

# Área Protegida Municipal: El Caso de Santiago y Tucavca

**SERIE CÁTEDRA PARALELA**

**Doc. N° 02/02/CP**  
**FECHA: 10/05/2002**

**SOCIEDAD BOLIVIANA DE DERECHO AMBIENTAL**

10 de mayo de 2002  
Autor: Ricardo Saucedo Borenstein

# Área Protegida Municipal: El Caso de Santiago y Tucavca

---

Serie Cátedra Paralela

## Presentación

El segundo número que presentamos de la serie de publicaciones **Cátedra Paralela**, es producto de un estudio de consultoría desarrollado por consultores de la SBDA para el Gobierno Municipal de Roboré y responde al creciente protagonismo de los gobiernos locales en la gestión de la cosa pública dentro de la nueva dinámica de la participación popular.

El Dr. Saucedo es Abogado, es miembro fundador de la Sociedad Boliviana de Derecho Ambiental. Especialista en política y legislación ambiental, cuenta con publicaciones relativas a instrumentos de aplicación del Nuevo Régimen Forestal de la Nación, actualmente es Director Ejecutivo de la Sociedad Boliviana de Derecho Ambiental y se ha desempeñado como Consultor Legal del Proyecto BOLFOR, para la difusión e implementación del Nuevo Régimen Forestal de la Nación, además cuenta con estudios de Maestría en Ingeniería y Gestión Ambiental por la Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra y la Alta Escuela de Dirección y Administración de Empresa, Madrid - España.

La SBDA acoge y patrocina esta serie de publicaciones por conceptuar que las conferencias airean debates de palpitante actualidad, pero a su vez aclara que las opiniones expresadas en el documento son de exclusiva responsabilidad de su autor y no representan una postura institucional

El podio es suyo.

Comité Editorial SBDA.

## 1. ANTECEDENTES.

A manera de introducción es necesario hacer mención, que la participación de la **Sociedad Boliviana de Derecho Ambiental – SBDA**, en el proceso de creación del área protegida Municipal del Valle de Tucavaca Serranía de Chochis y Serranía de Santiago, responde a la invitación realizada por la Mancomunidad de Municipios de la Gran Chiquitania, a través la Fundación para la Conservación del Bosque Chiquitano FCBC, quien ha venido apoyando esta iniciativa.

La voluntad de los municipios de fortalecer cada día su autonomía, genera nuevos retos para ellos ya que las facultades que les otorga la Constitución Política del Estado y la legislación especial, obliga a que los gobiernos municipales asuman la responsabilidad del mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, en función de las potencialidades de la región.

El compromiso y obligación de mejorar la calidad de vida, no supone únicamente que se incremente el ingreso per- cápita de cada familia vecina, sino que junto al desarrollo económico, se incluya también la variable ambiental, es decir que el mejoramiento de la economía en los municipios no suponga el deterioro de las condiciones ambientales en que vive la población, que se ve reflejado en la calidad del agua, la pureza del aire, la conservación de su biodiversidad, la promoción de los valores culturales y la preservación de las riquezas arqueológicas, entre otros.

Pues bien, en el municipio de Roboré, jurisdicción a la que corresponde el Área Protegida Municipal (APM) que nos ocupa, se han identificado dos elementos claves para llevar adelante esta iniciativa; el primero, la necesidad de protección de la cuenca del Río Tucavaca, que es la principal fuente de agua del Municipio, que responde a criterios ambientales; Y el segundo, las potencialidades turísticas que tiene tanto el Valle de Tucavaca, como las Serranías de Sunsas, Santiago y Chochis, que poseen una rica biodiversidad, además de bellezas escénicas y paisajísticas, así como valores arqueológicos importantes, acompañado de la ubicación estratégica respecto a vías de comunicación existentes y proyectadas, que responde a criterios económico sociales.

Con estos antecedentes el Gobierno Municipal de Roboré, en cumplimiento de las atribuciones dispuestas por la Ley N° 2028 del 28 de octubre de 1999 (Ley de Municipalidades), decide dar el primer paso para aprovechar y proteger los dos elementos indicados anteriormente y dicta la Ordenanza Municipal N°013/2000, donde se declara como de interés y necesidad pública para el Municipio de Roboré la creación un Area Protegida Municipal sobre El Valle de Tucavaca, la Serranía de Chochís y la Serranía de Santiago.

