



**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS  
POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES, SEMINARIOS  
Y TESIS**



**TESIS DE GRADO**

(Tesis de grado para optar el grado de Licenciatura en Derecho)

**“ANÁLISIS JURÍDICO SOCIAL DE LA APLICACIÓN DE  
LA LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y  
DESCENTRALIZACIÓN PARA EL ACCESO A LA  
AUTONOMÍA INDÍGENA DE BASE TERRITORIAL.  
EL CASO DEL TERRITORIO INDÍGENA DE LOMERÍO”**

**Postulante: Miguel Angel Vargas Delgado**

**Tutor: Dr. Hernán Clavel Salazar**

**LA PAZ – BOLIVIA**

**2022**

*“Pero era, sobre todo, el mundo indígena, con sus prácticas elementales y su vida frugal, su animismo y su magia, lo que parecía haberlo hechizado”*

*Mario Vargas Llosa  
“El hablador”*

***DEDICATORIA:***

A Dora y Fermín, motor y amor.

## **AGRADECIMIENTOS**

Es imprescindible agradecer a mi familia: Dora y Fermín, mis padres; Araceli, Marco, Evelyn y Daniel, mis hermanos, quienes acompañan mi camino y mis sueños. Al Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS) institución en la que me formé e involucré con el maravilloso mundo indígena. A la Central Indígena de Comunidades Originarias de Lomerío (CICOL) y a la Nación Monkoxi de Lomerío "*Los buscadores de la libertad*" con especial atención y cariño a: Anacleto Peña, María Choré y su familia, Juan Soquere, Nelida Faldín, Elmar Masaí, Reynaldo Gongora y las mujeres y hombres que habitan las 29 comunidades de Lomerío, con quienes camino acompañando el sueño por la autonomía y el autogobierno indígena. Al Dr. Hernán Clavel Salazar tutor del presente trabajo.

## **RESUMEN**

El presente trabajo: *“Análisis jurídico social de la aplicación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización para el acceso a la autonomía indígena de base territorial. El caso del Territorio Indígena de Lomerío”*, analiza las condiciones jurídicas y sociales establecidas por el ordenamiento jurídico nacional para la consolidación de las autonomías indígenas de base territorial en Bolivia en general, y en particular de la Nación Monkoxi de Lomerío en el departamento de Santa Cruz. El trabajo identifica las principales dificultades y limitaciones para el acceso a la autonomía indígena. Desarrolla una descripción del proceso histórico, social y legal referido a la reivindicación del derecho a la libre determinación y la autonomía de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos del país; analiza el marco normativo que regula el proceso de consolidación de las autonomías indígenas originarias campesinas de base territorial en Bolivia; describiendo desde el estudio de caso el proceso de consolidación de la autonomía indígena de base territorial de la Nación Monkoxi de Lomerío; finalmente, desarrolla un análisis de derecho comparado de los regímenes constitucionales de Panamá (1972), Nicaragua (1987), Colombia (1991), Venezuela (1999) y Ecuador (2008) en los que se reconoce la autonomía territorial indígena o multiétnica.

## ***ABSTRACT***

The present work: “Social legal analysis of the application of the Framework Law of Autonomies and Decentralization for access to territorially based indigenous autonomy. The case of the Indigenous Territory of Lomerío”, analyzes the legal and social conditions established for the consolidation of territorially based indigenous autonomies in Bolivia in general, and in particular of the Monkoxi de Lomerío Nation in the department of Santa Cruz, identifying its main difficulties and limitations. Develops a description of the historical, social and legal process referred to the vindication of the right to self-determination and autonomy of the original indigenous nations and peoples; analyzes the normative framework that regulates the consolidation process of territorially based native indigenous peasant autonomies in Bolivia; describing from the case study the process of consolidation of the territorially based indigenous autonomy of the Monkoxi Nation of Lomerío; finally, it develops a comparative law analysis of the constitutional regimes of Panama (1972), Nicaragua (1987), Colombia (1991), Venezuela (1999) and Ecuador (2008) in which indigenous or multiethnic territorial autonomy is recognized.

# INDICE GENERAL

<b>DISEÑO METODOLÓGICO .....</b>	<b>1</b>
<b>1. ENUNCIADO DEL TEMA DE LA TESIS .....</b>	<b>1</b>
<b>2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.....</b>	<b>1</b>
<b>3. PROBLEMATIZACIÓN.....</b>	<b>6</b>
<b>4. DELIMITACIÓN DEL TEMA DE LA TESIS.....</b>	<b>8</b>
4.1. DELIMITACIÓN TEMÁTICA.....	8
4.2. DELIMITACIÓN TEMPORAL.....	8
4.3. DELIMITACIÓN ESPACIAL.....	8
<b>5. FUNDAMENTACIÓN E IMPORTANCIA DEL TEMA DE TESIS .....</b>	<b>9</b>
<b>6. OBJETIVOS DEL TEMA DE LA TESIS .....</b>	<b>15</b>
6.1. OBJETIVOS GENERALES .....	15
6.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	15
<b>7. MARCOS DE REFERENCIA.....</b>	<b>16</b>
7.1. MARCO HISTÓRICO .....	16
7.1.1. EL ESTADO “ORIGINARIO” .....	17
7.1.2. LA COLONIA .....	17
7.1.3. LA REPÚBLICA.....	18
7.1.4. LOS INTENTOS FEDERALISTAS (ENTRE 1835 Y 1899).....	20
7.1.5. RESISTENCIA DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS (1866 – 1935) .....	21
7.1.6. LA GESTIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL ESTADO DEL 52 (1935 – 1971) .....	22
7.2. MARCO TEÓRICO.....	23
7.3. MARCO CONCEPTUAL .....	30
7.3.1. AUTONOMÍA .....	30
7.3.2. AUTONOMÍA INDÍGENA ORIGINARIA CAMPESINA .....	31
7.3.3. AUTODETERMINACIÓN .....	31
7.3.4. LIBRE DETERMINACIÓN .....	31
7.3.5. NACIONES Y PUEBLOS INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINOS.....	32
7.3.6. TERRITORIO .....	32
7.3.7. TERRITORIALIDAD.....	32
7.3.8. TERRITORIO INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINO.....	33
7.3.9. TIERRA COMUNITARIA DE ORIGEN .....	33
7.4. MARCO JURÍDICO .....	33
<b>8. HIPÓTESIS DE TRABAJO.....</b>	<b>37</b>
8.1. VARIABLES .....	37
8.2. UNIDAD DE ANÁLISIS.....	38
8.3. NEXO LÓGICO .....	38
<b>9. MÉTODOS Y TÉCNICAS A UTILIZAR EN LA TESIS .....</b>	<b>38</b>
<b>9.1. MÉTODOS .....</b>	<b>38</b>
<b>9.2. TÉCNICAS.....</b>	<b>39</b>
<b>DESARROLLO DEL DISEÑO DE PRUEBA DE LA TESIS .....</b>	<b>40</b>

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>40</b>
<b>CAPÍTULO I .....</b>	<b>46</b>
<b>EL PROCESO HISTÓRICO, SOCIAL Y LEGAL SOBRE LA REIVINDICACIÓN DEL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN Y LA AUTONOMÍA DE LAS NACIONES Y PUEBLOS INDÍGENAS ORIGINARIOS .....</b>	<b>46</b>
1.1. <b>LA REFORMA AGRARIA DE 1953.....</b>	<b>47</b>
1.2. <b>LA CONSTITUCIÓN DE LA CIDOB Y EL PROYECTO DE LEY INDÍGENA.....</b>	<b>48</b>
1.3. <b>LA MARCHA POR EL TERRITORIO Y LA DIGNIDAD .....</b>	<b>53</b>
1.4. <b>LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994 Y EL RECONOCIMIENTO DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS.....</b>	<b>55</b>
1.5. <b>EL PROCESO CONSTITUYENTE Y LA AUTONOMÍA INDÍGENA.....</b>	<b>59</b>
1.6. <b>LA AUTONOMÍA INDÍGENA DE BASE TERRITORIAL Y LA LEY MARCO DE AUTONOMÍAS .....</b>	<b>81</b>
<b>CAPÍTULO II .....</b>	<b>100</b>
<b>LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN. EL TORTUOSO CAMINO DE LAS AUTONOMÍAS INDÍGENAS DE BASE TERRITORIAL .....</b>	<b>100</b>
2.1. <b>TRÁMITE DE CONVERSIÓN DE TIERRA COMUNITARIA DE ORIGEN (TCO) A TERRITORIO INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINO (TIOC).....</b>	<b>101</b>
2.2. <b>CERTIFICADO DE TERRITORIO ANCESTRAL ACTUALMENTE HABITADO .....</b>	<b>103</b>
2.3. <b>CERTIFICADO DE VIABILIDAD GUBERNATIVA Y BASE POBLACIONAL.....</b>	<b>108</b>
2.4. <b>CONSULTA DE ACCESO A LA AUTONOMÍA INDÍGENA ORIGINARIA CAMPESINA SEGÚN NORMAS Y PROCEDIMIENTOS PROPIOS .....</b>	<b>115</b>
2.5. <b>CONFORMACIÓN DEL ÓRGANO DELIBERATIVO O SU EQUIVALENTE, RESPONSABLE DE ELABORAR EL PROYECTO DE ESTATUTO AUTONÓMICO .....</b>	<b>120</b>
2.6. <b>APROBACIÓN POR NORMAS Y PROCEDIMIENTOS PROPIOS DEL PROYECTO DE ESTATUTO AUTONÓMICO.....</b>	<b>125</b>
2.7. <b>CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD A LOS CONTENIDOS DEL PROYECTO DE ESTATUTO AUTONÓMICO.....</b>	<b>130</b>
2.8. <b>CREACIÓN DE LA UNIDAD TERRITORIAL.....</b>	<b>138</b>
2.9. <b>CONVOCATORIA Y REALIZACIÓN DE REFERENDO DE ESTATUTO AUTONÓMICO .....</b>	<b>143</b>

2.10. CONFORMACIÓN DEL GOBIERNO AUTÓNOMO INDÍGENA ORIGINARIO CAMPEÑO DE ACUERDO A LO ESTABLECIDO POR EL ESTATUTO AUTÓNOMICO .....	154
2.11. LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y LOS LÍMITES A LA CONSOLIDACIÓN DE LA AUTONOMÍA DE BASE TERRITORIAL DE LAS NACIONES Y PUEBLOS INDÍGENAS .....	159
<b>CAPÍTULO III .....</b>	<b>163</b>
<b>EL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN DE LA AUTONOMÍA INDÍGENA DE BASE TERRITORIAL DE LA NACIÓN MONKOXI DE LOMERÍO .....</b>	<b>163</b>
3.1. CONTEXTO SOBRE LA NACIÓN MONKOXI DE LOMERÍO .....	163
3.2. AUTONOMÍA DEPARTAMENTAL VS. AUTONOMÍA INDÍGENA .....	167
3.3. LA AUTONOMÍA DE BASE TERRITORIAL EN LOMERÍO .....	170
3.4. EL EJERCICIO DE LA AUTONOMÍA INDÍGENA EN LOMERÍO EL RETO DEL EJERCICIO DE LA AUTONOMÍA Y EL AUTOGOBIERNO .....	192
<b>CAPÍTULO IV .....</b>	<b>195</b>
<b>LA AUTONOMÍA TERRITORIAL INDÍGENA O MULTIÉTNICA EN LAS CONSTITUCIONES DE PANAMÁ, NICARAGUA, COLOMBIA, VENEZUELA Y ECUADOR .....</b>	<b>195</b>
4.1. AUTONOMÍA INDÍGENA EN PANAMÁ.....	196
4.2. AUTONOMÍA INDÍGENA EN NICARAGUA .....	201
4.3. AUTONOMÍA INDÍGENA EN COLOMBIA.....	205
4.4. AUTONOMÍA INDÍGENA EN VENEZUELA .....	210
4.5. AUTONOMÍA INDÍGENA EN ECUADOR .....	215
4.6. AUTONOMÍA INDÍGENA MULTICULTURALISMO Y PLURINACIONALIDAD .....	220
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>223</b>
<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>226</b>
<b>PROPUESTA NORMATIVA .....</b>	<b>227</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

<b>AIOC</b>	Autonomía Indígena Originaria Campesina
<b>APCOB</b>	Apoyo Para el Campesino-Indígena del Oriente Boliviano
<b>APG</b>	Asamblea del Pueblo Guaraní
<b>CCA</b>	Consejo Consultivo Autonómico - Lomerío
<b>CEDIB</b>	Centro de Documentación e Información Bolivia
<b>CEJIS</b>	Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social
<b>CEPIL</b>	Central Étnica de Pueblos Indígenas de Lomerío
<b>CICOL</b>	Central Indígena de Comunidades Originarias de Lomerío
<b>CIDDEBENI</b>	Centro de Investigación y Documentación para el Desarrollo del Beni
<b>CIDH</b>	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
<b>CIDOB</b>	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia
<b>CMI</b>	Consejo Mundial de las Iglesias
<b>CONAIE</b>	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
<b>Corte IDH</b>	Corte Interamericana de Derechos Humanos
<b>CONAIOC</b>	Coordinadora Nacional de Autonomías Indígena Originaria Campesinas
<b>CONAMAQ</b>	Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu
<b>CPE</b>	Constitución Política del Estado
<b>CPESC</b>	Central de Pueblos Étnicos de Santa Cruz
<b>CRSUCIR</b>	Central Regional Sindical Única de Campesinos Indígenas de Raqaypampa
<b>CSCB</b>	Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia
<b>CSUTCB</b>	Confederación Sindical de Trabajadores Campesinos de Bolivia
<b>CSUTCOA</b>	Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos Originarios de Ayopaya

<b>DCP</b>	Declaración Constitucional Plurinacional
<b>EINE</b>	Estudio de Identificación de Necesidades Especiales
<b>FNMCI OB – BS</b>	Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Indígenas Originarias Bartolina Sisa
<b>FSUTCRMD</b>	Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos, Regional Madre de Dios
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estadística
<b>INRA</b>	Instituto Nacional de Reforma Agraria
<b>INUET</b>	Informe de Necesidades y Uso de Espacio Territorial
<b>MNR</b>	Movimiento Nacionalista Revolucionario
<b>MP</b>	Ministerio de la Presidencia
<b>OICH</b>	Organización Indígena Chiquitana
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>OEP</b>	Órgano Electoral Plurinacional
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>OPIP</b>	Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza
<b>ORPIA</b>	Organización Regional de Pueblos Indígenas de Amazonas
<b>PUND</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>RAAN</b>	Región Autónoma Atlántico Norte
<b>RAAS</b>	Región Autónoma Atlántico Sur
<b>RIPIO</b>	Registro de Identidad del pueblo indígena Originario
<b>SIFDE</b>	Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático
<b>TCO</b>	Tierra Comunitaria de Origen
<b>TIOC</b>	Territorio Indígena Originario Campesino
<b>TCP</b>	Tribunal Constitucional Plurinacional
<b>TSE</b>	Tribunal Supremo Electoral
<b>UMAV</b>	Unión Maquiritare del Alto Ventuari
<b>VA</b>	Viceministerio de Autonomías



# **DISEÑO METODOLÓGICO**

## **1. ENUNCIADO DEL TEMA DE LA TESIS**

Análisis jurídico social de la aplicación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización para el acceso a la autonomía indígena de base territorial. El caso del territorio indígena de Lomerío.

## **2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA**

A partir de promulgada la Constitución Política del Estado en febrero de 2009 y la caracterización de Bolivia como un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, Libre, Independiente, Soberano, Democrático, Intercultural, Descentralizado y con Autonomías, el país vive una transformación sustancial en sus estructuras.

El nuevo Estado, sienta sus bases entre muchos otros, en dos elementos importantes: El reconocimiento de los derechos individuales y colectivos de las naciones y pueblos indígena originarios campesinos. Y en la nueva estructura y organización territorial. En ambos encontramos como eje transversal al reconocimiento de la autonomía indígena originaria campesina. Esta afirmación es compartida por Boaventura de Sousa Santos, quien señala que el Estado Plurinacional encuentra su esencia en las autonomías indígenas, espacio donde se producen las transformaciones del Estado, donde se reconoce otra institucionalidad (2010:81).

De acuerdo a la Norma Fundamental, la autonomía indígena originaria campesina, consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originarios campesinos.<sup>1</sup> Bajo este paraguas constitucional, una aproximación de sus implicancias es presentada por el investigador José Luis Exeni Rodríguez, quien señala que la autonomía indígena originaria campesina, no solo trata de la redistribución del poder, la decisión y los recursos en el ámbito local comunitario, sino que trata de algo más sustantivo: el ejercicio de los derechos a la libre determinación y el autogobierno (2015:15). De esta manera, la autonomía indígena originaria campesina, es entendida como el medio para el ejercicio del autogobierno y la libre determinación y no como un fin en sí misma.

Por lo señalado, analizar la autonomía indígena originaria campesina, nos lleva a realizar una sucinta retrospectiva respecto al proceso de su reconocimiento e implementación. Luego de más de 10 años de promulgada la Constitución Política del Estado, y a casi 12 de la puesta en vigencia de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031 “Andrés Ibáñez”, 11 municipios<sup>2</sup>, optaron mediante referendo por transitar de un gobierno autónomo municipal a una autonomía indígena originaria campesina.<sup>3</sup> Por otro lado, trece Territorios Indígenas Originarios Campesinos (TIOC)<sup>4</sup>, decidieron en ejercicio de sus normas y procedimientos propios acceder a la autonomía sobre la base de

---

<sup>1</sup> Constitución Política del Estado, artículo 289.

<sup>2</sup> Nos referimos a los municipios de Charazani, Jesús de Machaca, Tarabuco, Mojocoya, Huacaya, Salinas de Garcí Mendoza, Chipaya, Totorá, Pampa Aullagas, Charagua y Chayanta.

<sup>3</sup> Esta forma de acceder a la autonomía indígena originario campesina, es conocida como la vía municipal y se encuentra reconocida en el Artículo 294, parágrafo II, de la Constitución Política del Estado.

<sup>4</sup> Nos referimos a los territorios indígenas de: Raqaypampa, Lomerío, Territorio Indígena Multiétnico I, Kabineño, Yurakaré, Corque Marka, Monte Verde, Territorio Indígena Multiétnico II, Distrito de Ch'alla, Jatun Ayllu Yura, Jatun Ayllu Kirkiawi, Marka Camata y Copacabana Antaquilla.

los territorios consolidados una vez concluido el proceso de saneamiento agrario.<sup>5</sup>

Según datos proporcionados por el Órgano Electoral Plurinacional (2018) en el periodo 2009 – 2018, se han realizado tres referendos para aprobar Estatutos Autonómicos Indígenas<sup>6</sup>: 2015 Charagua (Santa Cruz) y Totorá Marka (Oruro); 2016 Raqaypampa (Cochabamba), Chipaya (Oruro) y Mojocoya (Chuquisaca); 2017 Huacaya (Chuquisaca). De este total, solo Charagua (2017) Uru Chipaya (2018) y Raqaypampa (2018)<sup>7</sup> han llegado a constituir su gobierno. En febrero de 2019 el Tribunal Supremo Electoral emitió la convocatoria para el referendo de consulta sobre el Estatuto Autonómico de Salinas de Garci Mendiza en el departamento de Oruro, proceso a desarrollarse el 26 de mayo de 2019.

Los datos presentados, nos muestran que el proceso de acceso, constitución y consolidación de las autonomías indígenas originarias campesinas en el país, se caracteriza por ser un proceso largo y lento, caracterizado por Exeni (2015) como *“la larga marcha”*, por la cantidad de requisitos y condiciones establecidos en el Título IV, Capítulo I, artículos 49 al 59 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031 “Andrés Ibáñez”.

---

<sup>5</sup> Esta forma de acceso a la autonomía indígena originario campesina, es conocida como la vía de base territorial y se encuentra reconocida en el Artículo 294, parágrafo I, de la Constitución Política del Estado.

<sup>6</sup> La aprobación del proyecto de Estatuto Autonómico Indígena, constituye la última etapa antes de la conformación del gobierno indígena originario campesino.

<sup>7</sup> El Artículo 55 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, señala que una vez se aprueben los Estatutos se procederá a conformar los gobiernos autónomos en el marco de lo previsto por el Estatuto. En ese marco, entre julio y septiembre de 2016 se procedió a la elección de autoridades y representantes de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae, proceso que concluyó con la posesión de las nuevas autoridades en enero de 2017. En el caso de Raqaypampa el proceso de elección de las autoridades del nuevo gobierno autónomo se desarrolló entre mayo y julio de 2017 y concluyó en enero de 2018 con su posesión. Situación similar ocurrió con Uru Chipaya que desarrolló el proceso de elección de autoridades y representantes durante el mes de julio de 2017, concluyendo con la posesión en enero de 2018.

