordenamiento territorial con vigor oficial, de la que podrían derivar daños graves o irreversibles para el ecosistema o alguno de sus recursos, la autoridad cuya potestad de ordenamiento territorial es agraviada por la violación goza de fuero de atracción, por prórroga extraordinaria de competencia, para disponer la paralización inmediata de las actividades lesivas, dando cuenta en el término de la distancia a la autoridad llamada por ley.*

El caso omiso del agente constituye, según corresponda, delito de resistencia a la autoridad, desobediencia e impedimento o estorbo al ejercicio de funciones, tipificados en los artículos 159, 160 y 161 del Código Penal.

Artículo. *Como referente para determinar el posible caso omiso del agente, la autoridad que ordena la paralización asentará un acta*

que establezca suficientemente el estado de corte al momento de la intervención.

Al acta se acompañará el certificado de uso del suelo o del instrumento de ordenamiento territorial que es materia de la violación.

Artículo. La medida de paralización sólo podrá ser levantada mediante resolución expresa y motivada de la autoridad llamada por ley, con conocimiento de la autoridad que la dispuso. Si ésta no la hallare legalmente fundada, promoverá, según corresponda, causa por delitos de resoluciones contrarias a la constitución y las leyes, de incumplimiento de deberes o de omisión de denuncia, tipificados en los artículos 153, 154 y 178 del Código Penal.

5. Base normativa de la homologación material

Artículo. Se entiende por homologación material, como base de la ulterior homologación formal mediante Decreto Supremo, la coordinación que, durante el proceso de elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial y con el fin de que resulten compatibles entre sí, deberá darse entre los titulares de la potestad de ordenamiento territorial de la escala municipal o de autonomías indígena originario campesinas (nivel primario), la escala departamental (nivel secundario) y la escala nacional (nivel terciario).

Artículo. El inicio de todo proceso de ordenamiento territorial en el nivel primario deberá ser comunicado al nivel secundario, con declaración de sometimiento a la metodología general en vigor oficial e información sobre el equipo técnico a cargo, el plan de trabajo y el cronograma de actividades.

Recibida la comunicación, el nivel secundario designará a un funcionario de coordinación.

Tratándose de procesos del nivel secundario, el inicio será comunicado al nivel terciario, rigiendo en lo demás las mismas reglas.

Artículo. El nivel primario tomará los instrumentos de ordenamiento territorial del nivel secundario como hipótesis generales que está llamado a confirmar o modificar. En el segundo caso, el nivel primario actúa como factor de corrección del sistema de ordenamiento territorial, en virtud de que opera en un espacio menor de análisis y a una escala mayor de trabajo, que permiten realizar estudios en más detalle y profundidad, así como agotar plenamente los procesos de concertación social con todos los actores del medio.

Artículo. Siempre que en el nivel primario se proponga la modificación de una categoría de uso o una acción de ocupación territorial del nivel secundario, el primero deberá obtener la constancia de avenimiento del segundo. Para el efecto, se seguirá el siguiente procedimiento:

- (a) **Comunicación fundamentada.** El nivel primario comunicará su propuesta de modificación al secundario, exponiendo los fundamentos. Si el secundario los halla suficientes, librará la respectiva constancia de avenimiento.
- (b) **Intercambio de notas técnicas.** De no hallar suficientes los fundamentos, el nivel secundario requerirá del primario la mayor información que considere necesaria para adoptar una decisión, como estudios de micro caracterización u otros.
- (c) **Diligencias de comprobación en campo.** De no ser suficiente el intercambio de notas técnicas, el nivel secundario podrá disponer la realización de sobrevuelos, visitas al terreno y cualquier otra medida conducente a la obtención de certeza sobre la necesidad real del cambio propuesto y sus alcances.
- (d) **Constancia de avenimiento.** Cuando haya avenimiento del nivel secundario, el mismo podrá ser total, parcial, con variantes y condiciones. Si no hay avenimiento alguno, prevalecen las categorías o acciones asignadas por los instrumentos del nivel secundario.

Artículo. Cuando en el nivel primario se proponga introducir modificaciones a categorías de uso o acciones de ocupación territorial que son de competencia del nivel terciario, la coordinación al respecto será efectuada además con este nivel, bajo el mismo procedimiento del artículo anterior.

Artículo. El informe final de conformidad del funcionario coordinador del nivel secundario y, en su caso, del terciario, consistirá en una reseña de los actos de homologación material sustanciados durante el proceso. Dicho informe será emitido antes de someterse el instrumento de ordenamiento territorial a la aprobación del correspondiente órgano legislativo del nivel primario o secundario, según corresponda. Elevado al nivel terciario, éste, a sola comprobación de que el proceso de homologación material fue regularmente agotado, procederá a tramitar la homologación formal mediante Decreto Supremo.