Es dentro de este marco, que se enfrenta el reto de crear la **primer área protegida municipal** sobre una extensión superficial considerable, ya que el área propuesta alcanza a las 266,400 Has., encontrándose dentro de esta extensión propiedades privadas, tierras comunitarias de origen (TCOs), concesiones forestales y mineras, como también tierras fiscales.

## 2. MARCO JURÍDICO.

El primer paso en esta tarea ha sido la revisión del marco jurídico vigente sobre áreas protegidas para identificar si existen procedimientos para creación de un Area Protegida Municipal (APM)

Producto del análisis anterior se encontró un vacío legal con respecto a este tema dentro de la Ley de Medio Ambiente y el Reglamento General de Areas Protegidas (D.S.Nº 24781), ya que sólo contemplan las condiciones de creación de Áreas Protegidas Nacionales y Departamentales, las mismas que se encuentran bajo la tuición del Servicio Nacional Areas Protegidas (SERNAP).

Por otro lado, el interés del Gobierno Municipal de Roboré era, no sólo la creación de un área protegida dentro de su jurisdicción territorial, sino que efectivamente tenga el carácter municipal, lo que implicaría la administración y control de la misma.

Esta premisa de trabajo implicó realizar un estudio normativo más profundo, para identificar la estructura jurídica y las bases legales necesarias que permitieran iniciar un proceso de estas características.

En este orden de ideas, se inició el trabajo identificando la esencia jurídica de nuestro objeto de estudio, es decir precisar claramente lo que es un **área protegida**, tomando para ello, la definición de la Ley de Medio Ambiente que textualmente en su artículo 60 dice:

***“Las áreas protegidas constituyen áreas naturales con o sin intervención humana, declaradas bajo protección del Estado mediante disposiciones legales, con el propósito de proteger y conservar la flora y fauna silvestre, recursos genéticos, ecosistemas naturales, cuencas hidrográficas y valores de interés científico, estético, histórico, económico y social, con la finalidad de conservar y preservar el patrimonio natural y cultural del país”.***

Concepto que se depuró hasta llegar a su naturaleza jurídica estricta, dejando de lado los accesorios que generalmente hacen a las definiciones, donde resulto que teníamos lo siguiente:

***Las áreas protegidas constituyen áreas naturales, declaradas bajo protección del Estado mediante disposiciones legales, con la finalidad de conservar y preservar el patrimonio natural y cultural del país.***

Posteriormente se paso a revisar y a analizar si es que los Gobiernos Municipales tenían facultades para declarar áreas protegidas en su jurisdicción territorial; para lo que se estudiaron normas como La Constitución Política del Estado, La Ley N° 1551 de 20 de abril de 1994 (Ley de Participación Popular), Ley N° 2028 de 28 de octubre de. 1999 (Ley de Municipalidades), Ley N° 1700 de 12 de julio de 1.996 (Ley Forestal), Decreto Supremo N°24447 de 20 de diciembre de 1996 (Reglamentación Complementaria a la Ley de Participación Popular) y D.S. 24453 de 21 de diciembre de 1.996 (Reglamento de la Ley Forestal).

Del análisis de estas normas se identificaron los siguientes antecedentes legales:

1. La Constitución Política del Estado (CPE) reconoce la existencia de los municipios como parte de la organización del Estado Boliviano.
2. El artículo 200 parágrafo segundo de la CPE, establece que la autonomía municipal consiste en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencias territoriales.
3. El artículo 203 del CPE determina que cada municipio tiene una jurisdicción territorial continua determinada por Ley.
4. La Ley N° 1551 de 20 de abril de 1994, en sus artículos 2 inciso b), y 12 parágrafo I, delimitan como jurisdicción territorial del Gobierno Municipal, a la Sección de Provincia.
5. La Ley N° 2028 del 28 de octubre de 1999 (Ley de Municipalidades), en su artículo 4 párrafos I y II establece que la autonomía municipal consiste en la potestad normativa, fiscalizadora ejecutiva, administrativa y técnica ejercida por el Gobierno Municipal en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias establecidas por Ley. Y que esta se ejerce entre otras, mediante la potestad de dictar Ordenanzas y Resoluciones determinando así las políticas y estrategias municipales.