Así, para el caso de los pueblos y naciones indígenas que optaron por la conversión de un municipio a una autonomía indígena originaria campesina, la norma autonómica señala que estos deben cumplir los siguientes requisitos y condiciones:

1. Certificado de “territorio ancestral actualmente habitado”.
2. Convocatoria y realización del Referendo de conversión de municipio a autonomía indígena originaria campesina;
3. Conformación del órgano deliberativo o su equivalente, responsable de elaborar el proyecto de Estatuto Autonómico;
4. Aprobación por normas y procedimientos propios del proyecto de Estatuto Autonómico;
5. Control de Constitucionalidad a los contenidos del proyecto de Estatuto Autonómico;
6. Convocatoria y realización de referendo de Estatuto Autonómico;<sup>8</sup>
7. Conformación del gobierno autónomo indígena originario campesino de acuerdo con lo establecido por el Estatuto Autonómico.

Por otro lado, las naciones y pueblos indígena originario campesinos que decidieron constituir una autonomía sobre la base de su territorio, deben cumplir los siguientes requisitos y condiciones:

---

<sup>8</sup> En cuanto a este requisito, es necesario señalar que las naciones y pueblos indígenas promotoras de la autonomía indígena originaria campesina, aglutinados en la Coordinadora Nacional de Autonomías Indígenas Originarias Campesinas (CONAIOC) promovió la presentación de un proyecto de modificación a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031. El proyecto que será analizado en el Capítulo II del presente documento, desarrolla la propuesta de eliminar el Referendo de consulta sobre el Proyecto de Estatuto Autonómico.

1. Trámite administrativo de conversión de Tierra Comunitaria de Origen (TCO) a Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC);
2. Certificado de “territorio ancestral actualmente habitado”;
3. Certificado de viabilidad gubernativa y base poblacional;
4. Consulta de acceso a la autonomía indígena originaria campesina según normas y procedimientos propios;
5. Conformación del órgano deliberativo o su equivalente, responsable de elaborar el proyecto de Estatuto Autonómico;
6. Aprobación por normas y procedimientos propios del proyecto de Estatuto Autonómico;
7. Control de Constitucionalidad a los contenidos del proyecto de Estatuto Autonómico;
8. Creación de la Unidad Territorial;
9. Convocatoria y realización de referendo de Estatuto Autonómico;<sup>9</sup>
10. Conformación del gobierno autónomo indígena originario campesino de acuerdo con lo establecido por el Estatuto Autonómico.

El marco jurídico descrito, nos muestra que las naciones y pueblos indígena originario campesinos deben cumplir con siete (7)<sup>10</sup> condiciones y requisitos de tipo administrativo para en primer momento convertir un municipio

---

<sup>9</sup> *Ibíd.*

<sup>10</sup> Luego de promulgado el Proyecto de Ley de modificación a la Ley Nº 031 que se encuentran en discusión en la Asamblea Legislativa Plurinacional las condiciones y requisitos para el acceso a la autonomía por la vía de la conversión municipal se reducirán a seis.

en autonomía indígena originaria campesina y luego de aprobado su Estatuto Autonómico conformar su gobierno indígena originario campesino.

Para el caso de las naciones y pueblos indígenas, que desean constituir su autonomía sobre la base de un territorio ancestralmente habitado y reconocido por el Estado luego del proceso de saneamiento y titulación agrario, deben cumplir 10<sup>11</sup> condiciones y requisitos para conformar su autogobierno. En el marco de lo expuesto, la presente propuesta trata de realizar un análisis jurídico social de la aplicación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización en los procesos de autonomía indígena de base territorial, tomando como caso de estudio el proceso desarrollado en el territorio indígena de Lomerío en el departamento de Santa Cruz.

### **3. PROBLEMATIZACIÓN**

Como lo señaló Boaventura de Sousa Santos (2010), el Estado Plurinacional encuentra su esencia en las autonomías indígenas, espacio donde se producen las transformaciones del Estado, y se reconoce otra institucionalidad. Esto es ratificado por estudiosos a nivel nacional como Luis Tapia, quien sostiene que a partir del Artículo 2 de la Constitución Política del Estado, se sientan las bases de la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico. Condiciones que se ratifican en el reconocimiento a la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y la garantía a su libre determinación en el marco de la unidad del

---

<sup>11</sup> Luego de promulgado el Proyecto de Ley de modificación a la Ley N° 031 que se encuentran en discusión en la Asamblea Legislativa Plurinacional las condiciones y requisitos para el acceso a la autonomía por la vía TIOC se reducirán a nueve.

Estado que consiste en el derecho a la autonomía y al autogobierno (Tapia, 2015:104).

Por otro lado, siguiendo a la socióloga argentina Maristella Svampa, observamos que la problemática de la autonomía, y la apuesta por la creación del Estado Plurinacional, constituyen una respuesta o propuesta “ofensiva” de los pueblos indios (2016:327). Para Díaz Polanco, la autonomía indígena sintetiza y articula políticamente el conjunto de reivindicaciones de los pueblos indígenas (1999:157).

Bajo los enfoques, al ser la autonomía indígena originaria campesina la esencia de la plurinacionalidad en el país, su estudio y análisis desde la ciencia del derecho y las ciencias sociales resulta imprescindible.

Por lo señalado, en una primera aproximación, observamos que la autonomía no solo se limita a la reivindicación de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos, sino que también, incide en un elemento sustancial: la construcción del Estado Plurinacional. Por lo tanto, siendo un elemento reivindicativo para las naciones y pueblos indígenas originario campesino y sustancial para la construcción y consolidación del Estado Plurinacional, encontramos dos elementos que nos llevan a pensar en una problematización: en primer lugar, los resultados de la aplicación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031 “Andrés Báñez”, luego más de 12 años de vigencia, y, en segundo plano, la incidencia que tiene esta norma en la consolidación de las autonomías indígenas de base territorial.

## **4. DELIMITACIÓN DEL TEMA DE LA TESIS**

### **4.1. DELIMITACIÓN TEMÁTICA**

La presente investigación pretende analizar desde una perspectiva jurídico social la Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031 “Andrés Ibáñez”; su aplicación, alcances e implicancias de los preceptos establecidos en el Título IV, Capítulo I, artículos 49 al 59 con relación a la consolidación de los procesos de autonomía indígena originaria campesinas de base territorial.

### **4.2. DELIMITACIÓN TEMPORAL**

El análisis de la normativa autonómica y su incidencia en la consolidación de las autonomías indígenas originarias campesinas de base territorial, se realizará en el período enmarcado entre 2010 año en el que se promulga la Ley N° 031 y el año 2018. Considerando el primer trimestre de la gestión 2019 periodo en el que al interior de la Asamblea Legislativa Plurinacional se discute el Proyecto de Ley de modificación a la Ley N° 031.

### **4.3. DELIMITACIÓN ESPACIAL**

El estudio propuesto, se realizará tomando como delimitación espacial el escenario nacional respecto al contexto histórico, social y jurídico en el que se desarrolla el proceso de implementación de las autonomías indígenas originarias campesinas. Por otro lado, en el marco del estudio de caso, se analizará el proceso de consolidación de la autonomía indígenas de base territorial de la Nación Monkoxi de Lomerío, ubicada en la provincia Ñuflo de Chávez del departamento de Santa Cruz.

## 5. FUNDAMENTACIÓN E IMPORTANCIA DEL TEMA DE TESIS

La autonomía supone aceptar la capacidad de los pueblos indígenas para generar sus propias normas de control, regulación y presión social, dentro de un espacio determinado y delimitado, respecto de los sujetos que se sienten parte de él y a quienes el grupo reconoce como miembros (Zuñiga, 2004:47).

En América Latina la demanda de autonomía se desarrolla a partir de algunas reivindicaciones como: el reconocimiento, respeto y promoción de las formas propias de organización, la determinación del status y capacidad jurídica de las comunidades indígenas, así como la radicalización de la toma de decisiones de las autoridades comunitarias de acuerdo a las normas consuetudinarias; el respeto a la promoción de la expresión de sus formas tradicionales de vida, a partir de la participación efectiva de los representantes de las comunidades en la gestión educativa y cultural; el reconocimiento y aplicación de sus sistemas normativos al interior de las comunidades; la definición del concepto de desarrollo, de acuerdo a sus tradiciones, sus prioridades y estrategias para su logro; el reconocimiento legal y demarcación y protección efectiva de territorios indígenas como espacios de ejercicio de jurisdicciones indígenas; y el consentimiento en todos los proyectos que se lleven a cabo en sus territorios como forma de proteger los recursos naturales.<sup>12</sup>

En el caso de Bolivia, a partir de la promulgación de la Constitución Política del Estado (2009), el país reconoce dentro de su estructura político administrativa a las autonomías indígenas originarias campesina. El Artículo 289 de la Norma Fundamental, señala que estas consisten en el autogobierno como ejercicio de

---

<sup>12</sup> *Ibid.*

la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas y organización o instituciones jurídicas, políticas sociales y económicas propias.

En consecuencia, el Estado Plurinacional sienta sus bases entre muchos otros, en dos elementos: En el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos de las naciones y pueblos indígena originarios campesinos; y en la nueva estructura y organización territorial. En ambos, encontramos como eje transversal al reconocimiento de la autonomía indígena originaria campesina. Es por ello, este reconocimiento por su relevancia merece un análisis y consideración.

Como ya se mencionó, luego de diez años de promulgada la Constitución Política del Estado y casi nueve de la vigencia de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, trece municipios: Charazani, Jesús de Machaca (La Paz), Tarabuco, Mojocoya, Huacaya, Machareti (Chuquisaca), Salinas de Garci Mendoza, Chipaya, Totora, Pampa Aullagas (Oruro), Charagua, Gutiérrez (Santa Cruz) y Chayanta (Potosí), optaron mediante referendo por transitar de un gobierno autónomo municipal a una autonomía indígena originaria campesina.

**Cuadro N° 1.  
MUNICIPIOS QUE APROBARON LA CONVERSIÓN A AIOC EN REFERENDO**

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
Oruro	Totora Marka
	Uru Chipaya
	Pampa Aullagas
	Salinas
Chuquisaca	Mojocoya

	Huacaya
	Tarabuco
	Machareti
La Paz	Jesús de Machaca
	Charazani
Potosí	Chayanta
Santa Cruz	Charagua
	Gutiérrez

Fuente: Elaboración propia con información del Tribunal Supremo Electoral y el Viceministerio de Autonomías (marzo, 2018)

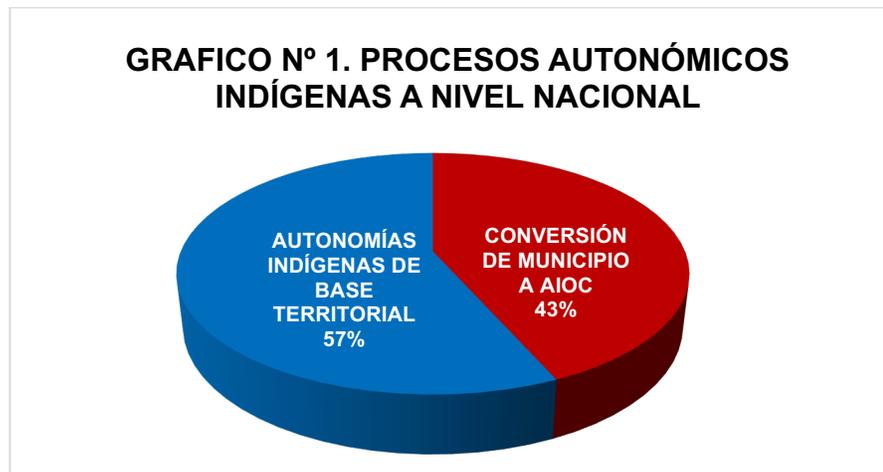
Por otro lado, trece TIOC`s: Raqaypampa, Distrito de Ch´alla, Jatun Ayllu Kirkiawi, Yurakaré (Cochabamba); Lomerío, Monte Verde (Santa Cruz); Territorio Indígena Multiétnico I, Kabineño (Beni); Corque Marka (Oruro); Territorio Indígena Multiétnico II (Pando) Jatun Ayllu Yura (Potosí), Marka Camata, Copacabana Antaquilla (La Paz), decidieron en ejercicio de sus normas y procedimientos propios acceder a la autonomía sobre la base de los territorios consolidados una vez concluido el proceso de saneamiento agrario.

**Cuadro N° 2.**  
**TIOC´S QUE DECIDIERON ACCEDER A LA AUTONOMÍA POR LA VÍA TERRITORIAL**

DEPARTAMENTO	TIOC
Oruro	Corque Marka
	Nueva Llallagua
Beni	Territorio Multiétnico I
	Kabineño
La Paz	Copacabana Antaquilla
	Marka Camata
	Puesto Araona
	Pilcol Lecos
Potosí	Jatun Ayllu Yura

	Jatun Ayllu Toropalca
Santa Cruz	Lomerío
	Monteverde
Pando	Territorio Multiétnico II
Cochabamba	Raqaypama
	Distrito de Ch'alla
	Jatun Ayllu Kirkiawi
	Yurakare

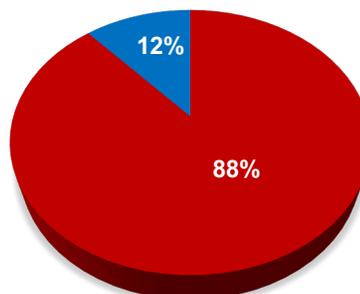
Fuente: Elaboración propia con información del Tribunal Supremo Electoral, el Viceministerio de Autonomías y UNITAS (marzo, 2019)



Fuente: Elaboración propia con información del Tribunal Supremo Electoral y el Viceministerio de Autonomías (marzo, 2018)

Desde una perspectiva cuantitativa, observamos que del total de 26 naciones y pueblos indígenas originario campesinos que en el marco de su libre determinación optaron por constituir su autonomía por una de las dos vías reconocidas constitucionalmente, solo tres, Charagua Iyambae, Uru Chipaya y Raqaypampa, han cumplido con los requisitos establecidos por la norma para llegar a conformar sus órganos de poder público a partir de la elección de nuevas autoridades.

## GRAFICO N° 2. ESTADO DE AVANCE EN LA CONSOLIDACIÓN DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS INDÍGENAS



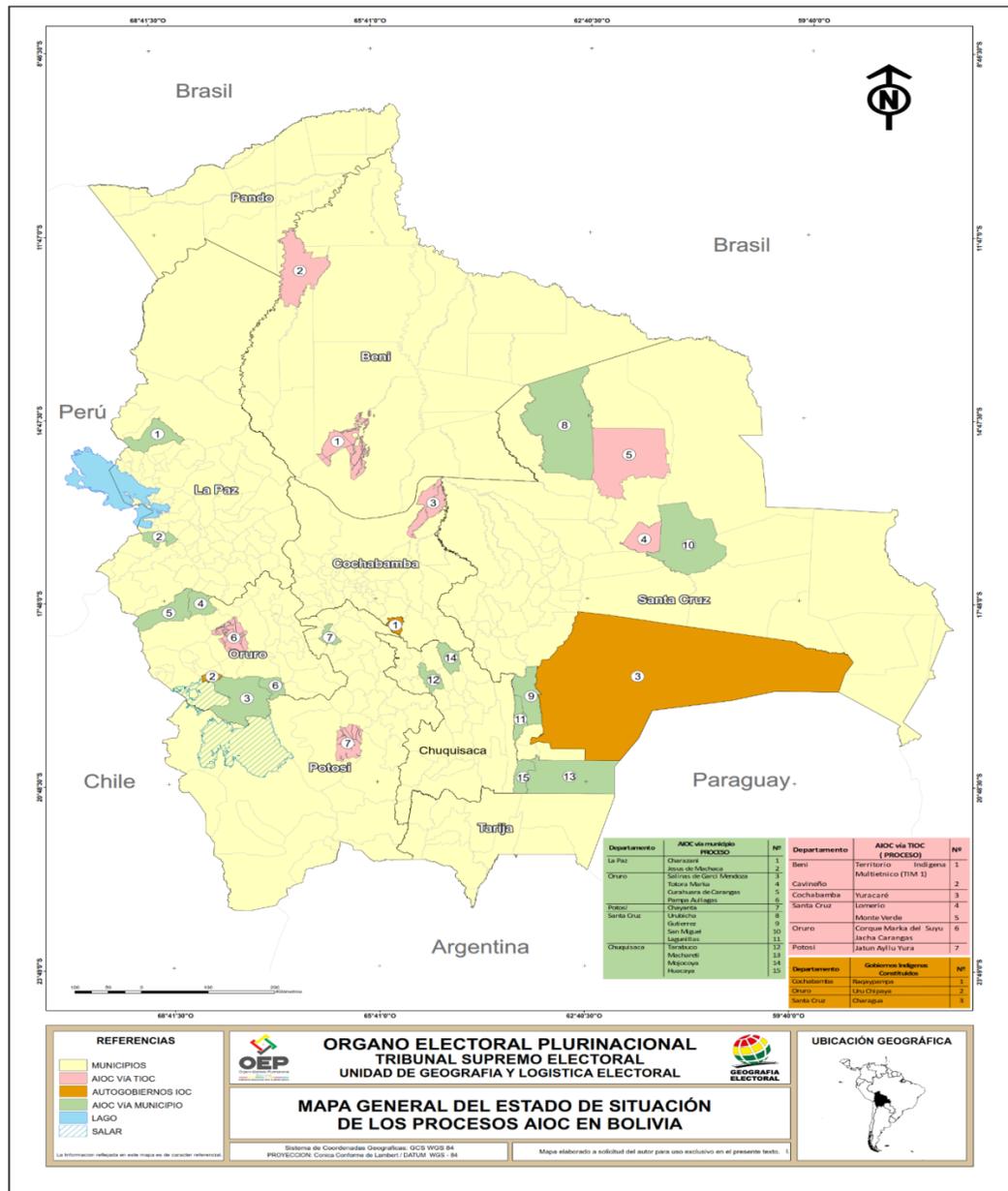
■ AIOC EN PROCESO DE CONSOLIDACIÓN  
■ AIOC CON GOBIERNOS CONSTITUIDOS

Fuente: Elaboración propia con información del Tribunal Supremo Electoral y el Viceministerio de Autonomías (marzo, 2018)

En este contexto, se hace imperante aportar al proceso que vive el país, con elementos de análisis jurídico y social que permitan entender las complejas vías o formas que nuestra legislación ha definido para que los pueblos indígenas accedan al ejercicio de su libre determinación.

Estudiar el marco normativo que regula el régimen autonómico en general y el de las autonomías indígenas originaria campesina de base territorial en particular, reviste de importancia ya que, a partir de ello, se pretende aportar en la gestión del conocimiento científico y académico con elementos teóricos y empíricos que ayuden a interpretar el modelo autonómico indígena del Estado Plurinacional.

# MAPA N° 1. AUTONOMÍAS INDÍGENAS ORIGINARIAS CAMPESINAS CONSOLIDADAS Y EN PROCESO DE CONSOLIDACIÓN



Fuente: Exeni, 2018 (OEP-TSE / MP – VA / CONAIOC / PUND)

## **6. OBJETIVOS DEL TEMA DE LA TESIS**

### **6.1. OBJETIVO GENERAL**

Analizar las condiciones jurídicas y sociales que se deben cumplir para la consolidación de las autonomías indígenas de base territorial en Bolivia, y específicamente de la Nación Monkoxi de Lomerío en el departamento de Santa Cruz, estableciendo sus dificultades y limitaciones.

### **6.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Comparar los regímenes constitucionales de Panamá (1972), Nicaragua (1987), Colombia (1991), Venezuela (1999) y Ecuador (2008) en los que se reconoce la autonomía territorial indígena o multiétnica.
- Describir el proceso histórico, social y legal referido a la reivindicación del derecho a la libre determinación y la autonomía de las naciones y pueblos indígenas originarios.
- Analizar el marco normativo que regula el proceso de consolidación de las autonomías indígenas originarias campesinas de base territorial.
- Describir el proceso de consolidación de la autonomía indígena de base territorial de la Nación Monkoxi de Lomerío.

## 7. MARCOS DE REFERENCIA

### 7.1. MARCO HISTÓRICO

Si bien uno de los objetivos del presente trabajo es el describir el proceso histórico social referido a la reivindicación del derecho a la libre determinación y la autonomía de las naciones y pueblos indígenas originarios, es importante precisar como marco histórico los elementos más relevantes en la historia del país respecto a la temática autonómica en general y la referida a la reivindicación indígena en particular. Para ello, se tomará como referencia el trabajo desarrollado por Xavier Albó y Franz Barrios Suvelza, en el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia (2006) *“Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías”*. Ambos autores al analizar la problemática intercultural y autonómica en la historia del país, resaltan como hitos históricos fundamentales: El Estado “originario”; la Colonia; la República (1825); los ineficaces intentos federalistas (entre 1835 y 1899); la resistencia de las comunidades indígenas (1866 – 1935); la gestión e implementación del Estado del 52 (1935 – 1971); la emergencia de nuevas regiones y de indígenas (1972 – 1994); los ecos de la emergencia étnica en el Estado (1992 – 1999); la crisis desde 200 y finalmente el nuevo gobierno elegido (2006).