■ 6. Custodio del OT (artículos que podrían ser incluidos en Estatutos y Cartas Orgánicas)

Artículo. Se reconoce y proclama que los instrumentos de ordenamiento territorial, como herramientas de planificación destinadas a la conservación y el uso sostenible de las tierras y la ocupación racional del territorio, conllevan honrar los siguientes valores: (a) el bienestar general de los pueblos, que sólo puede lograrse a través del desarrollo sostenible; (b) el uso eficiente de los recursos públicos, que comienza por la asignación presupuestaria de acuerdo a las prioridades establecidas en los instrumentos de planificación; (c) la conservación a largo plazo de los recursos naturales renovables del país, como base estable para el desarrollo de los pueblos; (d) la democracia, en la medida que las prioridades de desarrollo, identificadas con la participación de los pueblos y plasmadas en los instrumentos de planificación, constituyen la línea base de la democracia económica; (e) la equidad social, pues el sentido de la participación ciudadana en los procesos de planificación es precisamente el establecimiento de las prioridades de la demanda social y su compatibilización con la oferta estatal; y (f) la gobernabilidad, pues la concreción de las prioridades de desarrollo como

expresión democrática de los pueblos y la asignación de los recursos de acuerdo a la demanda social, es una condición básica de gobernabilidad.

Artículo. Las infracciones administrativas y los delitos de la materia deben ser perseguidos teniendo en cuenta que toda violación a los instrumentos de ordenamiento territorial vulnera los valores referidos en el artículo anterior.

Artículo. En el marco de los artículos 316.9, 380.II y 389.III de la Constitución Política del Estado, se instituye el Custodio del Ordenamiento Territorial, como funcionario público con estatus jurídico privilegiado, designado a plazo indefinido por el órgano legislativo y dependiente del mismo, no removible sino con expresión de causa y decisión de dos tercios del total de miembros de dicho órgano, con las siguientes atribuciones específicas: 1. Certificar antes de la ejecución de proyectos y de las correspondientes asignaciones presupuestarias, la conformidad con el plan de ocupación territorial en vigor; 2. Certificar los usos del suelo según el instrumento de vigor oficial para la jurisdicción; y 3. Denunciar cualquier violación a los instrumentos de ordenamiento territorial y constituirse en parte coadyuvante en la persecución criminal de los delitos de la materia.

Artículo. El Custodio del Ordenamiento Territorial tendrá a su cargo oficina, personal y presupuesto según determinación del órgano legislativo.

V. LA ESTRATEGIA PARA LA SITUACIÓN ACTUAL



V. LA ESTRATEGIA PARA LA SITUACIÓN ACTUAL. EXIGIBILIDAD EXCEPCIONAL POR FALENCIA NORMATIVA Y DEJACIÓN DE ATRIBUCIONES

¿Qué hacer mientras el nivel central continúe absteniéndose de emitir pronunciamiento alguno en torno al componente PLUS de los instrumentos de OT sometidos a su homologación?

La respuesta no puede ser otra que esta: los gobiernos departamentales y municipales, según corresponda, deben imponer su cumplimiento efectivo, hasta el límite de sus poderes.

Fundamentos:

- (a) Al cumplir con ejercer su potestad de OT, los gobiernos municipales y departamentales han procedido a honrar, bajo el principio de subsidiariedad, los valores envueltos en el OT, a saber: el bienestar general de los pueblos, el uso eficiente de los recursos públicos, la conservación a largo plazo de los recursos naturales renovables del país, la democracia, la equidad social, y la gobernabilidad.
- (b) Es en la propia legislación de la materia que existe falencia normativa, lo que es de exclusiva incumbencia del nivel central. Mientras tanto, los gobiernos departamentales y municipales cumplen con honrar el principio de coordinación, al someter sus instrumentos de OT a la homologación formal.
- (c) Es el propio nivel central el que hace dejación de atribuciones, al omitir pronunciarse por tiempo indefinido respecto a la homologación formal o la regularización de instrumentos de OT sometidos a su consideración.

- (d) Es el propio nivel central el que incurre en abdicación de su potestad reglamentaria, al abstenerse de producir las normas necesarias, no obstante que a lo largo de los años crecientemente los municipios del país han venido elaborando y aprobando sus respectivos PMOT y sometidos a homologación.
- (e) Hasta aquí, lo que el cuadro descrito dice es que, como lo quiere la Ley Safco, disciplinadamente los gobiernos municipales han procurado la vinculación efectiva entre los sistemas de planificación e inversión pública, pues es la forma de garantizar el uso eficiente y eficaz de los recursos del Estado, y, como lo quieren las normas básicas del SISPLAN, disciplinadamente han ejercido el principio de subsidiariedad para planificar en el ámbito de su jurisdicción y competencia, han abierto las puertas a la participación de los diversos actores de su ámbito en orden a establecer con equidad las prioridades de la demanda social y su compatibilización con la oferta estatal, y, en suma, disciplinadamente han procurado honrar los valores envueltos en dichos procesos, para, finalmente, disciplinadamente cumplir con el principio de coordinación, sometiendo a homologación sus instrumentos de OT según la forma indicada por las normas vigentes.
- (f) Ante este cuadro, la dejación de sus atribuciones por parte del nivel central, al abstenerse indefinidamente de todo pronunciamiento y mantener una situación de falencia normativa en la legislación de la materia, ni en términos morales ni en términos jurídicos es excusa para la dejación de las suyas por parte de los gobiernos departamentales y municipales, y es su obligación jurídica y moral exigir hasta el límite de sus poderes el cumplimiento de sus instrumentos de OT, dando cuenta a la Contraloría General del Estado de la fecha en que los mismos fueron sometidos a homologación.