6. La Ley de Municipalidades, en su Capítulo II Art.8 otorga una serie de competencias a los Gobiernos Municipales para el cumplimiento de sus fines, entre las que se encuentran, de acuerdo a nuestro interés las siguientes:

- Promover el crecimiento económico sobre la base de ventajas comparativas.
- Proteger el medio ambiente y los recursos naturales dentro de su jurisdicción.
- Determinar el ordenamiento territorial dentro de su jurisdicción.
- Proteger los valores culturales y arqueológicos dentro de su jurisdicción..
- Limitar el derecho de propiedad en función a su necesidad y utilidad pública.

7. La Ley de Municipalidades otorga facultades a los Gobiernos Municipales para establecer limitaciones al derecho propietario por razones de interés y utilidad pública.

Estas atribuciones hacen a la esencia misma de los gobiernos municipales, por cuanto son imprescindibles para el cumplimiento de sus fines determinados por ley.

### 3. RESULTADOS OBTENIDOS.

Del análisis de todos los elementos expuestos anteriormente, resulta que si bien no existe una disposición específica que acredite a los municipios para crear áreas protegidas, la suma de sus facultades expresa claramente que pueden llegar a ***declarar áreas naturales bajo su protección, mediante ordenanzas municipales, con la finalidad de conservar y preservar el patrimonio natural y cultural de la zona y del país.***

Vale decir, que la ley otorga atribuciones a los municipios para poder crear en la práctica áreas protegidas en su jurisdicción territorial, dada la naturaleza jurídica de estas, de acuerdo a su definición por la Ley de Medio Ambiente.

El Gobierno Municipal cuenta con las herramientas necesarias para lograr el objetivo propuesto, ya que tiene facultades para realizar ordenamiento territorial, debe proteger su medio ambiente y sus valores históricos, culturales y arqueológicos, y

puede establecer limitaciones al derecho propietario en función de un interés público.

Además se deben agregar dos elementos importantes; Primero, la declinación tácita de jurisdicción que hace el Servicio Nacional de Areas Protegidas (SERNAP), sobre las áreas protegidas municipales, al no incorporarlas dentro de su ámbito de jurisdicción, establecido mediante el Reglamento del SERNAP (D.S. N°24781) y segundo, que la CPE, en su artículo 32 textualmente dice: “*Nadie será obligado a hacer lo que la Constitución y las leyes no manden, ni a privarse de lo que ellas no prohíban*”. Y ninguna norma prohíbe la creación de áreas protegidas por los municipios.

#### 4. CONSOLIDACIÓN DEL ÁREA PROTEGIDA MUNICIPAL.

Si bien es cierto que los gobiernos municipales, según se ha demostrado, estarían en condiciones de crear áreas protegidas, también es cierto que según la Ley de Municipalidades, sus facultades se ejercen en aplicación de los principios de *coordinación y concurrencia*, en los cuales se señala que las iniciativas municipales deben ser coordinadas con otras instancias del Gobierno Nacional.

Esto querrá decir, que no basta con haber dictado la ordenanza donde se crea el APM, sino que deben seguirse los pasos correspondientes para consolidar esa declaratoria ante otras instancias gubernamentales, para esto se necesita que se lleve a cabo el proceso de Saneamiento de la Tierra sobre el área, para que las tierras fiscales resultantes de este proceso se consoliden a favor del municipio; que se logre la incorporación del APM dentro del Plan de Uso de Suelo (PLUS) de Santa Cruz, y que la Autoridad Nacional (SERNAP) reconozca al APM como tal, en atención a los estudios sociales, económicos y ambientales que sustentaron su creación y las condiciones de manejo bajo las cuales se rige el área.