En este acápite, del total de diez hitos históricos fundamentales desarrollados por Albó y Barrios Suvelza, citaremos seis, puesto que en el capítulo VI se desarrollará un análisis descriptivo respecto a la reivindicación indígena referida a las autonomías en los últimos 37 años (1980 – 2017).

### 7.1.1. EL ESTADO “ORIGINARIO”

En el Tawantinsuyu, ya existía un doble flujo de ordenamiento territorial. Uno, de raíces más antiguas, que subía de abajo hacia arriba, a partir de los ayllus. Sin contar con una delimitación en territorios contiguos, para asegurar su acceso a diversos pisos ecológicos (Albó y Barrios, 2006:15). En ocasiones, por alianzas resultantes de pugnas internas, los ayllus se iban agrupando a niveles superiores de tipo dual (hanansaya o alasaya / urinsaya o mäsayä, urqusuyu/umasuyu) hasta llegar a las “federaciones” y “confederaciones” que abarcaban territorios cada vez más amplios, como el caso del doble “señorío” confederado Charka y Qhara Qhara que cubría todo el actual Norte de Potosí y partes aledañas de Oruro y Cochabamba.<sup>13</sup>

El otro flujo descendía de arriba hacia abajo a partir de los espacios que los incas fueron asociando a su estructura territorial estatal el Tawantinsuyu – que significa los cuatro suyus (jurisdicciones) unidos – a los diversos pueblos y federaciones que ya se habían formado de abajo hacia arriba. Estos cuatro suyus se extendían radialmente desde la capital en el Cusco, y tenían después diversos niveles de “supervisores” (t'uq rikuq) y otros tipos de autoridades. En el encuentro entre ambos flujos, los dos ordenamientos sociales territoriales tendían no a destruirse mutuamente sino a articularse mediante alianzas.<sup>14</sup>

### 7.1.2. LA COLONIA

La colonia asumió la base organizativa del Tawantinsuyu. En ese periodo se mantuvieron las estructuras locales, incluyendo una propuesta fallida hecha

---

<sup>13</sup> *Ibíd.*, p.15.

<sup>14</sup> *Ibíd.*

por Fray Bartolomé de Las Casas, de aceptar un territorio con cierta autonomía en el área de Villcabamba donde los Incas resistieron varias décadas; rechazada por el Virrey Toledo (Albó, *et al.* 2006). Así el orden colonial se caracterizó por ser un sistema “dual” con la “república de españoles”, hegemónica; y la de “indios”, conquistados y claramente subordinados. En esta última, se mantuvieron autoridades originarias hasta un segundo nivel de kurakas o jilakatas con autoridad sobre unidades étnicas preexistentes, pero “reducidas” ya a un territorio más continuo, comparable a los actuales municipios, con sus subdivisiones internas por ayllus y comunidades. Este sistema dual implicaba cierta autonomía indígena política y cultural y, en él, los caciques (o kurakas de segundo nivel) eran la “bisagra” ante el corregidor español (el nivel mínimo colonial), sobre todo como recolectores de los tributos coloniales en especie, plata y trabajo, incluida la mita en Potosí. De esta manera constituyéndose de acuerdo con Platt un “pacto colonial”, por permitir una relación relativamente estable entre comunarios y el poder colonial.<sup>15</sup>

Para el caso de las tierras bajas la Colonia llegó algo más tarde, y mostró una mayor gama de variaciones en su relación con los pueblos locales originarios: desde una mayor subordinación a los recién llegados, sobre todo en torno a Santa Cruz, hasta una significativa autonomía indígena en los que habían aceptado juntarse en reducciones misionales como las de Moxos y Chiquitos.<sup>16</sup>

### **7.1.3. LA REPÚBLICA**

Desde la fundación de la República, se puso hincapié en el carácter “unitario” del país, aunque siempre hubo pugnas entre regiones para ganar mayor

---

<sup>15</sup> *Ibíd.*, p.16.

<sup>16</sup> *Ibíd.*

presencia y centralidad dentro de él (Albó, *et al*, 2006). Al inicio de la República, y en contra de las disposiciones de Bolívar y Sucre, se mantuvo el esquema dual establecido en la colonia, puesto que el nuevo Estado sólo podía sobrevivir con los tributos indígenas, que fueron rebautizados como “contribución territorial”. Ya en la segunda mitad del siglo XIX con la recuperación de la minería estas contribuciones ya no fueron necesarias, por lo que se aceleró la expoliación de tierras, dando fin al esquema dual de la colonia. En este periodo se intentó destruir la estructura territorial y social de las “ex comunidades”, con lo que el número y superficie de haciendas neofeudales se duplicó, sobre todo entre la derrota con Chile (1979) y la Guerra del Chaco (1932).<sup>17</sup>

Se generalizó el ordenamiento territorial inspirado en el modelo francés, introducido a fines del siglo XVIII con las “intendencias” borbónicas expresadas en el triple nivel de departamentos/provincias/cantones. Bajo esta nueva cara persistieron bastantes jurisdicciones territoriales previas (coloniales o incluso con raíces previas). Algunas delimitaciones se trazaron ignorando grupos humanos y socio-étnicos preexistentes, por ejemplo, entre los ayllus del Norte de Potosí y Oruro, áreas que estaban mejor ocupadas en la época colonial; o en la región chaqueña, cuya plena “conquista” recién concluyó tras la derrota de los chiriguano (guaraníes) en 1892, quedando repartido su antiguo territorio entre tres departamentos. Las fronteras de varios departamentos se trazaron con líneas rectas hacía las regiones aún poco controladas de frontera o simplemente se dejaron sin trazar, como entre Cochabamba y Beni y entre partes de Potosí y Oruro.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> *Ibíd.*, p.17.

<sup>18</sup> *Ibíd.*, p.17-18.

#### 7.1.4. LOS INTENTOS FEDERALISTAS (ENTRE 1835 Y 1899)

En el periodo 1835 – 1899, es el único periodo de la historia del país en el que se propone un modelo federal (Albó, *et al*, 2006). Ente 1835 y 1839 con el mariscal Andrés de Santa Cruz y Calahumana se da un primer intento con carácter expansivo que buscaba la confederación entre Perú y Bolivia, sin afectar su estructura unitaria.<sup>19</sup> Luego en 1871, tras la caída de Melgarejo, se realizó una Asamblea Constituyente en la que se presentó un proyecto mucho más elaborado para crear los “Estados Unidos de Bolivia”. El proyecto promovido sobre todo por los departamentos de Cochabamba y Tarija perdió ampliamente en la votación bajo el argumento de que en aquella coyuntura el cambio resultaba inoportuno. En esa ocasión los constituyentes de Santa Cruz se desinteresaron del tema. Sin embargo, a los pocos años Andrés Ibáñez lideró un movimiento que tenía a la vez una orientación social “igualitaria”, con fuerte seguimiento popular, y una visión estatal “federalista”. Fue nombrado prefecto “federal” en 1877, pero según Roca, fue combatido por la gente de su propia clase que vio en él un peligro disociador, por lo que fue derrocado y ejecutado por una columna militar enviada por el presidente Daza.<sup>20</sup>

El tercer intento por constituir un Estado Federal fue la llamada “guerra federal” de 1898-1899 entre liberales y conservadores. Tras esta fachada partidaria e ideológica, había sobre todo una evidente pugna de intereses económicos entre las elites mineras de la plata centradas en el sur andino y sumergidas en una gran crisis por la caída de los precios internacionales, y los emergentes mineros del estaño, más fuertes en el norte andino. Significativamente, el tema “federal” desapareció de golpe después que los liberales trasladaron la sede de gobierno a La Paz para consolidar desde allí una

---

<sup>19</sup> *Ibíd.*, p.18.

<sup>20</sup> *Ibíd.*

nueva propuesta hegemónica y unitaria. El conflicto bélico estalló después de que el congreso, reunido en Sucre en 1898, ya había aprobado en grande, y con apoyo de los chuquisaqueños, el proyecto federal de los paceños; la chispa saltó más bien cuando a ello siguió la aprobación de la “Ley de Radicatoria” de la capital en Sucre. Tras la victoria militar de los “federales” se realizó en Oruro la Convención de 1899, se incorporó y debatió nuevamente el tema federal, pero consiguió sólo 19 de 50 votos, mayoritarios sólo en La Paz, Oruro y Beni por lo que el tema quedó archivado.<sup>21</sup>

Por otro lado, en el primer referéndum nacional para cambios constitucionales, realizado en 1931 con una participación de 90.000 ciudadanos, llegó a aprobarse, entre otras reformas, una “descentralización administrativa”, que implicaba la elección de asambleas departamentales, aunque reservaba al presidente el nombramiento de los prefectos a partir de ternas presentadas por dichas asambleas. Sin embargo, estando en vísperas de la Guerra del Chaco, todo quedó en nada.<sup>22</sup>

#### **7.1.5. RESISTENCIA DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS (1866 – 1935)**

Desde que la República perdió interés en el tributo indígena y dismanteló las “ex comunidades”, las rebeliones indígenas fueron frecuentes a partir de los intentos de Melgarejo por abolirlas en torno a 1866 (Albó, *et al*, 2006). La defensa de las comunidades de su territorio, base de su subsistencia física y cultural, fue aprovechada por varios grupos políticos emergentes para buscar su apoyo coyuntural. El caso más notable fue la alianza, durante la guerra de 1898-99 entre el líder federal general Pando y el líder aymara Zárate Willka. El líder aymara era

---

<sup>21</sup> *Ibíd.*, p.18-19.

<sup>22</sup> *Ibíd.*

uno de los muchos que desde varios años antes y en diversos departamentos andinos habían puesto en marcha una red de apoderados y autoridades originarias que buscan la restitución de sus tierras expoliadas. Así se explica que la movilización indígena no se limitara al apoyo de los liberales, sino que fue adquiriendo sus propios contornos contra los expoliadores de sus tierras. Esta emergencia atemorizó a liberales y conservadores, por lo que la paz entre ambos bandos se aceleró por el temor a una “guerra de razas”. Por lo que el General Willka fue victimado por su antiguo socio liberal Pando y la expoliación de tierras continuó.<sup>23</sup>

En ese contexto se consolidó el llamado “movimiento cacical” de los años 1920-30. Este movimiento inicialmente centra su reivindicación en la temática de tierras complementado luego con el educativo. Ambos coexisten por ejemplo en el levantamiento de Jesús de Machaqa (1923), y deben ser tomados en cuenta como antecedentes de la experiencia educativa estatal: la escuela-ayllu de Warisata (1931). En el caso de las tierras bajas se destaca como uno de los casos más notables la resistencia guaraní en el Chaco, contra la expansión de las haciendas ganaderas, que culminó con la derrota de Kuruyuki en 1892.<sup>24</sup>

#### **7.1.6. LA GESTIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL ESTADO DEL 52 (1935 – 1971)**

Luego de la derrota en la Guerra del Chaco (1932-35), la clase política volvió a pensar el país desde diversos ángulos. En este escenario se priorizó la unidad y el fortalecimiento del Estado central frente a: la polarización étnica, los regionalismos, y las periferias olvidadas (Albó, *et al*, 2006). El auge económico

---

<sup>23</sup> *Ibíd.*, p.19.

<sup>24</sup> *Ibíd.*

cruceño iniciado por el MNR en 1952, se consolidó con la dictadura de Banzer en 1971. En ese contexto, se reforzó un doble regionalismo departamental caracterizado por: a. Regiones ricas emergentes para ganar mayor poder interno y en conjunto. Lo que venía a ser una especie de reprís de la pugna entre La Paz y Sucre, ahora en base al mayor potencial económico que Santa Cruz había adquirido con el Estado del 52. b. “Jirones patrios olvidados” para tener su cuota parte y decidir sobre ella. Entre los cuales se encontraban los antes ricos y hegemónicos departamentos de Potosí y Chuquisaca.<sup>25</sup>

A partir del Decreto de Organización Administrativa de 1972<sup>26</sup>, los departamentos pasan a ser el principal motor de organización y desarrollo territorial del Estado a través de las Corporaciones de Desarrollo como instituciones autárquicas y relativamente descentralizadas. En este contexto lo municipal y lo étnico apenas pesan y se visibilizan.<sup>27</sup>

En torno a este fortalecimiento departamental crece la demanda autonómica de los departamentos mejor dotados de los nuevos rubros de acumulación: primero en Santa Cruz y después también en Tarija.<sup>28</sup>

## **7.2. MARCO TEÓRICO**

Las referencias teóricas respecto a la autonomía se originan a principios del siglo XX, con el debate respecto a los derechos políticos y territoriales de las identidades culturales, pueblos, etnias o construcciones nacionales sin Estado en

---

<sup>25</sup> *Ibíd.*, p.21.

<sup>26</sup> Nos referimos a la Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo, Decreto Ley N° 10460 de 12 de septiembre de 1971.

<sup>27</sup> *Ibíd.*

<sup>28</sup> *Ibíd.*

torno a la necesidad, o no, de la autodeterminación estatal de los pueblos o naciones que así lo deseen (García Linera, 2004:17).

De acuerdo con Díaz Polanco (1992), desde 1913, Lenin sostuvo la tesis de la autonomía regional, es decir, el planteamiento de que el régimen autonómico debía establecerse para territorios definidos en los que poblaban grupos étnicos o nacionales que adquirirían integralmente (y no sólo en el terreno cultural) las facultades de autogobierno de sus asuntos.<sup>29</sup> En esta misma línea, García Linera (2004:17) sostiene que los mayores aportes respecto a la autonomía se originaron en el pensamiento socialista. En los años setenta y ochenta, el debate en teoría política fue desarrollado entre liberales y comunitaristas. Por un lado, los liberales se oponían a los derechos de las naciones y minorías oprimidas, ya que se desviaba la atención de la autonomía individual considerada como central al momento de decidir su bienestar; en tanto que los comunitaristas veían los derechos de las “minorías” como una manera de proteger una forma de vida en común que está por encima de la elección individual.

Por otro lado, encontramos corrientes críticas a la organización político-territorial heredada de la colonia. En ese ámbito, Díaz Polanco (1999) sostiene que las distintas divisiones territoriales expresaron los intereses de las fuerzas o los grupos locales (criollos y mestizos), dando lugar a entidades federativas, provincias, departamentos, cantones, etc., sin que ninguna de estas conciba reflejar o acoger a la pluralidad sociocultural de un conglomerado nacional. Lo que demuestra que, para los fines de la organización político-territorial de los estados nacionales de América Latina, los grupos étnicos han sido una población invisible. La autonomía en esos contextos representa un proceso de

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, p.165.

reconfiguración y confrontación frente a diversos actores, lo que lleva a pensarla como procesos políticos particulares, bajo circunstancias específicas y con implicaciones políticas diferenciales (Ulloa, 2010:76).

En el plano del reconocimiento del derecho a la autodeterminación como derecho humano y su debate, Kuppe, sostiene que el hecho de reconocer a la autonomía como mecanismo de la autodeterminación, constituye una manera de adaptar la organización de un Estado a las particularidades de minorías étnicas o lingüísticas, a regiones con particularidades históricas o demográficas. Siendo este un aspecto fundamental para el discurso jurídico de los pueblos indígenas (2010:95).

A partir del reconocimiento del derecho a la autonomía como derecho humano, la elaboración teórica de académicos comprometidos con la descolonización indígena fue central. Así, el concepto de “colonialismo interno” elaborado por Rodolfo Stavenhagen (1963) para referirse al tipo de relaciones coloniales bajo las que durante la segunda mitad del siglo XX se mantenía a la población indígena. O el concepto de “indio”, como una categoría colonial por parte de Guillermo Bonfil (1972) y la mirada de la antropología crítica, y la elaboración teórico-política del concepto de autonomía de Héctor Díaz Polanco, contribuyeron posicionar el tema de la autonomía indígena como parte constitutiva de los debates del Estado, de la nación y de la democracia.<sup>30</sup>

De esta manera, el reconocimiento de las instituciones indígenas, como fundamento de su autonomía, corresponde a las distintas dimensiones de los derechos de los pueblos indígenas: Primero, se trata de una restitución del poder político a los pueblos indígenas, que ha sido permitido por la instalación colonial de las estructuras estatales en los territorios donde ellos existían. Segundo, está

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, p.73-74.

restitución de poder político, y por lo tanto esta descolonización, ocurre por medio de las instituciones propias de los pueblos indígenas. Supera, la construcción de espacios públicos culturalmente homogéneos. Tercero, permite a los pueblos indígenas y a los otros pueblos, el control sobre el marco político que rige su destino y su desarrollo.<sup>31</sup>

Desde el derecho positivo para Kuppe (2010), existen cuatro fundamentos respecto a la libre determinación: a). la práctica de los estados de formar estados nacionales, especialmente en el marco europeo; b). Su aplicación en el contexto de la descolonización de los países ultramarinos; c). La integración de derecho a la libre determinación; y d). La libre determinación como derecho de un Gobierno representativo como condición para garantizar la integridad territorial estatal.

Por otro lado, desde los pueblos indígenas, la discusión respecto a la autonomía se ha centrado en evidenciar sus concepciones de ordenamiento territorial-ancestral y en posicionar sus demandas de interlocución con el Estado en la búsqueda de la restitución de las fronteras acorde con sus dinámicas de control y autonomía territorial, que cuestionen las intervenciones nacionales y transnacionales.<sup>32</sup>

Desde la mirada indígena nacional, se sostiene que de acuerdo con el contexto en el que se den las autonomías pueden constituir un proceso de continuidad colonial, es decir, una autonomía subalternizada y condicionada por el sistema (sobre las actuales bases territoriales), o una autonomía que represente un proceso de descolonización y liberación, a partir de reterritorializar el país con cualidad y bienestar humano (Yampara, 2005:50).

---

<sup>31</sup> *Ibíd.*, p.127-128.

<sup>32</sup> *Ibíd.*, p.91.

Los planteamientos teóricos sobre la autonomía nos permiten contar con una base para el análisis desde sus orígenes y alcances en el ámbito de los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, al momento de analizar el actual marco normativo que regula a las autonomías indígenas en el país e identificar los elementos que dificultan y limitan su acceso y consolidación, es necesario contar con herramientas metodológicas. Para ello, se tomará como referencia el ensayo “*Once tesis para una teoría política de la autonomía*” de Ramón Máiz (2008).

La propuesta de abordaje metodológico de Máiz, permite poner en evidencia el carácter político de las autonomías prestando atención a tres dimensiones: experimental, democrática y performativa. En ese marco, el autor rescata las potencialidades normativas de las autonomías y su capacidad para viabilizar reformas hacia una mayor democratización y descentralización de los Estados.

Esta propuesta metodológica toma en cuenta el horizonte normativo para la evaluación de las autonomías puesto que éstas obedecen a contextos históricos y políticos concretos que exigen argumentaciones sistemáticas y contrastables (Máiz 2008: 18) lo cual permite distinguir retos y posibilidades en las experiencias de autogobierno. Sobre lo dicho, el análisis destaca el carácter político de las autonomías cuya complejidad se origina en “la búsqueda de la justicia y la equidad en la distribución territorial del poder” además de requerir una “propia y sustantiva decisión política”.<sup>33</sup> Esto implica un salto del simple “reconocimiento de derechos culturales propios del multiculturalismo, a derechos políticos en un ámbito propio, sólido y garantizado de decisión, pues la autonomía supone *autogobierno*, no mera autoadministración” (Máiz 2008: 17-18).

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, p.18.

Por ello, nos encontramos frente al reto de ir más allá de la simple desconcentración administrativa o de la mera discusión acerca de distintos niveles o formatos de descentralización, en los cuales el Estado representa una única voluntad política irradiada del centro a la periferia. No se trata de que las comunidades o pueblos se limiten a ejecutar decisiones que son tomadas desde el Estado central sino que, a través de la autonomía, se conviertan en centros de toma de decisiones políticas.<sup>34</sup>

De esta manera, las autonomías constituyen espacios de decisión con orientación política y proyecto estratégico propio. La autonomía como autogobierno tiene, además, un sentido democrático que implica la capacidad de decisión legítima, así como la posibilidad de crítica y oposición interna en los procesos de toma de decisiones. Para que pueda desarrollarse la dimensión democrática, son necesarios mecanismos institucionales que permitan elegir entre varias opciones, garanticen el debate entre minorías y mayorías - protegiendo a las minorías- y promuevan la generación de propuestas alternativas.<sup>35</sup>

La dimensión democrática de las autonomías exige considerar la experimentación como parte de los procesos autonómicos y/o de autogobierno. Se expresa en la existencia de múltiples centros de decisión que se caracterizan por abrir posibilidades a la innovación y a la creación de procesos decisionales y, también, a encontrar soluciones a problemas concretos a través de instituciones que se ajustan a tradiciones, identidades y problemas específicos.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> *Ibíd.*, p.19.