- (g) En cuanto al componente POT de los PMOT, según la normativa vigente (RS 217075 de 5 de junio de 1997, artículo 17), lo que causa estado de instrumentos de cumplimiento obligatorio es su homologación mediante resolución expresa del órgano legislativo departamental.
- (h) En cuanto a las AP municipales y departamentales, recuérdese que es la RS 217075, habilitada por el artículo 8 de la Ley 1669, la que en su artículo 10 considera al AP como una de las categorías de uso del PLUS, y donde lo relevante es que a lo largo del tiempo gobiernos municipales y departamentales han venido declarando AP, eventos que son de carácter público y notorio, por lo que es de exclusiva responsabilidad del nivel central su silencio al respecto y su abdicación de atribuciones al no haber procedido ni a subsanar deficiencias normativas sobre la materia, ni a pronunciarse en sentido alguno con referencia a tales declaratorias. Mientras el nivel central se mantenga indiferente al respecto, y mientras los actos de declaratoria no sean declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional Plurinacional, debe asumirse que tales declaratorias gozan de presunción de constitucionalidad, correspondiendo a los gobiernos departamentales y municipales que las produjeron imponer su cumplimiento hasta el límite de sus poderes.
- (i) En todo caso, un dato jurídicamente cierto es que existen los PLUS aprobados por Decretos Supremos, y dos de ellos (Santa Cruz y Pando) elevados a rango de Ley³⁸, y que los gobiernos departamentales y municipales están obligados a exigir su cumplimiento. Al respecto, si bien en el presente estudio se propone formular determinados artículos de conexión normativa, toda su finalidad es,

³⁸ PLUS Santa Cruz, Ley 2553 de 4 de noviembre de 2003, elevando a rango de ley el DS 24124 de 21 de septiembre de 1995; PLUS Pando, Ley 3110 de 2 de agosto de 2005, elevando a rango de ley el DS 24368 de 12 de julio de 1996.

de un lado, descartar de antemano hasta la más mínima duda sobre los alcances de los tipos penales conectados, y, de otro, hacer ineludible su aplicación, pues si se propone la conexión es precisamente porque dichos tipos penales de hecho admiten como modos comisivos las conductas antijurídicas violatorias de los instrumentos de ordenamiento territorial. De manera que nada obsta para que los gobiernos departamentales y municipales procedan a denunciar por los delitos de malversación (144 CP), resoluciones contrarias a la constitución y las leyes (153 CP), incumplimiento de deberes (154 CP) u omisión de denuncia (178 CP), según corresponda, a sola condición de agotar la correspondiente sustentación, a saber: que asignar recursos al margen de lo determinado en el POT es dar a los caudales una aplicación distinta de aquella a que estuvieren destinados y constituye, en efecto, delito de malversación (144 CP); que legalmente está establecido el carácter técnico-normativo de los instrumentos de OT, los mismos que son aprobados por los órganos legislativos de las entidades territoriales, por tanto, teniendo sus disposiciones naturaleza legislativa, disponer adversamente constituye, en efecto, el delito previsto en el artículo 153 CP; que no aplicar la autoridad agraria o forestal las sanciones de ley a los usuarios de la tierra que violan el OT importa, en efecto, el incumplimiento de un deber (154 CP); y, desde luego, que no encausarlos criminalmente por los delitos que cometen es delito de omisión de denuncia (178 CP).

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DEL AUTOR SOBRE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

- *Marco legal e institucional para la conservación y el uso sostenible de los bosques y las tierras forestales*, 1995, en Derecho Ambiental – Propuestas y ensayos, UPSA, 2003, 337 pp.

- *Los conceptos claves de Estado y los Planes de Ordenamiento Predial*, BOLFOR, 1998, 144 pp.

- *Revolución estadual y constitución política*, Editorial El Bucéfalo, Santa Cruz, 2004, 140 pp.

- *Temas ambientales claves para la Nueva Constitución*, conferencia dictada en el IX Seminario internacional Justicia constitucional y Estado de derecho, Tribunal Constitucional de Bolivia, La Paz 7-9 de junio de 2006, en Tribunal Constitucional de Bolivia, Memoria N° 10, Sucre, 2006, p 287-304.

- *Propuesta técnica: Articulado del régimen de los bosques y las tierras forestales en la Nueva Constitución* (con ANDALUZ VEGACENTENO, Horacio; CAMACHO, Olvis; JACOBS, Juan Pablo; y TERRAZAS, Freddy), 29 de marzo de 2007, con auspicio de la Cámara Forestal de Bolivia y financiación de la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria.

- *La dimensión ambiental en la Constitución de 2009*, en *Estudios sobre la Constitución aprobada en enero de 2009*, Grupo Editorial KIPUS, Cochabamba 2009, pp 193-245.

- *Delitos Ambientales*, Iuris Tantum/El País, Santa Cruz 2009, 104 pp