#### 5. CATEGORÍAS DE MANEJO Y ZONIFICACIÓN DE UN ÁREA PROTEGIDA

Al momento de crear un AP, ya sea esta nacional o municipal, debe asignársele una *categoría de manejo*, que permita en función de sus características ecológicas y sociales, definir las reglas bajo las cuales el área se regirá para la conservación y manejo de los recursos naturales, culturales, arqueológicos y otros contenidos dentro de ellas.

En este marco las categorías que existen en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) son:

- Parque;
- Santuario;
- Monumento Natural;
- Reserva de Vida Silvestre;
- Área Natural de Manejo Integrado;
- Reserva Natural de Inmovilización.

Para el caso específico del APM de Valle de Tucavaca, si se tuviera que enmarcar dentro de las categorías existentes, esta sería un **Área Natural de Manejo Integrado**, ya que tiene por objeto *compatibilizar la conservación de la diversidad biológica y el desarrollo sostenible de la población local y constituye un mosaico de unidades que incluyen muestras representativas de ecoregiones, provincias biogeográficas, comunidades naturales o especies de flora y fauna de singular importancia, zonas de sistemas tradicionales de uso de la tierra, zonas para uso múltiple de recursos naturales y zonas núcleo de protección estricta.*

Identificándose esta categoría como la más apropiada ya que como se indicó anteriormente, dentro del APM de Tucavaca se encuentran propiedades privadas, Tierras Comunitarias de Origen, Comunidades Campesinas, concesiones forestales y concesiones mineras.

## 6. HERRAMIENTAS PARA LA ZONIFICACIÓN DEL ÁREA.

Una vez definida la *categoría* de un AP, se identifican las diferentes zonas que existen dentro de esta, las mismas que se sujetan a un régimen especial de utilización y manejo de los recursos naturales. Es decir que va a depender de la “categoría” de AP que se cree para definir cuantas clases y que tipos de “zonas” existan dentro de esta; por ejemplo si se crea un Santuario Natural, que es una categoría de protección muy estricta, difícilmente se encontrará dentro de esta, una zonificación como **uso múltiple**, que podría estar destinada a la explotación forestal sostenible.

Dentro de esta misma lógica, la zonificación que se aplique dentro del AP, en función de su categoría, va a condicionar el tipo de limitaciones al derecho propietario que se impongan, por ejemplo si se **zonifica un área** como **zona de uso múltiple** dentro de ésta las

limitaciones serán mínimas ya que se puede desarrollar actividad ganadera o forestal, bajo ciertas normas de sostenibilidad, pero si se **zonifica** un área como **zona núcleo de protección estricta**, dentro de ésta no se podrá realizar ninguna actividad productiva, debiéndose incluso recurrir a la expropiación, si se trata de una propiedad privada.

Es así que la legislación nacional dispone de herramientas especiales para lograr este objetivo, más propiamente el Reglamento General de Areas protegidas establece en su artículo 8 lo siguiente:

*“Las normas legales que declaran APs, las normas reglamentarias que aprueban su categorización, zonificación, planes de manejo y reglamentos de uso **establecen limitaciones a los derechos de propiedad, de uso y de aprovechamiento. Estas limitaciones pueden consistir en restricciones administrativas, servidumbres públicas, obligaciones de hacer o de no hacer y otorgamiento de autorizaciones, permisos o licencias de uso.”***

La aplicación de estas reglas debe ser tomadas en cuenta para el caso de las APM, ya que constituyen una condición esencial para la existencia misma de cualquier AP. Por lo que resulta estratégico que los Municipios se hallen también facultados para aplicar las limitaciones a las que se hace referencia, tal como lo establece el **Capítulo VI (Limitaciones del Derecho de Propiedad) de la Ley de Municipalidades**, artículo 119º. (Limitaciones al Derecho Propietario) que dispone lo siguiente:

*“Dentro del área de su jurisdicción territorial, el Gobierno Municipal, para cumplir con los fines que le señala la Ley y en el marco de las normas que rigen la otorgación de derechos de uso sobre recursos naturales, así como las urbanísticas y de uso de suelo, tiene la facultad de imponer las siguientes limitaciones al derecho propietario:*