<sup>35</sup> *Ibíd.*

<sup>36</sup> *Ibíd.*

La autonomía posee así una dimensión experimental, creativa, que no sólo permite el florecimiento de la diversidad y el pluralismo políticos, sino también la competitividad y la aportación de mejores prácticas y soluciones que beneficien a todos. La autonomía como autogobierno estimula y moviliza energías que el centralismo frena, y constituye un auténtico laboratorio de ideas, soluciones, políticas y diseños institucionales (Máiz 2008: 20). El impulso a la participación promueve la creación de nuevos escenarios de decisión impulsados por la autonomía y, por ello, los espacios de experimentación principalmente se configuran en los niveles de autonomía local y regional.<sup>37</sup>

Lo precedente, implica la necesidad de considerar la importancia de la deliberación en los procesos de construcción de autonomías porque la deliberación constituye una dimensión capital en la construcción democrática de las autonomías.<sup>38</sup>

Las dimensiones democrática y experimental de las autonomías tienen consecuencias en la construcción de las identidades porque en los espacios de debate público se discuten y seleccionan relatos, mitos, símbolos, así como se definen las relaciones con otras comunidades y el Estado. Se establecen metas y un futuro común. Las identidades locales, regionales o nacionales que conviven en el Estado no pueden comprenderse como “clausuradas por la herencia de la tradición”, porque su configuración, su auto comprensión y la relación con lo “ajeno” se recrea y replantea constantemente.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> *Ibíd.*, p.36.

<sup>38</sup> *Ibíd.*, p.37.

<sup>39</sup> *Ibíd.*, p.37.

La experimentación democrática, al definir el sentido de comunidad y de las identidades dentro de los espacios autonómicos, exige incluir lo performativo que se convierte en otra dimensión de análisis porque “las instituciones autonómicas no expresan, sino que producen identidades”.<sup>40</sup> Así, el análisis de lo performativo permite reconocer la capacidad de las instituciones autonómicas para servir como canales a través de los cuales los actores y las comunidades expresan sus identidades, intereses y preferencias. Las instituciones, así concebidas, incentivan unos comportamientos e inhiben otros, modificando y definiendo las identidades de manera activa.<sup>41</sup> La dimensión performativa de las autonomías exige reconocer las identidades de los actores como resultado de trayectorias sociales, políticas y culturales propias.

Finalmente, y siempre siguiendo a Maíz, es posible señalar que la dimensión democrática de las autonomías permite poner de relieve el reconocimiento y la importancia de los usos y costumbres en la elaboración de las demandas indígenas, así como en sus propuestas de autogobierno y en su relación con el Estado Plurinacional.

### **7.3. MARCO CONCEPTUAL**

En el presente trabajo de investigación se tomarán como referencias conceptuales las siguientes:

#### **7.3.1. AUTONOMÍA**

De acuerdo con Díaz Polanco (1999:157), la autonomía es un sistema por medio del cual los grupos socioculturales ejercen el derecho a la autodeterminación. Sintetiza y articula políticamente el conjunto de

---

<sup>40</sup> *Ibíd.*, p.30.

<sup>41</sup> *Ibíd.*

reivindicaciones que plantean los grupos étnicos. Es decir, que se la concibe como una forma del ejercicio de la autodeterminación.

### **7.3.2. AUTONOMÍA INDÍGENA ORIGINARIA CAMPESINA**

La Norma Fundamental, establece en su Artículo 289 que la autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.

### **7.3.3. AUTODETERMINACIÓN**

Para Anaya (s.f.), la autodeterminación es un conjunto de normas de derechos humanos que se despliegan genéricamente de los pueblos, incluidos los pueblos indígenas, y se basan en la idea de que todos los sectores de la humanidad tienen el mismo derecho a controlar su propio destino. De acuerdo con el autor, el principio de autodeterminación surge dentro del marco del derecho internacional de los derechos humanos y, por tanto, beneficia a los seres humanos en cuanto seres humanos y no a los Estados soberanos como tales.<sup>42</sup>

### **7.3.4. LIBRE DETERMINACIÓN**

De acuerdo con Anaya (2010:197), el significado esencial de la libre determinación es que todos los seres humanos, individualmente o como grupos, tienen por igual el derecho de ejercer el control sobre sus propios destinos y de vivir en los órdenes institucionales de gobierno que se diseñen de acuerdo con ese derecho. Se fundamenta en los preceptos de libertad e igualdad.

---

<sup>42</sup> Tomado de: <http://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/sociales/article/viewFile/8070/7039>

### **7.3.5. NACIONES Y PUEBLOS INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINOS**

Xavier Albó (2010:20), tomando como base lo establecido por el Artículo 2 de la Constitución Política del Estado define a las naciones y pueblos indígena originario campesinos como una unidad conceptual referida a toda colectividad que comparta una serie de atributos empezando por su identidad cultural concluyendo, de nuevo, con su existencia precolonial.

### **7.3.6. TERRITORIO**

El territorio es el espacio o porción geográfica en la que se realiza la actividad estatal. Comprende el suelo con todos sus accidentes estructurales, el subsuelo y el espacio aéreo<sup>43</sup>. El territorio se define como la porción de la superficie terrestre apropiada por un grupo social con el objetivo de asegurar su reproducción y la satisfacción de sus necesidades vitales (Mazurek, 2006:41).

### **7.3.7. TERRITORIALIDAD**

La territorialidad como la dimensión espacial de la libre determinación de un pueblo. Es la manera en que un pueblo concibe y ejerce su relación con el hábitat que legítimamente se atribuye como propio y con el que se identifica. Es mayormente un asunto interno (a pesar de que las decisiones territoriales inciden en las relaciones con terceros y con el entorno) pero para que ese ejercicio sea posible debe contar con ciertas condiciones favorables (García y Surrallés, 2009:26).

---

<sup>43</sup> Tomado de: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/territorio/territorio.htm>.

### **7.3.8. TERRITORIO INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINO**

Según lo establecido por los artículos 269, párrafo I; 289; 290 y 293 de la Constitución Política del Estado, el Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC) es aquella unidad territorial sobre la que una nación y pueblo indígena originario campesino, o parte de ella, se asienta y ejerce su autogobierno y libre determinación de acuerdo con sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos. Comprende áreas de producción, áreas de aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y espacios de reproducción social, espiritual y cultural.<sup>44</sup>

### **7.3.9. TIERRA COMUNITARIA DE ORIGEN**

Conforme lo establecido por el Artículo 41, párrafo I, numeral 5, de la Ley N° 1715 las Tierras Comunitarias de Origen son los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguren su sobrevivencia y desarrollo.

## **7.4. MARCO JURÍDICO**

El presente trabajo de investigación tendrá como marco jurídico a las siguientes normas que forman parte del ordenamiento jurídico nacional y se encuentran referidas al reconocimiento y consolidación de las autonomías indígena originaria campesinas de base territorial:

---

<sup>44</sup> Constitución Política del Estado, Artículo 43, párrafo I.

#### **7.4.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO**

La Constitución Política del Estado promulgada en febrero de 2009, en los artículos en los que se reconoce a la autonomía indígena originaria campesina en general y a la autonomía indígena de base territorial en particular. Así como el catálogo de los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (Artículo 30) y el bloque de constitucionalidad (artículos 256, II y 410, II).

#### **7.4.2. DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

Norma aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su 107ª sesión plenaria y ratificada por el Estado boliviano a través de la Ley N° 3760 de 7 de noviembre de 2007. Reconoce el derecho que tienen los pueblos indígenas a la libre determinación, a determinar libremente su condición política y su desarrollo económico, social y cultural; así como en ejercicio de este a la autonomía o el autogobierno.

#### **7.4.3. LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN N° 031 “ANDRÉS IBÁÑEZ”**

La norma autonómica promulgada el 19 de julio de 2010, que en su Título IV, Capítulo I, artículos 49 al 59, determina los requisitos y las condiciones que deben cumplir las naciones y pueblos indígenas para acceder a la autonomía indígena de base territorial tanto por la vía de la conversión municipal como por la vía territorial.

#### **7.4.4. DECLARACIONES DE CONSTITUCIONALIDAD EMITIDAS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL SOBRE EL CONTROL PREVIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS PROYECTO DE ESTATUTOS AUTONÓMICOS INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINOS**

Se tomarán en cuenta las Declaraciones de Constitucionalidad referidas al Control Previo de Constitucionalidad de los proyectos de Estatutos Autonómicos de las Autonomías Indígena Originaria Campesinas que han sido puestas en consulta hasta el 20 de julio de 2017: Declaración Constitucional Plurinacional 0009/2013 de 27 de julio de 2013 que declara la constitucionalidad parcial del proyecto de Estatuto de la Autonomía Indígena de Totora Marka; Declaración Constitucional Plurinacional 0012/2013 de 27 de junio de 2013 que declara la constitucionalidad parcial del proyecto de Estatuto de la Autonomía Indígena de Mojocoya; Declaración Constitucional Plurinacional 0013/2013 de 08 de agosto de 2013 que declara la constitucionalidad parcial del proyecto de Estatuto de la Autonomía Indígena de Charagua; Declaración Constitucional Plurinacional 0002/2014 de 10 de enero de 2014 que declara la constitucionalidad parcial del proyecto de Estatuto de la Autonomía Indígena de Uru Chipaya; Declaración Constitucional Plurinacional 0050/2014 de 25 de septiembre de 2014 que declara la constitucionalidad parcial del proyecto de Estatuto de la Autonomía Indígena de Huacaya; y la Declaración Constitucional Plurinacional 0029/2015 de 29 de enero de 2015 que declara la constitucionalidad parcial del proyecto de Estatuto de la Autonomía Indígena de Raqaypampa.

#### **7.4.5. DECRETO SUPREMO N° 727 DE TRANSICIÓN DE TIERRAS COMUNITARIAS DE ORIGEN (TCO) A TERRITORIOS INDÍGENAS ORIGINARIO CAMPESINOS DE 6 DE DICIEMBRE DE 2010**

Por el que se establece el mecanismo para el cumplimiento de la Disposición Transitoria Séptima de la Constitución Política del Estado para la conversión de la denominación de TCO a TIOC.

#### **7.4.6. REGLAMENTOS PARA LA OBTENCIÓN DE LAS CERTIFICACIONES DE VIABILIDAD GUBERNATIVA, BASE POBLACIONAL Y CONDICIÓN DE TERRITORIOS ANCESTRALES, EMITIDO POR EL EXTINTO MINISTERIO DE AUTONOMÍAS**

Se trata del Reglamento para la emisión del Certificado de Viabilidad Gubernativa y Verificación de Base Poblacional aprobado mediante Resolución Ministerial N° 032/2013 del Ministerio de Autonomías, modificado por la Resolución Ministerial N° 310/2017 emitida por el Ministerio de la Presidencia. Así como el Reglamento para la emisión de la Certificación de Condición de Territorios Ancestrales para Autonomías Indígena Originario Campesinas aprobado mediante Resolución Ministerial N° 091/2012, modificado por la Resolución Ministerial N° 309/2017 emitida por el Ministerio de la Presidencia.

#### **7.4.7. REGLAMENTO PARA LA SUPERVISIÓN A LA CONSTITUCIÓN DE LAS AUTONOMÍAS INDÍGENA ORIGINARIA CAMPESINAS EMITIDO POR EL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL**

Reglamento aprobado y modificado por la Sala Plena del Tribunal Supremo Electoral mediante Resolución TSE-RSP-299/2006 de 27 de julio de 2016 que define los procedimientos del proceso de supervisión en la consulta de acceso, la conformación de los órganos deliberativos o su equivalente, la

aprobación de los estatutos de las Autonomías Indígena Originario Campesinas y la conformación de gobiernos autónomos indígena originario campesino.

#### **7.4.8. DERECHO COMPARADO**

Se analizarán los regímenes constitucionales en los que se de alguna forma se reconocen a la autonomía territorial indígena o multiétnica: Panamá (1972), Nicaragua (1987), Colombia (1991), Venezuela (1999) y Ecuador (2008).

## **8. HIPÓTESIS DE TRABAJO**

La presente investigación partió de la siguiente interrogante:

¿El actual marco normativo que regula a las autonomías indígenas en el país dificulta y limita el acceso y la consolidación de las autonomías indígena originarias campesinas de base territorial?

Ante dicha interrogante se presenta la siguiente hipótesis de investigación:

Los requisitos y condiciones establecidos en el marco normativo que regula la autonomía indígena originaria campesina en Bolivia constituyen una dificultad y limitan el ejercicio al derecho a la autonomía y la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originarios campesinos a través de la autonomía indígena de base territorial.

### **8.1. VARIABLES**

En función de la hipótesis planteada el presente trabajo tomará como variables las siguientes:

### **8.1.2. VARIABLE INDEPENDIENTE**

Marco Normativo que regula la autonomía indígena en Bolivia.

### **8.1.3. VARIABLE DEPENDIENTE**

Autonomía y Libre determinación.

## **8.2. UNIDAD DE ANÁLISIS**

Autonomía Indígena de Base Territorial.

### **8.3. NEXO LÓGICO**

Dificultades y limitantes.

## **9. MÉTODOS Y TÉCNICAS A UTILIZAR EN LA TESIS**

### **9.1. MÉTODOS**

El presente trabajo de investigación tomará como métodos en su desarrollo los siguientes:

#### **9.1.1. MÉTODOS GENERALES**

La presenta investigación tendrá un carácter descriptivo. Por lo que se procederá a analizar la normativa autonómica que dificulta y condiciona el ejercicio a la libre determinación a través de la autonomía indígena de base territorial tomando como caso a través de la revisión documental el proceso autonómico de Lomerío.

### **9.1.2. MÉTODOS ESPECÍFICOS**

Al ser un estudio que aborda la problemática desde la investigación jurídico social, la presente investigación tomará como referencia método empírico a través de la observación al fenómeno objeto de estudio las condiciones jurídicas y sociales que intervienen en el proceso de constitución de las autonomías de base territorial.

### **9.2. TÉCNICAS**

La presente investigación aplicará técnicas de campo y gabinete. En las técnicas de campo se aplicará la observación de campo. Respecto a las técnicas de gabinete, se desarrollará el estudio de un caso concreto: El proceso de constitución a la autonomía indígena de base territorial de Lomerío en el Departamento de Santa Cruz. Para ello, se realizará la revisión de información primaria (actas, votos resolutivos, etc.) y documentación secundaria referida al proceso. Así como la recolección de información teórica y documental respecto al proceso de acceso y constitución de las autonomías indígenas originarias campesinas en general y de las autonomías indígenas de base territorial en particular. Finalmente, se procederá desde la exegesis el análisis de la normativa y jurisprudencia nacional e internacional que regula el modelo autonómico nacional vigente.

# DESARROLLO DEL DISEÑO DE PRUEBA DE LA TESIS

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo: “Análisis jurídico social de la aplicación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización para el acceso a la autonomía indígena de base territorial. *El caso del Territorio Indígena de Lomerío*” desarrollado en el marco del proceso de obtención del título de Licenciado en Derecho por la Carrera de Derecho de la Universidad Mayor de San Andrés, parte del propósito de contribuir al debate sobre el Estado autonómico en general, y a la reflexión sobre la situación de las autonomías indígena originario campesinas en particular.

A partir de la promulgación de la Constitución Política del Estado en 2009, el país asume el carácter de un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías, en el que se reconoce a los territorios indígenas originario campesinos como parte de la estructura y organización política y territorial del país. Sin embargo, observamos un limitado avance en el reconocimiento y consolidación de las autonomías indígena originaria campesina en general y de las autonomías indígenas de base territorial en particular.

En el caso de las autonomías indígenas de base territorial, a diez años de promulgada la Norma Fundamental y casi nueve de la promulgación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, solo un territorio ancestralmente ocupado por un pueblo indígena originario campesino, reconocido constitucional y normativamente como TIOC, ha logrado concretar la conformación de su

gobierno autónomo propio, quedando el resto de los procesos rezagados en alguna de las etapas o en el cumplimiento de alguno de las condiciones que establece la normativa para el acceso pleno a la autonomía indígena. Fue entonces, el lento proceso de consolidación de las autonomías indígenas originarias campesinas de base territorial en el país y su incidencia en la consolidación del Estado Plurinacional el hecho que motivó el desarrollo del presente trabajo.

En ese contexto, partimos por analizar desde una perspectiva jurídico social la Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031 “Andrés Bóñez”; tratando de comprender su aplicación, alcances e implicancias en los preceptos establecidos en el Título IV, Capítulo I, artículos 49 al 59 con relación a la consolidación de los procesos de autonomía indígena originaria campesinas de base territorial. Concluido un primer análisis, llegamos a una interrogante en la perspectiva de problematizar nuestro tema de estudio: ¿El actual marco normativo que regula a las autonomías indígenas en el país dificulta y limita el acceso y la consolidación de las autonomías indígena originarias campesinas de base territorial?

Ante tal interrogante, planteamos una hipótesis general: Los requisitos y condiciones establecidos en el marco normativo que regula la autonomía indígena originaria campesina en Bolivia, constituyen una dificultad y limitan el ejercicio al derecho a la autonomía y la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originarios campesinos a través de la autonomía indígena de base territorial.

Con dicho planteamiento, se inició un proceso de investigación para comprobar la validez o no de la hipótesis. Para ello, se definió el desarrollo de un estudio de caso concreto: El proceso autonómico de la Nación Monkoxi de Lomerío en el departamento de Santa Cruz; proceso iniciado en 2008 y que a la fecha aún busca cumplir con las condiciones y requisitos establecidos por la normativa autonómica para conformar su gobierno autónomo propio. La idea de elegir a Lomerío no es casual, pues partió de analizar desde un caso concreto la aplicación de la normativa autonómica y comprobar si realmente los requisitos y condiciones establecidos en el marco normativo que regula la autonomía constituyen una dificultad y limitan el ejercicio al derecho a la autonomía y la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originarios campesinos.

Al mismo tiempo, se definió la aplicación de técnicas de campo y gabinete. Con relación a las técnicas de campo, se aplicó la observación de campo para el caso concreto del proceso de constitución de la autonomía indígena de base territorial de Lomerío, proceso que se acompañó de manera directa entre las gestiones 2012 y 2016. En relación a las técnicas de gabinete, vinculadas al estudio de caso, se realizó la revisión de información primaria conformada por (actas, votos resolutivos, etc.) y documentación secundaria referida al proceso. Asimismo, se procedió a la recolección de información teórica y documental respecto al proceso de acceso y constitución de las autonomías indígenas originarias campesinas en general y de las autonomías indígenas de base territorial en particular. Finalmente, a partir de la aplicación del método exegético, se procedió al análisis de la normativa y jurisprudencia nacional e internacional que regula el modelo autonómico nacional vigente.

Así el objetivo de la investigación se centró en analizar las condiciones jurídicas y sociales que se deben cumplir para la consolidación de las autonomías

indígenas de base territorial en Bolivia, y específicamente de la Nación Monkoxi de Lomerío en el departamento de Santa Cruz, estableciendo sus dificultades y limitaciones. Para llegar al cumplimiento de este objetivo, paralelamente se plantearon cuatro objetivos específicos, destinados a: 1. Comparar los regímenes constitucionales de Panamá (1972), Nicaragua (1987), Colombia (1991), Venezuela (1999) y Ecuador (2008) en los que se reconoce la autonomía territorial indígena o multiétnica; 2. Describir el proceso histórico, social y legal referido a la reivindicación del derecho a la libre determinación y la autonomía de las naciones y pueblos indígenas originarios; 3. Analizar el marco normativo que regula el proceso de consolidación de las autonomías indígenas originarias campesinas de base territorial; 4. Describir el proceso de consolidación de la autonomía indígena de base territorial de la Nación Monkoxi de Lomerío.

Para el logro de estos objetivos se consultaron a más de 70 fuentes secundarias entre artículos académicos, artículos de análisis jurídico, social y político. De este proceso, destacamos los trabajos desarrollados por Héctor Díaz Polanco, Simón Yampara, Boaventura de Sousa Santos y Leonardo Tamburini desde la perspectiva de la conformación de nuevas formas de gobiernos y autonomías indígenas territoriales y que aportaron a conocer los fundamentos de la autonomía indígena de base territorial. Así también el análisis realizado por expertos del derecho internacional de los pueblos indígenas como James Anaya, Pedro García Hierro y René Kuppe, entre otros, que aportaron en el análisis sobre el ejercicio de la autonomía a partir del derecho internacional y los instrumentos de protección de los derechos colectivos como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Por otro lado, se consultaron los trabajos desarrollados por Xavier Albó y José Luis Exeni, que permitieron ampliar el análisis en el ámbito nacional sobre la condición del sujeto titular de las autonomías indígenas, el actor indígena originario campesino y del proceso autonómico. Finalmente, se consultó la

importante sistematización del proceso constituyente y el proceso de elaboración de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, realizado por el CEJIS y el CEDIB.

En el plano del análisis jurídico, se consultó los informes de la Comisión de Organización Territorial de la Asamblea Constituyente. Así como algunas declaraciones y sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional Plurinacional en materia de derechos indígenas y desarrollo del proceso autonómico. En el análisis de legislación comparada, se recogieron importantes aportes de expertos en la temática indígena y autonómica como los de Aresio Valiente en Panamá o Pablo Ortiz en Ecuador, que permitieron enriquecer el análisis de derecho comparado sobre la autonomía indígena en clave multicultural y plurinacional.

De esta manera, el primer capítulo del presente documento analiza desde una perspectiva histórica y jurídica el proceso histórico, social y legal sobre la reivindicación del derecho a la libre determinación y la autonomía de las naciones y pueblos indígenas originarios, realizando un recorrido por los hitos más importantes que hacen a esta reivindicación durante el siglo XX y XXI en el país. El segundo capítulo, se desarrolla un análisis jurídico legal de los diez requisitos que deben cumplir los pueblos indígenas originario campesinos que decidieron acceder a la autonomía indígena originaria campesina de base territorial. El tercer capítulo, describe el proceso que siguen las mujeres y hombres habitantes del territorio indígena de Lomerío para alcanzar el ejercicio del gobierno propio. Finalmente, el cuarto capítulo desarrolla un análisis de legislación comparada vinculada a la autonomía indígena de Panamá, Nicaragua, Venezuela, Colombia y Ecuador, encontrando las diferencias y similitudes de las autonomías multiculturales y plurinacionales.

En el presente trabajo, presentamos algunas consideraciones que pueden ser asumidas como conclusiones, así como un aporte para la discusión sobre el estado de situación del proceso autonómico en general y de la autonomía indígena originaria campesina de base territorial en particular. Al término del estudio, podemos decir que hemos encontrado elementos que ratifican la hipótesis de trabajo, pues de manera general se observa la existencia de un procedimiento establecido en la normativa autonómica que condiciona el ejercicio del derecho a la libre determinación. A partir de establecer condiciones como la emisión de certificaciones, la aprobación de normativa, o el reconocimiento de decisiones de autoridades propias de las naciones y pueblos indígenas, asumidas en ejercicio de su derecho a la libre determinación, por un órgano del Estado. Lo cual ha sido reflejado en el caso de Lomerío -estudio descrito en el presente trabajo- que durante más de once años se encuentra cumpliendo alguno de los requisitos y condiciones para llegar a la conformación de su gobierno propio.

## **CAPÍTULO I**

# **EL PROCESO HISTÓRICO, SOCIAL Y LEGAL SOBRE LA REIVINDICACIÓN DEL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN Y LA AUTONOMÍA DE LAS NACIONES Y PUEBLOS INDÍGENAS ORIGINARIOS**

Es indiscutible que describir el proceso histórico social referido a la reivindicación del derecho a la libre determinación y la autonomía de las naciones y pueblos indígenas originarios en el país, implica mirar la historia del movimiento indígena y su reivindicación por la tierra y el territorio hasta llegar a la materialización jurídica de lo que hoy constituye el régimen que regula las autonomías en general y la autonomía indígena originaria campesina de base territorial en particular.

En ese entendido, el presente capítulo, abordará desde una reconstrucción de la historia a partir de la revisión de fuentes secundarias, los hitos que hacen al proceso de reconocimiento del derecho a la autonomía. Para ello, nos centraremos en: el proceso de reconocimiento de la propiedad de la tierra a favor de las poblaciones indígenas luego de la Reforma Agraria de 1953; la constitución de la Central de Pueblos y Comunidades Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB)<sup>45</sup>, así como la discusión y construcción del Proyecto de Ley Indígena; la marcha por el Territorio y la Dignidad de 1990; la Reforma Constitucional de 1994 y el reconocimiento de los territorios indígenas; el proceso

---

<sup>45</sup> En la década del 90 la Central de Pueblos y Comunidades Indígenas del Oriente Boliviano, pasó a denominarse Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia manteniendo la sigla de CIDOB.

Constituyente que vivió el país entre 2006 y 2008; y el proceso de discusión y movilización por la aprobación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

## **1.1. LA REFORMA AGRARIA DE 1953**

Los pueblos del oriente fueron marginados del derecho de propiedad de la tierra por la Reforma Agraria de 1953<sup>46</sup> (Urioste y Pacheco, 2001:30). La norma establecía que los “grupos selvícolas” (...) en estado salvaje con organización primitiva quedarían bajo la protección del Estado.<sup>47</sup>

A criterio de Almaraz (2002:40), para la Reforma Agraria las poblaciones indígenas de las tierras bajas, no eran consideradas como pueblos con identidad y formas de vida propias que merecieran el reconocimiento y protección del Estado en el marco de la pluralidad jurídica, sino que fueron considerados como “grupos selvícolas” cuyo “estado salvaje” y “organización primitiva” ameritaban su sometimiento a una suerte de tutelaje protectorio del Estado que los convertía en interdictos colectivos para el ejercicio de los derechos comunes, negándoles los derechos espaciales que correspondían a su particular forma de vida.

En ese contexto, la Reforma Agraria de 1953, por una parte, legitimó el despojo del que fueron sujetos los indígenas, principalmente desde las dos últimas décadas del siglo XVIII, época marcada por el inicio de un incesante ingreso de criollos cruceños para el establecimiento de fundos ganaderos (Balza, 2001:29).

---

<sup>46</sup> El 2 de agosto de 1953 se dictó el Decreto Ley N° 3464; tres años después el 29 de octubre de 1956 fue convertido en la Ley de Reforma Agraria.

<sup>47</sup> Ley de Reforma Agraria, artículo 129.

Como consecuencia de la multiplicación de estancias ganaderas, la construcción de carreteras; la búsqueda y explotación de recursos naturales comerciales, como el petróleo y las maderas preciosas; y la implementación de políticas de colonización, los pueblos indígenas fueron perdiendo progresivamente el control y acceso a los espacios que ocupaban. Algunos sufrieron la desestructuración de varias comunidades y la absorción de su población a centros urbanos. Otros mantuvieron sus asentamientos a cierta distancia del mundo occidental. Finalmente, otros optaron por hacer frente a la situación exigiendo al Estado el reconocimiento de su derecho al territorio propio, donde puedan desarrollar su vida según sus prácticas económicas.<sup>48</sup>

## **1.2. LA CONSTITUCIÓN DE LA CIDOB Y EL PROYECTO DE LEY INDÍGENA**

Las declaraciones de Barbados<sup>49</sup> y el establecimiento de un Régimen de Autonomía Regional en Nicaragua, pusieron las coordenadas por donde transitaría el movimiento indígena de América Latina en las décadas de los años

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, p.30.

<sup>49</sup> Nos referimos a las declaraciones de Barbados I y Barbados II. En enero de 1971, bajo la coordinación del Dr. Georg Grümberg, con el apoyo económico del Programa para Combatir el Racismo del Consejo Mundial de las Iglesias (CMI, Ginebra) y bajo el auspicio de la Universidad de Berna (Suiza) y la Universidad de la Indias Occidentales (Barbados), se realizó el simposio "Fricción interétnica en América del Sur No-Andina, con la exclusiva participación de antropólogos" interesados en denunciar las acciones de genocidio y etnocidio que afectaban a los grupos tribales de las áreas selváticas de América del Sur. El producto más conocido de esta reunión fue la declaración "Por la Liberación del Indígena", comúnmente conocida como "Declaración de Barbados" en la cual se llama la atención de la opinión pública mundial sobre la situación de los indígenas sudamericanos y se responsabiliza de la misma a los estados nacionales, a las misiones religiosas y a los antropólogos. La Declaración reconoció que los pueblos indígenas de América tienen pleno derecho y plena capacidad para crear sus propias alternativas históricas de liberación. Seis años después de Barbados I, ante la aceleración de la dinámica étnica manifestada en la aparición de nuevas organizaciones y movimientos indígenas en casi toda América Latina, se consideró importante realizar una reunión que a partir del análisis global de los movimientos indígenas de liberación. Esta segunda reunión logró una fuerte presencia indígena.

setenta y ochenta.<sup>50</sup> En ese contexto, la autonomía como paradigma<sup>51</sup> irrumpe en los años setenta y ochenta, cuando el movimiento indígena latinoamericano decidió poner en su horizonte la realización del derecho a la libre determinación de los pueblos.

En el terreno de las ideas, la libre determinación, nació disputando hegemonías a otros viejos paradigmas; tales como el paradigma colonial, el de la asimilación y el integracionismo. Nació junto con el paradigma de los derechos humanos, sostenido por el principio de la igualdad de derechos.<sup>52</sup>

Durante el último tercio del siglo XX irrumpe un nuevo ciclo de resistencia “la emergencia indígena”. Este ciclo se caracteriza además por la irrupción de la autonomía como un nuevo paradigma de las luchas indígenas por la descolonización. Su construcción teórico-política se produce en un contexto de surgimiento de un paradigma mayor: el de los derechos humanos.<sup>53</sup>

En el país, a partir de 1979 pueblos indígenas del departamento de Santa Cruz realizaron contactos con fines organizativos. En 1982 llevan a cabo el “Primer Encuentro Indígena” en el que representantes de los pueblos chiquitano de Lomerío, guaraníes del Iso, guarayos y ayoreos, fundan la CIDOB (Terceros, 2004:24). Chirif y Castillo (1995) citados por Balza, sostienen que inicialmente la naciente organización asumió como plataforma la reivindicación territorial, la autonomía de los pueblos y la consolidación de una organización

---

<sup>50</sup> *Ibíd.*, p.64.

<sup>51</sup> De acuerdo a Burguete, los paradigmas son también, proyectos políticos. Se construyen, regularmente, en un contexto de disputa y competencias con otros paradigmas y proyectos.

<sup>52</sup> *Ibíd.*, p.67.

<sup>53</sup> *Ibíd.*, p.64.

nacional. La organización asumió como objetivo defender los derechos fundamentales de las comunidades –especialmente la tenencia de la tierra–, lograr el reconocimiento de su organización y cultura, e integrar a otros pueblos indígenas y campesinos del país a su organización.<sup>54</sup>

Con el surgimiento de la organización indígena de oriente, chaco y amazonía, y la irrupción de un movimiento a nivel nacional que cuestiona la situación de la tenencia de tierras luego de la Reforma Agraria de 1953, se desarrolla el Congreso sobre Reforma Agraria, evento convocado por la Confederación Sindical de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) en enero de 1984,<sup>55</sup> y del que emerge el Proyecto de Ley Agraria Fundamental, que contiene elementos centrales para la reconstitución de la territorialidad de los pueblos indígenas y originarios, así como para el reconocimiento de su autonomía y desarrollo con identidad (Romero, 2003:15).

El Proyecto de Ley estableció contenidos orientados a promover la autonomía indígena, a partir de concebir a las comunidades campesinas y originarias como organizaciones sociales que gozan de autonomía político-administrativa, en virtud a la cual pueden gestionar la tierra y los recursos naturales de acuerdo a su propia cultura, es decir, en función de sus costumbres, arte, religión, etc.<sup>56</sup>

*“Las comunidades gozan de autonomía en su régimen interno político, administrativo, rigiéndose por autoridades designadas comunalmente*

---

<sup>54</sup> *Ibid.*, p.24.

<sup>55</sup> En representación de los pueblos indígenas de las tierras bajas del oriente en la Séptima Comisión “Derecho Prioritario a la Tierra y Nuevos Asentamientos Campesinos” participó el líder indígena del departamento de Beni Marcial Fabricano.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p.15.

*conforme a la costumbre. El Estado garantiza el libre y pleno ejercicio de dicha autonomía. El ejercicio de la autonomía político-administrativa corresponde a las grandes y pequeñas comunidades, con la facultad de estas últimas de reagruparse y formar niveles superiores de organización”.*<sup>57</sup>

Bajo estos antecedentes, a partir de 1986, la CIDOB emprendió la elaboración de una propuesta de Ley Indígena que recogía integralmente las demandas de los pueblos indígenas.<sup>58</sup> El V congreso de la CIDOB conformó una comisión encargada de formular una propuesta de ley a ser presentada en el congreso del siguiente año.<sup>59</sup>

La propuesta fue presentada a los gobiernos de Paz Estenssoro y Paz Zamora (1987-1989) sin llegar a ser atendida. De acuerdo con el memorial presentado por la CIDOB a la Presidencia de la República, en relación a la demanda por autonomía en 1987, el Proyecto de Ley expresaba la reivindicación por el reconocimiento de la autonomía regional/nacional de las formas de autoridad, normas consuetudinarias, lengua, identidad y costumbres indígenas (CIDOB, 1993:41).

En 1989 al momento de presentar la propuesta de Proyecto de Ley al Presidente Víctor Paz Estenssoro, la CIDOB reiteró su demanda por contar con una autonomía para las organizaciones tradicionales sobre su población y territorio; sobre la base del respeto a las formas de autoridad propia, a las normas consuetudinarias, a la identidad, por lo que las autoridades locales, agentes

---

<sup>57</sup> Artículos 16 y 18 del Proyecto de Ley Agraria Fundamental, CSUTCB 1984.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p.29.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p.36.

municipales, alcaldes y corregidores, debían subordinarse a las autoridades tradicionales basadas en la decisión de las asambleas comunales.<sup>60</sup>

La versión final de la propuesta de Ley, de acuerdo con Balza (2001) surgió como consecuencia de una serie de encuentros, talleres, reuniones en los que participaron organizaciones afiliadas a la CIDOB, además de algunas Organizaciones No Gubernamentales (ONG`s) como APCOB, CIDDEBENI y CEJIS. Llegando a debatir temas diversos como, por ejemplo, en relación a si el concepto de “pueblo” que debería ser entendido en el contexto del derecho internacional o si correspondía estar al margen de él. Llegando a decidir mantener al margen este, ya que en el ámbito internacional los “pueblos” tienen derecho a la autodeterminación, es decir a la conformación de un Estado propio, siendo que lo que se planteaba, se vinculaba a que los territorios indígenas permanezcan al interior del Estado boliviano, pero con autonomía propia.

De esta manera el Artículo 46 del Proyecto de Ley de Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía boliviana, estableció el reconocimiento de la Autonomía, señalando:

*“El Estado boliviano reconoce dentro de su división política administrativa, la existencia de Territorios Indígenas Autónomos, los cuales se regirán por la Constitución Política del Estado y la presente Ley”.*

Por otro lado, el Proyecto de Ley en su Artículo 47 definió los alcances de la autonomía de los pueblos dentro de su jurisdicción territorial, siendo estas:

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, p.48.

*“Autonomía Cultural. Preservar y desarrollar su propia cultura, patrimonio histórico, religioso, formas de vida, idioma y programas de educación. Autonomía Política. Darse sus propias formas de gobierno y organización social, ejerciendo capacidad normativa. Autonomía Administrativa. La libre administración de sus fondos económicos y los recursos naturales, según lo establecido en el capítulo de territorio; elaboración, aprobación, ejecución de planes de manejo territorial y de programas de desarrollo; la celebración de convenios y contratos para la consecución de sus fines”.*

Ante esta propuesta, la Comisión de Política Agraria y Régimen del Campesinado de la Cámara de Diputados presentó observaciones a los puntos principales de la propuesta considerándolos inconstitucionales, señalando que el pedido de territorios autónomos desconocía la existencia del Estado boliviano y del gobierno, y pretendía negar la autoridad del gobierno nacional. Además, consideró que la restitución de territorios ocasionaría problemas sociales y que la demanda de educación intercultural bilingüe se encontraba en contra de la escuela unificada y democrática. Por lo que el proyecto presentado por la CIDOB fue rechazado.<sup>61</sup>

### **1.3. LA MARCHA POR EL TERRITORIO Y LA DIGNIDAD**

En 1990 frente a la discriminación y marginación estatal, el movimiento indígena se presentó como un llamado al ejercicio del “estado de ciudadanía” reivindicando los derechos que les otorga su carácter de ciudadanos de un país al que sentían pertenecer, pero no los reconocía (Molina, 2011:103). El 15 de agosto de 1990 los indígenas en su gran mayoría del departamento del Beni

---

<sup>61</sup> *Ibid.*, p.29.

determinan llevar a delante la marcha de 600 Km., desde Trinidad hasta la sede de Gobierno.<sup>62</sup> La marcha indígena despertó una solidaridad pocas veces vistas en el país (Lehm,1999: 119). Al constituirse en el principal escenario de emisión y construcción de demandas, por un lado, de reconocimiento de territorios y, por otro, de peticiones nuevas y globales que el propio movimiento indígena fue presentando durante su desarrollo.<sup>63</sup>

A criterio de Lehm (1999) los marchistas buscaban ser reconocidos como ciudadanos, pero al mismo tiempo hacían énfasis en su diferencia, lo que se plasmaba en las demandas de contar con un territorio propio con una legislación particular que regule sus derechos.

Un dato poco conocido respecto a la decisión de realizar la marcha por el Territorio y la Dignidad se encuentra en el hecho de que las organizaciones indígenas del Beni (promotoras de la movilización) recogieron la experiencia de la marcha “Por la vida” realizada por los mineros en 1986, de la que tuvieron conocimiento no solo por los medios de comunicación, sino por el testimonio directo de dirigentes mineros con los que sostenían relaciones.<sup>64</sup>

La marcha indígena por el Territorio y la Dignidad originó la más grande interpelación directa al Estado en nombre de una diversidad de colectividades étnicas de las Tierras Bajas del país (Molina, 2011:113). Lo que llevo a visibilizar a los pueblos indígenas de oriente, chaco y amazonía, y su principal demanda: el derecho al territorio (Herbas, 2010:19).

---

<sup>62</sup> *Ibíd.*, p.31.

<sup>63</sup> *Ibíd.*, p.112.

<sup>64</sup> El dato es presentado por Alejandro Almaraz a partir de testimonios de José Guasabe, líder de la Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB), y de Filemón Escobar, dirigente minero que encabezó la marcha por la vida.

La Marcha por el Territorio y la Dignidad de 1990, marcó un quiebre en la historia del país, porque permitió reconocer al sujeto social indígena y, consecuentemente, permitió identificar la necesidad de reconocer legalmente los derechos colectivos. Lo que se expresó en el mandato de formular una ley especial indígena donde se establezcan derechos y obligaciones (Balza, 2001:30). Y en la aceptación por el Estado de la utilización del término Territorio Indígena en documentos oficiales, reconociendo el derecho a acceder a superficies mayores a las que sería posible obtener por la Ley de Reforma Agraria.<sup>65</sup>

#### **1.4. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994 Y EL RECONOCIMIENTO DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS**

Luego de la experiencia de elaboración del Proyecto de Ley por la CIDOB, el país transitó por la Reforma Constitucional de 1994, que permitió el reconocimiento de: el carácter multiétnico y pluricultural del Estado; las TCO's; las personalidades jurídicas de comunidades indígenas y campesinas y; la posibilidad de administrar justicia a través de sus autoridades naturales.<sup>66</sup>

Para Terceros (2004) la Reforma Constitucional de 1994 se originó a partir de algunos factores, como la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el 11 de julio de 1991<sup>67</sup>, que representó una

---

<sup>65</sup> Como resultado de la primera movilización indígena de Tierras Bajas se emitieron las siguientes normas: El Decreto Supremo 22609 que reconoció el territorio indígena Sirionó. El Decreto Supremo 22610 que reconoció al Parque Nacional Isiboro Sécure como territorio de los pueblos mojeños, yuracaré y chiman. El Decreto Supremo 22611 que reconoció el territorio indígena chimán. Además del Decreto Supremo 22612 que constituyó una comisión encargada de formular la Ley de Pueblos Indígenas de Oriente y la Amazonía.

<sup>66</sup> Artículos 1 y 171 (parágrafos I, II y III) Constitución Política del Estado 1994.

<sup>67</sup> El gobierno de Jaime Paz Zamora, promulgó la Ley N° 1257 que ratifica el Convenio 169 de la OIT.

ruptura en el esquema mental con el que se instauró el Estado republicano en lo referido a sus estructuras jurídicas y políticas. A de lo cual, en el país se instauró una legislación indigenista (Chuquimia, 2010:31).

Almaraz (2002) señala que la Reforma Constitucional abrió una nueva oportunidad para el reconocimiento y regulación legal del territorio indígena; que se enmarcó en el proceso de discusión y aprobación de una Ley en materia agraria. Para Urioste, fue a partir de ese momento que la demanda por territorios indígenas se generalizó.<sup>68</sup>

La Reforma Constitucional, formó parte de una serie de políticas de inclusión dirigidas principalmente, hacia los pueblos indígenas. Estas “políticas de la diferencia” buscaban promover la participación indígena en los asuntos del Estado e incluirlos en los beneficios de este sin cambiar el modelo económico que regía el país. De esta manera, entre 1994 y 1996 se aprobaron una serie de leyes<sup>69</sup> que buscaban la instalación de un multiculturalismo de Estado o multiculturalismo neoliberal (Garcés, 2010:19).