- 1. Restricciones administrativas; y*
- 2. Servidumbres Públicas”.*

Y los artículos 120º (Restricciones Administrativas) y 121º (Servidumbre Pública) aclaran:

*“Las **Restricciones Administrativas** son las limitaciones que se imponen al derecho de uso y disfrute de los bienes inmuebles que no afectan a la disposición del mismo y que son impuestas por la autoridad municipal, en atención a la planificación municipal y al interés público. En consecuencia, no comprometen al Gobierno Municipal al pago de indemnización alguna”.*

*“Se entenderá por Servidumbre Pública al derecho real que se impone a determinados bienes inmuebles a efecto del interés público. Constituyen obligaciones de hacer o no hacer que afectan solamente el uso de la propiedad y no comprometen al Gobierno Municipal al pago de indemnización alguna. Los casos en que constituyan una desmembración del derecho propietario, se considerará como expropiación parcial. El Gobierno Municipal está obligado a inscribir en el Registro de Derechos Reales, sin ningún costo, todas las servidumbres públicas”.*

Entre las facultades ya mencionadas, la Ley de Municipalidades contempla además la facultad del municipio de expropiar tierras si fuera necesario, bajo las normas y condiciones establecidas en el artículo 122 de este cuerpo normativo, artículo que textualmente dispone:

*“Los Gobiernos Municipales están facultados para ejercer el derecho de expropiación de bienes privados mediante Ordenanza Municipal, dentro del ámbito de su jurisdicción, con sujeción a la Constitución Política del Estado y a lo establecido por la presente Ley”.*

## **6.1 OTRAS LIMITACIONES AL DERECHO PROPIETARIO EXISTENTES.**

Además de las facultades con que cuentan los municipios para limitar el derecho propietario, existen ciertas reglas de uso de la tierra en función de sus características ecológicas ya definidas por ley y que no se pueden negociar pues **tienen carácter general y son de cumplimiento obligatorio** en todo el territorio de la nación, no importa si se trata de un AP o no. Este es el caso de las **servidumbres ecológicas** dispuestas por el artículo 13 de la Ley Forestal y 35 de su Reglamento, que establecen los siguiente:

**Artículo 35º.-** Las servidumbres ecológicas son limitaciones legales a los derechos de uso y aprovechamiento impuestas sobre una propiedad, en razón de la conservación y sostenibilidad de los recursos naturales renovables.

Son servidumbres ecológicas legales, entre otras establecidas o a establecerse reglamentariamente, las siguientes:

**a)** Las laderas con pendientes superiores al 45 %, salvo los casos en que el profesional responsable de elaborar el plan de ordenamiento predial determine porcentajes inferiores debido a factores específicos de vulnerabilidad o porcentajes superiores siempre que se apliquen técnicas especiales de manejo y conservación de suelos, como surcos a nivel, terrazas y sistemas agroforestales o agrosilvopastoriles.

**b)** Los humedales, pantanos, curichis, bofedales, áreas de afloramiento natural de agua y de recarga, incluyendo 50 metros a la redonda a partir de su periferia. Se exceptúan las áreas de anegamiento temporal, tradicionalmente utilizadas en aprovechamiento agropecuario y forestal.

**c)** Las tierras y bolsones de origen eólico.

**d)** Las tierras o bolsones extremadamente pedregosos o superficiales.

**e)** Las cortinas rompevientos según plan de ordenamiento predial en ningún caso podrán ser inferiores a 10 metros de ancho con un distanciamiento entre cortina y cortina igual a diez veces la altura de los árboles dominantes, y deberán estar dispuestas perpendicularmente a la orientación de los vientos predominantes. Las cortinas pueden aprovecharse sosteniblemente, según plan.

Los titulares de áreas convertidas con anterioridad a la vigencia de la Ley que no hubieran dejado o establecido cortinas, deberán establecerlas, en una densidad, anchura y estratos suficientes para cumplir su objeto, a juicio y bajo responsabilidad del profesional o técnico a cargo. En ningún caso las cortinas rompevientos podrán consistir en menos de tres filas de árboles adecuados a tal fin, con el mismo distanciamiento establecido en el anterior párrafo.