De las normas aprobadas en el periodo 1994 – 1995, la Ley de Participación Popular y la Ley del Instituto de Reforma Agraria (INRA) incidieron en lo que a futuro constituiría la reivindicación por la autonomía indígena en general y la autonomía indígena de base territorial en particular. La primera en el sentido del proceso de descentralización político administrativa vivido en país

---

<sup>68</sup> *Ibid.*, p.204.

<sup>69</sup> Además de las modificaciones a la Constitución Política del Estado, las principales leyes aprobadas en este periodo fueron: La Ley de Capitalización N° 1544; la Ley de Participación Popular N° 1551; la Ley de Reforma Educativa N° de la Ley del Instituto de Reforma Agraria N° 1715.

como antesala al reconocimiento de la Autonomía Indígena y la segunda en la consolidación jurídica y procedimental de los territorios indígenas.

En el caso de la Ley de Participación Popular, Barrios (2002:55), señala que el país registró tres grandes alteraciones al ordenamiento territorial: La primera vinculada a las reformas desarrolladas por el Virrey Toledo, la segunda con la introducción de las intendencias en el ámbito local; y finalmente la Ley de Participación Popular y la creación de municipios en el nivel local. El 20 de abril de 1994 se aprueba la Ley N° 1551 de Participación Popular. Norma con la que se inicia el proceso de descentralización que inaugura el camino hacia la municipalización del país (autonomía municipal).

Siguiendo a Barrios (2002) podemos señalar que la Ley N° 1551, nunca tuvo la intención de poner en duda el modo de Estado, y buscó consolidar la idea que la descentralización ideal para Bolivia era aquella materializada preferentemente en la vía municipal.

Sin embargo, para las comunidades y sus organizaciones a nivel local, en muchos casos, significó la transformación de instrumentos y esquemas en sus propias relaciones llegando a configurar gobiernos municipales aliados e incluso funcionales, a las aspiraciones de los dirigentes y sus propias organizaciones. Por otro lado, estudios más enfocados en la participación de los pueblos indígenas cuestionaron la estructura institucional de la descentralización municipal, por considerarla inapropiada para propiciar una adecuada participación, incluso en aquellos municipios en los que numéricamente representaban mayoría. Sin desmerecer su contribución en poner en movimiento

fuerzas locales y generar un proceso enriquecedor desde enfoques más territoriales.<sup>70</sup>

En el caso de la Ley INRA, después de la Reforma Constitucional de 1994, en un Congreso de la CIDOB de 1995 se diseñó una estrategia jurídico-social para lograr la titulación de territorios indígenas.<sup>71</sup> En 1996 se desarrolla la Marcha Por la Tierra, el Territorio, el Desarrollo y la Participación Política, que demandó la aprobación de una ley de tierras que se encontraba en discusión desde 1995 (Canedo, 2011:99).

De acuerdo con Terceros (2004) el proceso de movilización indígena estuvo combinado con negociaciones. La movilización indígena se inició el 27 de agosto de 1996, a pesar del diálogo que mantenía una comisión de dirigentes en la ciudad de La Paz.<sup>72</sup> Luego de recibir una propuesta del Gobierno y de considerarla ambigua la marcha continuó hasta detenerse en la localidad de Samaipata, lugar en el que se promulgó la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA) el 18 de octubre de 1996.

En el marco de la Ley INRA, las conquistas indígenas adquirieron una relevancia histórica a partir de la conceptualización de las TCO's y su explícita compatibilización con el concepto de territorio indígena incluido en el Convenio 169 de la OIT (Almaraz, 2002:107). Por otro lado, la norma agraria determinó mecanismos destinados a garantizar y efectivizar los derechos indígenas en el orden procedimental; estableciendo, entre otros, mecanismos puntuales como el

---

<sup>70</sup> *Ibíd.*, p.35.

<sup>71</sup> *Ibíd.*, p.60-61.

<sup>72</sup> La movilización se detuvo con negociaciones en La Angostura departamento de Santa Cruz en atención al ofrecimiento del gobierno de firmar decretos supremos para titular territorios.

que invalidaba el cumplimiento de la Función Económico Social de terceros al interior de las TCO's.<sup>73</sup>

Si bien la aprobación de la Ley INRA en 1996 representó un logro para los pueblos indígenas al establecer una conceptualización del Territorio Indígena y un marco procedimental para su titulación. La práctica demostró que la norma sirvió para consolidar el latifundio, puesto que promovió en primer lugar la consolidación de la propiedad privada, dejando el resto de tierra disponible a comunidades indígenas (Valencia y Égido, 2010:23).

## **1.5. EL PROCESO CONSTITUYENTE Y LA AUTONOMÍA INDÍGENA**

De acuerdo con Garcés (2010: 19) el momento clave que abre el espacio político en el que se desarrolló la Asamblea Constituyente en el país, fue la Guerra del Agua del año 2000 (abril) en el departamento de Cochabamba. En el mes de julio del mismo año, ante las anomalías en el proceso de saneamiento y titulación de tierras y al no cumplirse las expectativas del movimiento indígena sobre el reconocimiento integral de sus territorios, se inició la Tercera Marcha Indígena "Por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales".<sup>74</sup> Movilización que además de interpelar la situación del proceso agrario iniciado con la aprobación de la Ley N° 1715 en 1996, incluyó dentro de las demandas indígenas el tema de la territorialidad y el aprovechamiento de los recursos naturales.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> Como resultado de esta movilización las organizaciones indígenas y el gobierno, se reconoció que la no titulación de propiedades menores a 500 hectáreas existentes al interior de las TCO's; la reversión de concesiones castañeras en TCO's; y la aprobación del Reglamento de la Ley INRA.

<sup>75</sup> *Ibid.*, p.206.

Bajo ambos antecedentes, en mayo de 2002, desde Santa Cruz rumbo a La Paz, se inicia la Cuarta Marcha Indígena “Por la Soberanía Popular, el Territorio y los Recursos Naturales” demandando restringir la consideración de la ley de necesidad de reforma constitucional al reconocimiento de la Asamblea Constituyente, sin la intermediación de partidos políticos (Romero, 2005:93). La plataforma de demandas de la movilización contenía tres puntos: la convocatoria a una Asamblea Constituyente, el archivo del Proyecto de Ley al Desarrollo Sostenible, además de reivindicaciones de carácter agrario.<sup>76</sup>

La Marcha “Por la Soberanía Popular, el Territorio y los Recursos Naturales” perseguía como objetivo político la convocatoria a una Asamblea Constituyente (Prada, 2006: 71). Al mismo tiempo, permitió el encuentro de los pueblos indígenas de tierras bajas con pueblos indígenas de tierras altas (Schavelzon, 2012: 4). De acuerdo con Albó, a medida que la movilización avanzaba, las demandas de las organizaciones movilizadas se concentraron en el pedido de convocatoria a una Asamblea Constituyente, demanda que se materializó con la aprobación de la Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución N° 2410<sup>77</sup>, en la que se incorporó la figura de Asamblea Constituyente (Albó, 2008: 71).

El Artículo 231, parágrafo IV de la Ley N° 2410, señalaba:

*“Dentro de los siguientes quince días de haberse sancionado la Ley de Reforma, el Congreso Nacional convocará a Referéndum Constitucional a objeto de que la ciudadanía pueda aprobar o rechazar la Reforma Constitucional, acto que se realizará dentro de los noventa días siguientes*

---

<sup>76</sup> *Ibíd.*, p.139.

<sup>77</sup> La Ley N° 2410 fue promulgada el 1 de agosto de 2002 y modificó 45 artículos de la Constitución Política del Estado.

*a la fecha de convocatoria, encargando su organización a la Corte Nacional Electoral.”*

El Artículo 231, fue puesto a consideración de la Cámara de Diputados y la Comisión de Constitución en noviembre de 2002. Su tratamiento se paralizó hasta el año 2003, periodo en el que el país vivió las crisis populares conocidas como “Febrero Negro y La Guerra del Gas”.<sup>78</sup> Ya con Carlos Mesa en la presidencia se retoma el trabajo para una reforma constitucional, con un nuevo contenido que obligaba la necesidad de incorporar de forma inmediata en la Norma Fundamental, la Asamblea Constituyente, el Referendo y la Iniciativa Legislativa (Paz, 2005:71).

En 2004 se promulga la Ley N° 2631<sup>79</sup>, que aprueba las reformas parciales a la Constitución Política del Estado incorporando la Asamblea Constituyente como mecanismo de reforma total de sus contenidos. Además de reconocer otros mecanismos de participación directa de la población como la iniciativa legislativa ciudadana y el referendo (Romero, 2009:44).

El Artículo 232 de la Ley N° 2631, señalaba:

*“La Reforma total de la Constitución Política del Estado es potestad privativa de la Asamblea Constituyente, que será convocada por Ley Especial de convocatoria, la misma que señalará las formas y modalidades de elección de los constituyentes, será sancionada por dos tercios de voto*

---

<sup>78</sup> En febrero de 2003 se acontecieron los enfrentamientos entre la Policía y las Fuerzas Armadas. En octubre del mismo año se produjo la movilización de sectores populares que concluyó con el cambio de gobierno.

<sup>79</sup> La norma fue promulgada el 20 de febrero de 2004 y modificó 14 artículos de la Constitución Política del Estado.

*de los miembros presentes del H. Congreso Nacional y no podrá ser vetada por el Presidente de la República”.*

En marzo de 2006 se promulga la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente N° 3464.<sup>80</sup> La norma fijó como fecha para la elección de constituyentes por votación directa el 2 de julio de 2006 y la instalación de la Asamblea Constituyente el 6 de agosto de la misma gestión. De manera paralela a este proceso, como parte de los consensos alcanzados en el sistema político se viabilizó la convocatoria a referendo vinculante por autonomías departamentales (Romero, 2009: 45).

Ya en el desarrollo mismo de la Asamblea Constituyente las organizaciones indígenas originarias campesinas del país, aglutinadas en el Pacto de Unidad<sup>81</sup> presentaron una primera propuesta de Constitución Política del Estado el 5 de agosto de 2006.<sup>82</sup> La misma aglutinó además de los planteamientos de las organizaciones con presencia nacional, propuestas de organizaciones regionales<sup>83</sup> (Valencia y Égido, 2010: 63).

El documento presentado por el Pacto de Unidad, en relación a la autonomía en general, planteaba como finalidad de las autonomías “*el romper*

---

<sup>80</sup> La norma fue promulgada el 6 de marzo de 2006.

<sup>81</sup> Compuesto por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), y la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Indígenas Originarias Bartolina Sisa (FNMCIOS – BS).

<sup>82</sup> La propuesta se denominó: “*Por un Estado plurinacional y la autodeterminación de los pueblos y naciones indígenas, originarias y campesinas.*”

<sup>83</sup> Las organizaciones que enviaron propuestas a ser consideradas por el Pacto de Unidad fueron: la Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos Originarios de Ayopaya (CSUTCOA), la Central Regional Sindical Única de Campesinos Indígenas de Raqaypampa (CRSUCIR), la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos, Regional Madre de Dios (FSUTCRMD), la Central de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC) y la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG).

*con la verticalidad del actual Estado, su estructura de poder, permitiendo la construcción de un nuevo Estado desde “abajo”, desde las bases”. Para ello, se establecieron como principios y valores rectores de las autonomías los de: “unidad, plurinacionalidad, equidad, reciprocidad y solidaridad”.<sup>84</sup>*

Respecto a la autonomía indígena -que será entendida como autonomías territoriales indígenas-, el planteamiento del Pacto de Unidad, partía de una conceptualización que señalaba:

*“La autonomía indígena originaria y campesina es la condición y el principio de libertad de nuestros pueblos y naciones como categoría fundamental de descolonización y autodeterminación; está basada en principios fundamentales y generadores que son los motores de la unidad y articulación social, económica y política al interior de nuestros pueblos y naciones y con el conjunto de la sociedad. Se enmarca en la búsqueda incesante de la construcción de la vida plena, bajo formas propias de representación, administración y propiedad de nuestros territorios”.*

En relación a la finalidad de las autonomías territoriales indígenas, el Pacto de Unidad, señaló que esta buscaba garantizar la unidad pluricultural del país y la autodeterminación y autogobierno de los pueblos y naciones indígenas originarios campesinos para definir sus sistemas jurídicos, económicos, sociales, culturales y estructuras de gobierno, así como la elección de autoridades.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> Para revisar las propuestas del Pacto de Unidad citadas en el presente acápite ver los Anexos 8 y 9 de: Garcés, Fernando. (2010). *El Pacto de Unidad y el Proceso de Construcción de una Propuesta de Constitución Política del Estado. Sistematización de una experiencia*. La Paz, Bolivia: Programa Nina - UNITAS.

<sup>85</sup> *Ibíd.*, p.152.

Asimismo, la propuesta presentaba una serie de principios y valores para este tipo de autonomía y, para la gestión de los recursos naturales.<sup>86</sup>

Por otro lado, el planteamiento establecía elementos que caracterizaban a la autonomía territorial indígena, como: territorio; población culturalmente diferenciada (idioma, cultura, historia); gobierno y administración indígena originario y campesino basado en sus usos y costumbres, con poder de decisión; normas propias de acuerdo con la cultura, usos, costumbres y saberes; administración de justicia basada en usos y costumbres; control y gestión comunitaria sobre el territorio, la tierra y recursos naturales; y, patrimonio, presupuesto y recursos propios. Además de fijar criterios para la organización territorial de las autonomías indígenas, que se estructurarían en base a los territorios habitados, ancestrales o por ecosistemas, con base cultural en los pueblos indígenas originarios y campesinos.<sup>87</sup>

Luego de un proceso de debate al interior de las organizaciones del Pacto de Unidad, el 23 de mayo de 2007, se presentó una propuesta “*más enriquecida y consolidada*”, denominada: “*Propuesta Consensuada del Pacto de Unidad. Por un Estado Unitario Plurinacional Comunitario, Libre, Independiente, Soberano, Democrático y Social*”. El documento que contaba con una estructura con características normativa constitucionales, desarrollaba 300 artículos y una disposición transitoria, constituyó la base para la futura Constitución Política del Estado.

---

<sup>86</sup> Se plantearon como principios los siguientes: identidad cultural, solidaridad, democracia participativa, justicia social, gestión comunitaria, unidad, libertad, respeto y consideración mutua, reciprocidad, generosidad, transparencia, pluralismo jurídico y equidad. En relación a la gestión de los recursos naturales, se planteó: unidad, reciprocidad, solidaridad, equidad, igualdad, complementariedad, sostenibilidad económica, social y ambiental, distribución solidaria, justa y equitativa de los beneficios, protección, preservación y conservación de los recursos naturales, educación ambiental y control social con base de sostenibilidad económica, social y ambiental.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p.153.

La propuesta de Constitución Política del Estado, desarrolló un título específico sobre Organización Territorial del Estado con algunas disposiciones generales que señalaban entre otros aspectos el reconocimiento de los Territorios Indígenas Originarios como parte de la nueva estructura territorial del Estado. Así como el reconocimiento de gobiernos descentralizados con una pluralidad de identidades:

*“Artículo 135. El estado Unitario Plurinacional Comunitario, adecuándose a la realidad cultural, geográfica, socioeconómica, ecológica de Bolivia, se ordena territorialmente en Territorios Indígenas Originarios, Municipios, Provincias, Regiones y Departamentos.*

*Política y administrativamente se organiza en gobiernos descentralizados y con autonomías que se expresan en:*

*Territorios Indígenas Originarios*

*Municipios Indígenas Originarios Campesinos, Afrobolivianos y de Comunidades Interculturales*

*Municipios Interculturales*

*Regiones Indígenas Originarias Campesinos, Afrobolivianas y de Comunidades Interculturales*

*Regiones Interculturales*

*Departamentos”*

Asimismo, se desarrolló un capítulo específico referido a los gobiernos autónomos, en el que se incluyó una sección específica sobre los gobiernos autónomos indígenas originarios campesinos, afrodescendientes y de comunidades interculturales. En ella, se definieron las condiciones de la autonomía indígena originaria campesina, afrodescendiente y de comunidades interculturales.

*“Artículo 146. La autonomía indígena originaria campesina, afrodescendiente y comunidades interculturales es la condición y el principio de libertad de nuestros pueblos como categoría fundamental de descolonización y autodeterminación; está basada en los principios fundamentales y generadores que son los motores de la unidad y la articulación social, económica y política al interior de nuestros pueblos y naciones y con el conjunto de la sociedad. Se enmarca en la búsqueda incesante de la construcción de la vida plena, bajo formas propias de gobierno, de representación, administración y propiedad de nuestros territorios.*

*Los municipios indígenas originarios campesinos, afrodescendientes y de comunidades interculturales son aquellos cuya población mayoritariamente se define como indígena, originaria, campesina, afrodescendiente o comunidad intercultural”.*

Así también, la propuesta definía las normas, estructuras de gobierno y los procedimientos administrativos y financieros:

*“Artículo 147. Los territorios indígenas originarios autónomos, las regiones indígenas originarias campesinas y afrodescendientes y los municipios indígenas originarios campesinos, afrodescendientes y de comunidades interculturales se rigen por sus propias normas, estructuras de gobierno y procedimientos administrativos financieros.*

*Dichas normas se remitirán a la Asamblea Plurinacional para su conocimiento y la inmediata sanción con rango de Ley, previo control de cumplimiento constitucional y de requisitos establecidos por Ley”.*

Por otro lado, se desarrolló un régimen competencial para las autonomías indígenas originarias campesinas, afrobolivianas y de comunidades interculturales:

*“Artículo 148. (...)*

*Son competencias de los gobiernos autónomos indígenas originarios campesinos, afrodescendientes y de comunidades interculturales:*

*Velar por el cumplimiento de esta Constitución y su normativa autonómica.*

*Estructurar su forma de gobierno y elaborar su normativa autonómica.*

*Aprobar, en coordinación con el sistema de orden, seguridad y justicia plural, las instituciones y mecanismos de control y policía.*

*Participar en la gestión de los recursos naturales no renovables en concurrencia con el gobierno central.*

*Realizar acuerdos de cooperación y alianzas con otros pueblos o entidades nacionales e internacionales para el desarrollo económico.*

*Administrar los recursos económicos propios o provenientes del Estado Unitario Plurinacional Comunitario u otras fuentes de financiamiento.*

*Promover y garantizar el ejercicio del pluralismo jurídico y la vigencia plena de la jurisdicción indígena originaria campesina a través de las autoridades propias individuales y colectivas en ejercicio del derecho a la libre determinación.*

*Definir, establecer las políticas y administrar los sistemas educativo y de salud interculturales de acuerdo a las prácticas y visiones culturales propias de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos y afrodescendientes de su jurisdicción.*

*Preservar, regular y contribuir a la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.*

*Aprobar y controlar las acciones y actividades de personas naturales o jurídicas que ejecuten actividades en sus territorios.*

*Determinar los mecanismos de participación y consulta en referencia a las políticas públicas del Estado Plurinacional relacionadas con asuntos de su interés.*

*Establecer mecanismos encaminados a prevenir, eliminar y sancionar toda forma de discriminación y violencia contra la mujer.*

*Establecer los procesos de certificación y carnetización de acuerdo al derecho a la identidad y a los nombres propios de la ciudadanía plurinacional.*

*Todas aquellas que se definen de acuerdo con sus normas y procedimientos propios y por la ley.*

Finalmente, la propuesta del Pacto de Unidad desarrolló las atribuciones de las Asambleas Territoriales que instancias de gobierno en cada una de las jurisdicciones indígenas originarios campesinos, afrodescendientes y de comunidades interculturales:

*“Artículo 149. Son atribuciones de las Asambleas Territoriales o el nombre que corresponda a la jurisdicción de los gobiernos autonómicos indígenas originarios campesinos, afrodescendientes y de comunidades interculturales:*

*Promover y garantizar el ejercicio de las normas y procedimientos propios. Designar a las autoridades de gobierno de acuerdo a normas y procedimientos propios.*

*Definir normas y formas de gestión, administración y control del territorio y el presupuesto.*

*Aprobar el plan de desarrollo y definir su presupuesto.*

*Definir mecanismos de control fiscal, de conformidad con sus normas y procedimientos propios.*

En resumen, de acuerdo a Schavelson (2012: 200) la propuesta del Pacto de Unidad respecto a la autonomía indígena, representaba el reconocimiento de un gobierno por usos y costumbres, con otro tipo de democracia y justicia. Un Estado con sujetos colectivos y no individuales, con otra institucionalidad distinta a la occidental.

Para Tamburini (2017) la propuesta indígena de inclusión de las autonomías en el nuevo texto constitucional, encontró su base conceptual en la discusión sobre el modelo de Estado. De acuerdo a esta postura, el modelo vigente -hasta 2005- tenía una matriz monoétnica y monocultural, que justificaba las realciones de exclusión social, explotación económica, peonazgo político y violencia cultural, el cual era necesario transformar de manera integral para que llegara a reflejar la composición de la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe de Bolivia.

Siguiendo a Schavelson (2012:193) en el debate político constituyente por la autonomía indígena, el proyecto de Constitución promovido por el Movimiento Al Socialismo (MAS) incluía una clara tensión entre dos perspectivas. Por un lado, el desarrollo del proyecto plurinacional, con la autodeterminación para las autonomías indígenas; y del otro, un proyecto nacional, de inspiración socialista popular convencido de la necesidad de utilizar el Estado como herramienta de intervención política en la economía. Lo cual se traducía en un proyecto de Estado, que tenía en su interior un cruce entre dos caminos: el de mantener un centralismo estatal que por primera vez beneficiaría a indígenas y campesinos en la construcción de la nación boliviana; y el de un autonomismo impulsado especialmente por las organizaciones indígenas que apoyaban el proceso pero que no se habóan involucrado en la tarea de gobernar.

En el proceso constituyente, de acuerdo a Tamburini (2017) uno de los momentos clave en la Asamblea Constituyente fue la aprobación por el Congreso Nacional -por unanimidad- y la inmediata promulgación de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas. La Ley N° 3760 del 7 de noviembre de 2007 dotó de una poderosa arma de incidencia a las organizaciones indígenas y a sus asambleístas, cuyas temáticas pretendían ser incluidas en los informes de mayoría de la Asamblea.

Con estos antecedentes, la Comisión de Estructura Territorial (Ordenamiento Territorial) de la Asamblea Constituyente, aprobó por mayoría el reconocimiento dentro del ordenamiento territorial del Estado a: los territorios indígenas locales (TCO's), municipios indígenas y municipios interculturales, regiones y departamentos (Comisión Visión de País - Asamblea Constituyente Bolivia, 2007).

De acuerdo a la sistematización realizada por la Comisión Visión de país, la misma Comisión de Estructura Territorial, aprobó por mayoría de sus miembros la propuesta presentada por el Pacto de Unidad con relación a la autonomía indígena originaria campesina, afroboliviana y comunidades interculturales. Estableciendo que esta sería la expresión del derecho al autogobierno como ejercicio de la autodeterminación de las naciones y pueblos indígenas originarios y comunidades campesinas, cuya población comparte territorio, cultura, historia, organización e instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.

En ese marco, la Comisión de Estructura Territorial aprobó un texto en el que se reconocía que los territorios indígenas originarios autónomos, las regiones indígenas originarias, campesinas y afrobolivianos y de comunidades interculturales, se regirían por sus propias normas, estructuras de gobierno y

procedimientos administrativos financieros. Redacción que había sido propuesta por el Pacto de Unidad.

Además realizó el reconocimiento de las entidades territoriales autónomas con características indígenas originarias, campesinas y afrobolivianas y de comunidades interculturales, en los ámbitos local: los municipios y los territorios indígenas originarios campesinos; y, en el intermedio: las regiones territoriales indígenas originarias campesinas.<sup>88</sup>

Por otro lado, la Comisión aprobó una caracterización respecto a las autonomías indígena originaria campesina, afroboliviana y comunidades interculturales señalando:

*“Artículo 23.- (Caracterización)*

*I. Se constituyen sobre la base de los territorios ancestrales de naciones pueblos indígenas originarios y de los territorios de comunidades campesinas, que tengan continuidad o discontinuidad geográfica, o a partir de los espacios geográficos donde exista población auto identificada y estructuras organizativas que las articulen respetando la transterritorialidad que garantiza la unidad territorial de acuerdo a la Constitución y la ley.*

*II. Su autogobierno cuenta con competencias ejecutivas y atribuciones de carácter normativo administrativo, fiscalizador, técnico y de control en el ámbito de su jurisdicción, de acuerdo a procedimientos propios según lo establecido en la Constitución y las leyes.*

---

<sup>88</sup> Informe aprobado por mayoría en la Comisión de Estructura Territorial del Estado (Artículo 24).

*III. La conformación de entidades territoriales indígenas originarias campesinas autónomas se basan en la reconstitución de sus territorios y en la voluntad de su población expresada en consulta, conforme a sus normas y procedimientos propios de acuerdo a la Constitución y las leyes”.*

Con ello, el proyecto de Constitución aprobado en grande, reconocía elementos sustanciales para la autonomía indígena en general y para las autonomías indígenas de base territorial en particular: La posibilidad de su constitución sobre la base de territorios ancestrales con continuidad territorial o discontinuidad geográfica; la constitución de entidades territoriales basadas en la reconstitución de sus territorios, en la voluntad de su población expresada en consulta conforme a sus normas y procedimientos propios; y, el reconocimiento de competencias ejecutivas y atribuciones normativo administrativas, fiscalizadoras, técnico y de control.

En cuanto a la conformación de las entidades indígena originaria campesina, la Comisión estableció que: La voluntad de conformar territorios indígenas originarios campesinos, se ejercería a partir de: los territorios ancestrales consolidados jurídicamente como propiedad colectiva o comunitaria (TCO's); y, los municipios existentes. Así también señaló que: la decisión de convertir uno o más municipios existentes en un municipio indígena originario campesino o en territorio indígena originario campesino, se adoptaría de acuerdo a sus normas y procedimientos de consulta directa propia conforme a los requisitos y condiciones establecidas por la Constitución y las leyes.

En cuanto a la conformación de regiones, señaló que la decisión de convertir uno o más municipios y/o territorios indígenas originarios campesinos en región territorial indígena originaria campesina, se adoptaría por agregación de estas de acuerdo a sus normas y procedimientos de consulta directa propia

conforme a los requisitos y condiciones establecidos por la Constitución y las leyes. Finalmente, se definió que, para la conformación de una entidad territorial indígena originaria campesina autónoma que comprenda a más de una unidad política administrativa, la ley señalará los mecanismos de articulación, coordinación y cooperación entre estas entidades para el ejercicio de su gobierno.<sup>89</sup>

Respecto al gobierno autónomo indígena, la Comisión de Estructura Territorial del Estado, aprobó que: el gobierno de los territorios indígenas originarios campesinos, se ejercería a través de sus propias formas de organización, nominadas con el nombre que corresponda a cada pueblo, nación o comunidad. Estableció que en los gobiernos de los municipios y regiones territoriales indígenas originarias campesinas, existiría una autoridad ejecutiva y otra deliberativa, normativa y fiscalizadora cuyos nombres serían determinados de acuerdo con la denominación cultural histórica de cada comunidad, nación o pueblo. En cuanto a la presencia de personas no indígenas al interior de las autonomías bajo estas características, señaló que, en este caso, se debería contar con al menos un representante, electo de manera directa mediante normas y procedimientos democráticos establecidos por las entidades territoriales autónomas. En último lugar, señaló el establecimiento de mecanismos a favor de la población afroboliviana establecida históricamente en determinados territorios, para garantizar su participación en la gestión autónoma de la entidad.<sup>90</sup>

Lo reflejado hasta acá, nos muestra que el espíritu del constituyente expresado en la aprobación del informe de Comisión aprobado por mayoría

---

<sup>89</sup> Informe aprobado por mayoría en la Comisión de Estructura Territorial del Estado (Artículo 25).

<sup>90</sup> Informe aprobado por mayoría en la Comisión de Estructura Territorial del Estado (Artículo 26).

apostaba por el reconocimiento de las autonomías indígenas desde una perspectiva de cambio sustancial a la estructura político administrativa del país.

Sin embargo, a pesar de que la propuesta del Pacto de Unidad fue recogida por la mayoría en la Comisión, se mantenía una fuerte oposición a la inclusión de la autonomía indígena dentro del texto constitucional. Existía una resistencia en varios constituyentes de oposición, especialmente del oriente del país. La posición de éstos radicaba en la idea de que la autonomía indígena se trataba de una estrategia del Gobierno para obstaculizar sus reivindicaciones autonomistas basadas en la consideración de que la figura republicana de departamento era la única forma de autonomía posible en la región del oriente del país (Tamburini: 2017).

En noviembre de 2007, tras un tenso proceso la Asamblea Constituyente aprueba en grande<sup>91</sup> la Nueva Constitución Política del Estado. De acuerdo con lo señalado por el CEJIS – CEDIB (2009: 5) la conflictividad, tuvo como centro de la confrontación el tema de la autonomía y el contenido que a ella se asignaba. En esta etapa del proceso, -así como en gran parte del desarrollo de la Asamblea Constituyente- la disputa se centraba entre los grupos de poder que planteaban la autonomía para mantener la estructura de poder constituida, y los sectores populares e indígenas que apostaban por una autonomía compuesta por una nueva organización política y territorial del Estado que redistribuyera equitativamente el poder.

Ante esta situación, luego de haber sido habilitada por el Congreso Nacional para sesionar en cualquier parte del país, la Asamblea Constituyente en

---

<sup>91</sup> La aprobación en grande del texto constitucional se realizó en instalaciones del Instituto Técnico de “La Glorieta” en la ciudad de Sucre.

su última sesión plenaria realizada en la ciudad de Oruro, aprobó el nuevo texto constitucional en detalle, incorporando a la autonomía indígena originaria campesina.

*“Artículo 290. La autonomía indígena originaria campesina es la expresión del derecho al autogobierno como ejercicio de la autodeterminación de las naciones y pueblos indígena originarios, y las comunidades campesinas, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias”.*

Sobre la base territorial sobre la cual se constituirían las autonomías indígenas originarias campesinas el Proyecto de Nueva Constitución Política del Estado, estableció:

*Artículo 291. I. La conformación de entidades territoriales indígena originario campesinas autónomas se basa en la consolidación de sus territorios ancestrales, y en la voluntad de su población, expresada en consulta, conforme a sus normas y procedimientos propios, de acuerdo a la Constitución y a la ley.*

Respecto a la relación entre los municipios y las autonomías indígena originaria campesinas, el Proyecto de Norma Fundamental aprobado en detalle, disponía:

*“Art. 294. (...)*

*II. Para conformar dos o más territorios indígena originario campesinos autónomos que se encuentren en una sola entidad territorial indígena originario campesina autónoma, la ley señalará los mecanismos de constitución, coordinación y cooperación (...)*

*III. Para conformar un territorio indígena originario campesino autónomo que comprenda a más de una entidad territorial indígena originario campesina autónoma, la ley señalará los mecanismos de articulación, coordinación y cooperación entra estas unidades y la entidad para el ejercicio de su gobierno.*

*Art. 295.*

*I. La decisión de convertir uno o más municipios existentes en un municipio indígena originario campesino, se adoptará de acuerdo a sus normas y procedimientos de consulta directa propia, conforme a los requisitos y condiciones establecidos por la Constitución y la ley. II. La decisión de convertir municipios y territorios indígena originario campesinos en una región territorial indígena originario campesina, se adoptará por agregación de éstos, de acuerdo a sus normas y procedimientos de consulta directa propia, conforme a los requisitos y condiciones establecidos por la Constitución y la ley”.*

Con la aprobación en grande y en detalle de los contenidos de la nueva Norma Fundamental, en 2008 el Congreso Nacional, procedió a compatibilizar el texto constitucional poniendo atención a los aspectos relacionados con las autonomías.<sup>92</sup>

De acuerdo con Carlos Böhr (2009:97) durante el proceso de compatibilización congresal del nuevo texto constitucional, tres mutaciones importantes fueron proyectadas para las entidades autónomas indígena originario campesinas: la situación de las comunidades campesinas; la cuestión

---

<sup>92</sup> *Ibid.*, p.45.

de los territorios ancestrales; y, la compleja relación de estas entidades con los municipios.

En relación a las comunidades campesinas como base de la autonomía indígena, según Böhr, el proyecto de Constitución aprobado en detalle en Oruro sugería cierta interpretación que llevaba a pensar en dos tipos de autonomías, las indígenas originarias por un lado y, las de las comunidades campesinas autónomas al margen de su condición indígena originaria. Lo cual representaba un peligro de atomización política y administrativa del territorio nacional. Razón por la cual se acordó desarrollar una nueva redacción que definía que la autonomía indígena originaria campesina consistía en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos.

*“Art. 289. La autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias”.*

Respecto a los territorios ancestrales indígenas como base de la autonomía, de acuerdo a Böhr, existía preocupación en el hecho de que las autonomías indígena originario campesinas se basen en la consolidación de sus territorios ancestrales. Ante esto, el congreso determinó que la conformación de la autonomía indígena originaria campesina se base en los territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones.

*“Art. 290. I. La conformación de la autonomía indígena originario campesina se basa en los territorios ancestrales, actualmente habitados*

*por esos pueblos y naciones, y en la voluntad de su población, expresada en consulta, de acuerdo a la Constitución y la ley”.*

Sobre las autonomías indígenas y los límites municipales, de acuerdo a Böhr, no existía claridad sobre la relación entre los municipios existentes y las autonomías indígena originario campesinas, puesto que el proyecto de Oruro determinó que esta relación y la posible solución de conflictos se establecía a partir de situaciones hipotéticas, por lo que el Congreso trató de establecer mecanismos claros para resolver los posibles conflictos entre las futuras autonomías indígena originario campesinas y los municipios existentes.

*“Art. 293. (...)*

*II. Si la conformación de una autonomía indígena originario campesina afectase límites de distritos municipales, el pueblo o nación indígena originario campesino y el gobierno municipal deberán acordar una nueva delimitación distrital. Si afectase límites municipales, deberá seguirse un procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional para su aprobación, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones particulares que señale la Ley.*

*Art. 294. (...)*

*III. En los municipios donde existan comunidades campesinas con estructuras organizativas propias que las articulen y con continuidad geográfica, podrá conformarse un nuevo municipio, siguiendo el procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional para su aprobación, previo cumplimiento de requisitos y condiciones conforme a la Constitución y la ley”.*

Según Romero (2009) en el proceso de compatibilización realizado por el Congreso Nacional, se realizaron modificaciones sustantivas a las disposiciones referidas a las autonomías. Se reafirmaron los cuatro tipos de autonomías (departamental, municipal, indígena originaria campesina, y regional) con igual rango constitucional; con potestades ejecutivas, reglamentarias y legislativas, a excepción de la autonomía regional en cuanto a la facultad legislativa; y un catálogo competencial que incluye competencias privativas del Estado nacional, exclusivas nacionales y de las autonomías, concurrentes y compartidas.

### **CUADRO N° 3 AUTONOMÍA INDÍGENA DE BASE TERRITORIAL EN EL PROCESO CONSTITUYENTE**

Informe aprobado por mayorías Comisión Territorial Asamblea Constituyente	Proyecto de Nueva Constitución aprobado en detalle (Oruro)	Proyecto de Nueva Constitución Política del Estado compatibilizado por el Congreso
<p>Artículo 23.- (Caracterización)</p> <p>I. Se constituyen sobre la base de los territorios ancestrales de naciones pueblos indígenas originarios y de los territorios de comunidades campesinas, que tengan continuidad o discontinuidad geográfica, o a partir de los espacios geográficos donde exista población auto identificada y estructuras organizativas que las articulen respetando la transterritorialidad que garantiza la unidad territorial de acuerdo a la Constitución y la ley.</p>	<p>Artículo 291.</p> <p>I. La conformación de entidades territoriales indígena originario campesinas autónomas se basa en la consolidación de sus territorios ancestrales, y en la voluntad de su población, expresada en consulta, conforme a sus normas y procedimientos propios, de acuerdo a la Constitución y a la ley.</p>	<p>Artículo 290.</p> <p>I. La conformación de la autonomía indígena originario campesina se basa en los territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones, y en la voluntad de su población, expresada en consulta, de acuerdo a la Constitución y la ley.</p>

*Fuente: Elaboración propias sobre la base de documentos citados en la presenta investigación.*

El proceso de reconocimiento de la autonomía indígena en la nueva Norma Fundamental, nos refleja que en un primer momento –a partir de la propuesta de las organizaciones indígenas originarias campesinas- se reconocía cuatro aspectos sustanciales: el reconocimiento de los territorios ancestrales como base de la autonomía; la pluralidad de los actores legitimados para el ejercicio de la autonomía indígena: las naciones y pueblos indígenas originarios y las comunidades campesinas; la continuidad territorial o la discontinuidad geográfica, como condición para conformar una nueva unidad territorial; y, la decisión para el acceso a la autonomía indígena expresada en la consulta conforme normas y procedimientos propios. Lo cual se encontraba en sintonía con el carácter Plural del nuevo Estado y con el reconocimiento a la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígenas y su dominio ancestral sobre sus territorios.

De estos cuatro aspectos, dos trascendieron el debate constituyente y se materializaron como voluntad de las y los asambleístas constituyentes: La posibilidad de conformar entidades territoriales indígena originario campesinas autónomas en basa a la consolidación de sus territorios ancestrales; así como la expresión de la voluntad de su población como requisito de acceso expresado en consulta conforme a normas y procedimientos propios. Sin embargo, luego del proceso de revisión del congreso al proyecto de Nueva Constitución Política del Estado<sup>93</sup>, estos elementos sufrieron ciertos cambios que en general restringieron la reconstitución de territorios ancestrales a partir de la autonomía de base territorial, pues se priorizó la consolidación de las autonomías de conversión municipal como la vía más expedita para llegar al autogobierno. Bajo estos

---

<sup>93</sup> Para mayores elementos sobre este proceso ver: *Del conflicto al diálogo. Memorias del acuerdo constitucional*. La Paz: FES - ILDIS y fBDM (2009).

antecedentes, el 25 de enero de 2009 a través de referendo se aprobó la nueva Constitución Política del Estado con un 60% de apoyo de la ciudadanía.<sup>94</sup>

En conclusión, así como lo manifiestan Errejón y Canelas (2012) no se puede entender el proceso constituyente boliviano, sin la discusión sobre la autonomía y su resultado: el Estado plurinacional y autonómico, sino como el efecto de un pacto particular entre los diversos proyectos del país, que se encontraron, negociaron y chocaron. Proceso en el que el proyecto indígena de una nueva organización política del Estado, y una nueva organización territorial a partir de los territorios ancestralmente habitados fue el menos favorecido.

## **1.6. LA AUTONOMÍA INDÍGENA DE BASE TERRITORIAL Y LA LEY MARCO DE AUTONOMÍAS**

Aprobada la nueva Constitución Política del Estado, por mandato de la disposición transitoria segunda, la Asamblea Legislativa Plurinacional debía sancionar las cinco leyes fundamentales: La Ley del Órgano Electoral Plurinacional, la Ley del Régimen Electoral, la Ley del Órgano Judicial, la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Con relación a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, la Norma Fundamental, estableció que esta debería ser aprobada por dos tercios de votos de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional.<sup>95</sup>

Bajo estos antecedentes, el Ministerio de Autonomías inició el proceso de discusión de la Ley Marco de Autonomías denominado “Andrés Ibáñez”. Proceso

---

<sup>94</sup> *Ibíd.*, p.46.

<sup>95</sup> Constitución Política del Estado, Artículo 271, parágrafo II.

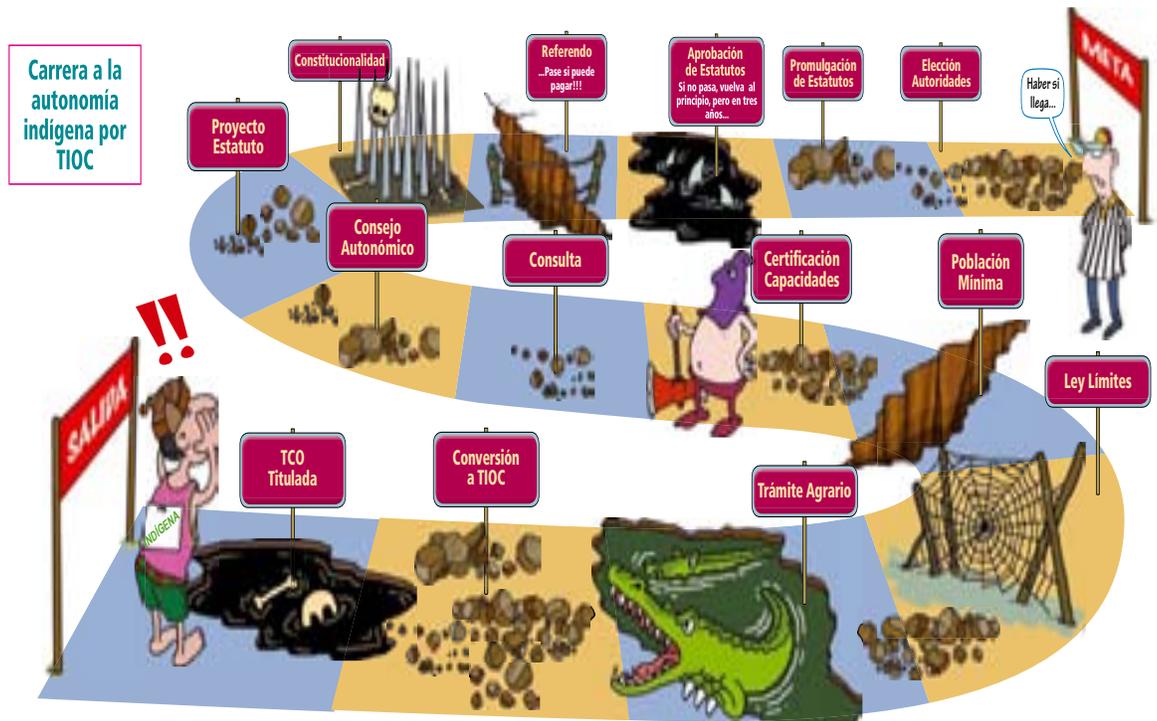
que se desarrolló durante tres gestiones: 2008, 2009 y 2010. De acuerdo con el CEJIS – CEDIB (2009: 11) uno de los documentos sobre los cuales se inició la discusión del Anteproyecto de Ley Marco de Autonomías, y que se asumió como referente jurídico primordial fue el Proyecto de Constitución Política del Estado aprobada por la Asamblea Constituyente en 2007.