**f)** En terrenos planos: 10 metros por lado en las riberas de quebradas y arroyos de zonas no erosionables ni inundables; 20 metros por lado en las quebradas y arroyos de zonas erosionables o inundables; 50 metros por lado en las riberas de los ríos en zonas no erosionables o inundables; 100 metros por lado en las riberas de los ríos en zonas erosionables o inundables; 100 metros a la redonda en lagunas y lagos; 10 metros por lado al borde de las vías públicas, a partir del área de retiro, incluyendo las vías férreas.

**g)** En terrenos ondulados o de colinas de las zonas montañosas: 50 metros a partir del borde de los ríos; 10 metros a partir del borde de los arroyos, quebradas o terrazas, para favorecer la deposición de los sedimentos acarreados y la disminución de la velocidad de las aguas.

Las normas técnicas o términos de referencia para la elaboración de los planes de ordenamiento predial y los profesionales que los formulen podrán establecer anchuras mayores, según lo requieran las circunstancias específicas.

**h)** Las demás servidumbres ecológicas legales o voluntarias que se establezcan.

## 7. CONSECUENCIAS DE LA ZONIFICACIÓN Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS.

Como ya se dijo anteriormente todas estas facultades de limitación al derecho propietario tienen una estrecha relación con la **categorización** del área, y en función a esto la **zonificación** que se aplique dentro de ella.

Por esto es de vital importancia que la sociedad civil participe del proceso de planificación del área, para que se conozcan los usos actuales y reales que tiene la tierra, y se concierten las categorías de manejo y la zonificación que se incluirán, de manera que se eviten al máximo los conflictos y se puedan encontrar soluciones que incluyan tanto aspectos técnicos como sociales, para que el AP pueda cumplir con los objetivos para los cuales fue creada.

En este proceso de concertación, la sociedad civil debe jugar un papel preponderante en controlar que los actores que participen sean serios, y respondan a necesidades y demandas existentes dentro del área, para evitar que oportunistas sin ningún vínculo real con la región obtengan un beneficio producto de la coyuntura, a costa de aquellos que efectivamente pueden verse afectados con algunas medidas.

Una condición esencial para lograr este **nivel máximo de concertación posible**, deberá pasar necesariamente por el respeto a los derechos preexistentes, tales como concesiones forestales, concesiones mineras, Tierras Comunitarias de Origen, Comunidades Campesinas y otros, que hayan sido otorgados legalmente por el Estado, y para el caso específico de las propiedades privadas, deberá ser mediante el procedimiento del saneamiento de la tierra, que se defina la titularidad y los límites de estas, pero como esta vía resulta ser un proceso lento, lo ideal es que se respeten los usos de las propiedades privadas reconocidas como tales por la comunidad, excluyendo de manera responsable aquellas que existen únicamente en el papel.

Una vez que se llegue **al mayor nivel de concertación posible**, se aplicarán las limitaciones al derecho propietario dispuestas por las reglas de manejo que se establezcan, en función de la categoría del APM y las zonas dentro de esta.

## 8. CONCLUSIONES.

A manera de resumen de todo lo expuesto anteriormente, se anotan las siguientes conclusiones:

- ✓ La suma de facultades otorgadas a los municipios por la Constitución Política del Estado y la Ley de Municipalidades, ofrecen las suficientes herramientas para crear Areas Protegidas Municipales, aunque no exista la legislación específica al respecto.
- ✓ Los municipios tienen facultades de limitación al derecho propietario, que son la herramienta principal para implementar un AP.
- ✓ Dentro del APM Tucavaca se encuentran derechos preexistentes que deben ser respetados y tomados en cuenta al momento de su categorización y zonificación.
- ✓ La participación de la sociedad civil en el proceso de planificación del APM Tucavaca es imprescindible para reducir al máximo la posibilidad de crear conflictos entre la zonificación del área y los usos y derechos existentes.
- ✓ En atención al marco legal existente, para asegurar a largo plazo la existencia de un APM, deben continuarse las gestiones pertinentes ante las instancias nacionales que correspondan.