El proceso de elaboración se inició en 2008, y sus primeros avances fueron conocidos entre abril y junio, de manera previa a las negociaciones que dieron paso a la modificación del texto constitucional en el congreso. Para enero de 2009, se conoció una propuesta más completa que, aunque no fue presentada de manera oficial fue ampliamente difundida. En marzo del 2009, otra versión es presentada desde el Consejo Autónomo<sup>96</sup>. En julio, otra versión fue conocida en medio de los anuncios del gobierno de su inminente presentación. Sin embargo, esta versión sufrió todavía modificaciones hasta el 2 de agosto de 2009, fecha en la que el Órgano Ejecutivo entregó oficialmente el Anteproyecto de Ley a las organizaciones de los pueblos indígenas (CEJIS – CEDIB: 7).

---

<sup>96</sup> Instancia creada por el Órgano Ejecutivo en enero de 2009 de manera previa al Referendo Nacional Constituyente para discutir las políticas autonómicas, los alcances de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, así como las atribuciones del Ministerio de Autonomías. Contó con la participación de los gobernadores de los departamentos, de representantes del Órgano Ejecutivo y de representantes de las organizaciones aglutinadas en el Pacto de Unidad.

**IMAGEN N° 1**  
**PROYECTO DE LEY MARCO DE AUTONOMÍAS**  
**PROPUESTA DEL MINISTERIO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN**  
**(AGOSTO 2009)**



Fuente: CEDIB: La Autonomía indígena Originaria Campesina en la CPE y en el proyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización (2009).

Luego de la presentación del Anteproyecto de Ley, se continuó con la discusión en cuanto a su contenido hasta un año después de la presentación oficial a las organizaciones indígenas. De esta manera el Ministerio de Autonomías presentó el Proyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” a la Asamblea Legislativa Plurinacional, el 30 de junio de 2010.<sup>97</sup>

<sup>97</sup> Ver: <https://www.bivica.org/files/autonomias-proyecto-ley-marco.pdf>

El mismo, con relación a la autonomía de base territorial desarrollaba varios aspectos, entre los cuales se destacan: los requisitos para el acceso a la autonomía indígena originaria campesina, la base poblacional, la iniciativa y, la elaboración y aprobación del proyecto de Estatuto Autonómico.

Para el caso de la jurisdicción territorial de la autonomía indígena originaria campesina<sup>98</sup>, el Proyecto de Ley estableció que las naciones y pueblos indígena originario campesinos, cumplidos los requisitos y procedimientos establecidos en la Constitución Política del Estado, podían acceder a la autonomía indígena originaria campesina en la jurisdicción de una unidad territorial. Reconociendo como jurisdicciones a: El territorio indígena originario campesino; el municipio; y, la región o región indígena originaria campesina, que se conformen de acuerdo con lo previsto por la Ley.

En relación a los requisitos para el acceso a la autonomía indígena originaria campesina<sup>99</sup>, el Proyecto de norma autonómica señalaba que de manera previa a la iniciativa de acceso a la autonomía, el Ministerio de Autonomías debía certificar “expresamente” tanto para las autonomías de conversión de municipio como las autonomías de base territorial, la condición de territorios ancestrales actualmente habitados por esos pueblos y naciones demandantes de la autonomía según lo establecido en el párrafo primero del Artículo 290 de la Constitución Política del Estado. Asimismo, el proyecto establecía que, para el caso de los procesos autonómicos de base territorial, estos debían cumplir con los requisitos de la viabilidad territorial, la viabilidad gubernativa y base poblacional.

---

<sup>98</sup> Proyecto de Ley Marco de Autonomías (2010), Artículo 44.

<sup>99</sup> Proyecto de Ley Marco de Autonomías (2010), Artículo 54, párrafo I.

A continuación, desarrollaremos estos aspectos:

De acuerdo con el Proyecto, la viabilidad territorial<sup>100</sup> debía acreditar que: el territorio no afecte límites municipales y que se encontraba en correspondencia con el territorio del distrito municipal; que el territorio no afecta límites municipales; y, que la conformación de la nueva unidad territorial no inviabilizaba a la o las unidades territoriales de las cuales se disgregaba. En el primer caso, se planteaba que la certificación sea emitida por el gobierno municipal correspondiente y, en el segundo y tercer caso el certificado debía ser entregado por la autoridad nacional de unidades territoriales y límites.

Asimismo, el Proyecto de Ley establecía que, en caso de una afectación subsanable mediante modificación de los límites de las unidades territoriales propuestas, afectada, afectadas o colindantes, se debería aprobar en primera instancia ante la autoridad competente, la resolución de un proceso único de re-delimitación a partir de la creación de nueva unidad territorial, permitiendo tres aspectos: a) Contar con un perímetro para la nueva unidad territorial, que le dé continuidad territorial y garantice que aquellos espacios no comprendidos en la misma guarden continuidad entre sí, manteniéndose en el municipio afectado o pasando a formar parte de otros colindantes. b) Que el perímetro podría incluir áreas no comprendidas en los límites del territorio, para incluir aquellas comunidades de la nación o pueblo que deseen ser parte de la nueva unidad territorial. c) Excluir del perímetro algún segmento del territorio, en función de lo primero. De acuerdo con el documento elaborado por el Ministerio de Autonomías, esta definición no significaría de ninguna manera la afectación de los derechos propietarios y territoriales sobre la totalidad del territorio indígena originario campesino, no respecto a las propiedades que no sean parte de éste y pasen a conformar la nueva unidad territorial.

---

<sup>100</sup> Proyecto de Ley Marco de Autonomías (2010), Artículo 55.

En este punto, se puede observar la posición clara del Proyecto de Ley, la de limitar cualquier posibilidad de conformar una autonomía indígena a partir de la base territorial que implicaba la posibilidad de reconstituir territorios ancestrales que habían sido sometidos a la división político administrativa en la colonia y la república.

Respecto a la viabilidad gubernativa<sup>101</sup> el Proyecto de Ley, establecía que esta se acreditaba con la certificación emitida por el Ministerio de Autonomías que contemplaba la evaluación técnica y comprobación en el lugar, en función de las normas técnicas aprobadas por el Ministerio, del cumplimiento de tres criterios: a) Organización, en el que verificaba la existencia, representatividad, fortaleza y funcionamiento efectivo de una estructura organizacional de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, que incluya la totalidad de organizaciones de la misma naturaleza constituidas en el territorio, con independencia respecto a actores de otra índole e intereses externos; b) Plan territorial, en el que se debería comprobar que la organización cuente con un plan de desarrollo integral de las naciones o pueblos indígena originario campesinos que habitan el territorio, según su identidad y modo de ser, e instrumentos para la gestión territorial. c) Estructura Demográfica, que comprendía la evaluación de variables demográficas, con atención en la composición de grupos étnicos, así como la dispersión poblacional en el territorio.

Finalmente, en cuanto a los requisitos para el inicio del proceso de acceso a la autonomía, el Proyecto de norma autonómica, desarrolló algunos aspectos vinculados a la base poblacional; en ese marco, establecía que en el territorio debía existir una base poblacional igual o mayor a diez mil habitantes para el caso de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos de tierras altas,

---

<sup>101</sup> Proyecto de Ley Marco de Autonomías (2010), Artículo 56.

pudiendo reducirse a 4.000 habitantes si la valoración de viabilidad gubernativa era sobresaliente; y, mil habitantes en el caso de naciones y pueblos indígena originario campesinos minoritarios, según los datos del último censo de población y vivienda oficial.

Por otro lado, en cuanto a la iniciativa de acceso a la autonomía indígena originaria campesina<sup>102</sup>, para el caso de las autonomías indígenas de base territorial, el Proyecto de Ley estableció que se encontraban legitimados para activar el proceso autonómico, los titulares de los territorios indígena originario campesinos, de acuerdo con sus títulos de propiedad correspondientes a los territorios consolidados o en proceso de titulación. Asimismo, se señaló que cuando la iniciativa de acceso a la autonomía sea de gobiernos indígena originario campesinos o de titulares de territorios indígenas originario campesinos, esta podría realizarse a través de un procedimiento de consulta mediante normas y procedimientos propios en lugar de referendo; situación en la cual el Tribunal Electoral Departamental, debería supervisar el procedimiento y acreditar su resultado. Posteriormente, el Proyecto, disponía que el resultado<sup>103</sup> positivo de la consulta por la autonomía en un territorio indígena originario campesino, así como el cumplimiento de los requisitos (viabilidad territorial, la viabilidad gubernativa y base poblacional) constituían la condición suficiente para la creación de la unidad territorial correspondiente, que debería ser aprobada por ley en el plazo de 90 días de manera previa a la aprobación del Estatuto Autonómico por referendo.

---

<sup>102</sup> Proyecto de Ley Marco de Autonomías (2010), Artículo 49.

<sup>103</sup> Proyecto de Ley Marco de Autonomías (2010), Artículo 50.

Así también, respecto al Proyecto de Estatuto Autonómico<sup>104</sup> y su aprobación<sup>105</sup> la propuesta de norma elaborada por el Ministerio de Autonomías, señalaba para el caso de las autonomías indígenas conformadas en un territorio indígena originario campesino, que su titular debía convocar a la conformación de un órgano deliberativo para la elaboración y aprobación del Proyecto de Estatuto mediante normas y procedimientos propios bajo la supervisión del Tribunal Electoral Departamental, instancia responsable de acreditar a sus miembros. Aprobado el Proyecto de Estatuto, la propuesta de Ley Marco de Autonomías señalaba, que resguardando la seguridad jurídica de las autonomías los Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas, debían ser aprobados mediante referendo; para lo cual debían cumplir con dos requisitos: a) contar con la resolución positiva del Tribunal Constitucional Plurinacional sobre la constitucionalidad del proyecto de Estatuto Autonómico; y, b) la aprobación de la ley de creación de la unidad territorial correspondiente, para el caso de nuevas entidades territoriales sin reconocimiento legal.

Frente a este escenario de condiciones y requisitos que proyectaban al proceso autonómico indígena en general y al de base territorial en particular como un proceso imposible de concluir, el Proyecto de Ley Marco de Autonomías, desarrollaba algunos elementos novedosos como el reconocimiento de la expresión oral o escrita en el ejercicio de las potestades de las autonomías indígenas<sup>106</sup> por el cual, las facultades deliberativas, fiscalizadoras, legislativas, reglamentarias y ejecutivas, además del ejercicio de la facultad jurisdiccional, podían expresarse de manera oral o escrita, teniendo el mismo valor bajo sus propias modalidades, siendo el único requisito su registro, salvo en los casos en

---

<sup>104</sup> Proyecto de Ley Marco de Autonomías (2010), Artículo 51.

<sup>105</sup> Proyecto de Ley Marco de Autonomías (2010), Artículo 52.

<sup>106</sup> Proyecto de Ley Marco de Autonomías (2010), Artículo 47.

que la acreditación documentada de las actuaciones constituya un requisito indispensable.

El proyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” fue presentado a la Asamblea Legislativa Plurinacional el 30 de junio de 2010. Al momento de su presentación, el entonces Ministro de Autonomías Carlos Romero, señalaba que: “*el proyecto establecía algunos procedimientos según las modalidades de autonomías*”. Teniendo para el caso del acceso a la autonomía indígena “*requisitos flexibles y actuaciones muy ágiles*”.<sup>107</sup> A diferencia de la posición estatal, organizaciones representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos como la CIDOB y el Consejo Nacional de Ayllus y Markas de Qullasuyu (CONAMAQ), presentaron su rechazo al proyecto, así como instituciones de la sociedad civil. En el caso de la CIDOB, luego de una serie de reuniones y espacios de discusión sin resultado, se decidió iniciar una marcha hacia la ciudad de La Paz.

Así, el 21 de junio de 2010, se inició en Trinidad la 7ma. Gran Marcha Indígena de nominada: “Por el Territorio, las Autonomías y los Derechos de los Pueblos Indígenas” (Clavijo, S/f.). De acuerdo con Bergier (2010) los pueblos indígenas iniciaron la marcha bajo una consigna general referida al territorio, la autonomía y la defensa de los derechos indígenas, que luego se articuló en una plataforma que contenía 13 demandas principales.<sup>108</sup> Con relación a la discusión de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, la marcha demandaba la

---

<sup>107</sup> Comunicado del Ministerio de Autonomías (30 de junio de 2010). Obtenido de: <https://www.bivica.org/files/proyecto-de-ley.pdf>

<sup>108</sup> Los marchistas demandaban además del tema autonómico, la conclusión de los procesos de saneamiento y el desalojo de los terceros de sus territorios, así como la inmediata reversión y expropiación de tierras y la dotación de las tierras fiscales a favor de los pueblos indígenas del lugar, que no tienen tierra y los que las tienen insuficientemente. Por otro lado, exigían el respeto al derecho a la consulta previa en el marco de los instrumentos internacionales ratificados por Bolivia. Para ver la demanda de la 7ma. Marcha Indígena, visitar: <https://www.movimientos.org/pt-br/node/17645>

incorporación de la propuesta de los pueblos indígenas sobre la autonomía indígena trabajada en instancias orgánicas de la CIDOB. La propuesta, centraba su demanda en garantizar el acceso de los pueblos indígenas a la autonomía sin límites y requisitos que imposibiliten el ejercicio de este derecho. De esta manera, entre los temas de mayor observación, se encontraba la imposición del referendo como medio de decisión para la aprobación de los estatutos autonómicos y otras normas orgánicas. Así, la demanda de inclusión de las medidas orientadas a garantizar la implementación de verdaderas autonomías indígenas se convirtió en el hilo conductor de la movilización indígena.

La demanda indígena con relación a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización señalaba:

*“En el Proyecto de LMAD se debe garantizar que todos los pueblos indígenas puedan acceder a la autonomía indígena sin límite del número de habitantes y medición de capacidades, y otros requisitos que imposibilitan el acceso a la autonomía indígena, debiendo respetarse la aplicación de normas propias en la implementación de las autonomías indígenas y no imponernos el referéndum como medio de decisión, así mismo se debe respetar a los territorios indígenas consolidados como unidades territoriales con capacidad para acceder a la autonomía indígena, sin derivarlos a una ley para que determine una nueva delimitación con la jurisdicción de los municipios, se debe garantizar que el Estado provea los recursos económicos a las autonomías indígenas para el ejercicio de todas las competencias que asuman en sus estatutos autonómicos sin someterlos a un proceso de gradualidad como pretende el Ministerio de Autonomías. Así mismo se debe respetar el derecho de autoidentificación y autodenominación de los Pueblos Indígenas para denominar a sus territorios y a sus Autonomías”.*

Con esta interpelación, se inició un proceso de discusión con el Ministerio de Autonomías responsable desde el Órgano Ejecutivo de encabezar el diálogo con el sector indígena. La discusión entre la CIBOB y el Órgano Ejecutivo se centró en la definición de un nuevo ordenamiento territorial que reconozca a los territorios indígenas como base de la autonomía.<sup>109</sup> La posición de la CIDOB partía de concretar el mandato constitucional de la autodeterminación mediante la conformación de territorios autónomos en base a las TCO. En cambio desde el Órgano Ejecutivo se entendía que el reordenamiento territorial en Bolivia debía ser gradual y no de inmediato como lo planteaban los indígenas. Desde el Ministerio de Autonomías se entendía a la autonomía como la cualidad de gobierno y no de consolidación territorial; por ello, planteaban que una ley especial definiría los nuevos límites, sin afectar los límites departamentales.<sup>110</sup>

Ante la negativa de la inclusión de sus demandas la dirigencia de la CIDOB, decidió romper el diálogo. Ante la posición de la CIDOB, la Asamblea Legislativa Plurinacional a través de la Comisión Mixta de Autonomías<sup>111</sup> inició una negociación en la localidad de Ascensión de Guarayos -lugar en el que la marcha indígena descansaba- el 3 de julio de 2010. Luego de más de 15 horas de discusión se llegó a un acuerdo que fue plasmado en un acta sobre la incorporación de las propuestas de los pueblos indígenas en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> Fuente: <http://senaforo.net/2010/06/25/fob450/>

<sup>110</sup> Fuente: <https://www.jornada.com.mx/2010/08/14/oja160-bolivia2.html>

<sup>111</sup> Comisión conformada por los entonces senadores: Gabriela Montaña, Adolfo Mendoza y Freddy Bersatti.

<sup>112</sup> Ver:

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:MCCAG6Bb8l0J:https://www.yxfb.gob.bo/es/component/phocadownload/category/14-varios.html%3Fdownload%3D56:acuerdo-cidob+%amp;cd=4&hl=es&ct=clnk&gl=bo>

El acuerdo entre los representantes del Órgano Legislativo y la CIDOB se componía de 12 puntos. El documento partía principalmente del compromiso de modificar y complementar la redacción de los artículos observados por la organización indígena que se relacionaban a: la constitución del TIOC en unidad territorial; la definición desarrollada en el Proyecto de Ley respecto a la TIOC; la continuidad territorial de los territorios indígena que deseen acceder a la autonomía y la conformación de mancomunidades indígenas que trasciendan límites departamentales; la aprobación del Estatuto Autonómico; los requisitos para el acceso a la autonomía indígena; las condiciones de cumplimiento para la viabilidad gubernativa; las condiciones para el cumplimiento de la base territorial; la afectación territorial a municipios; la asignación de recursos a las entidades territoriales autónomas indígena originaria campesina; los espacios de coordinación entre los nuevos gobiernos autónomos indígena originario campesino y los gobiernos municipales; la representación directa en municipios con presencia indígena; y, otros establecidos en las disposiciones transitorias de la ley vinculados a la definición de la categoría TCO.

Con los acuerdos asumidos por la Comisión Mixta de la Cámara de la Asamblea Legislativa y la CIDOB, se aprobó el proyecto de Ley dentro de la comisión el 9 de julio para remitirla en su tratamiento al Pleno de la Asamblea. La remisión del proyecto al pleno del Legislativo se realizó el día 13 de julio y se inició el debate en sesión de Asamblea entre el 15 y 17 de julio fecha en la que se aprobó la Ley cumpliendo la condición establecida por la Constitución Política del Estado.

Luego del debate en plenaria de la Asamblea Legislativa Plurinacional, de los 20 de los acuerdos alcanzados entre la Comisión Mixta y la marcha de la

CIDOB, once quedaron incluidos en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.<sup>113</sup>

**CUADRO N° 4  
RESULTADO PROCESO DE DISCUSIÓN LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y  
DESCENTRALIZACIÓN – 2010**

Proyecto de Ley Marco de Autonomías propuesta por el Ministerio de Autonomías y Descentralización	Acuerdo CIDOB – Comisión Mixta Asamblea Legislativa Plurinacional	Artículo aprobado por la Asamblea Legislativa Plurinacional
<b>Artículo 6. Definiciones – Definición de la TIOC</b>		
<p>Territorio Indígena Originario Campesino.-</p> <p>Es el territorio ancestral sobre el cual se constituyeron las tierras colectivas o comunitarias de origen, debidamente consolidadas conforme a ley y que ha adquirido esta categoría mediante el procedimiento correspondiente ante la autoridad agraria, en el marco de lo establecido en los artículos 393 al 404 y la segunda parte de la Disposición Transitoria Séptima de la Constitución Política del Estado.</p> <p>En aquellos casos en que el territorio indígena originario campesino cumpla los requisitos y procedimientos establecidos en la presente norma, será reconocido por ley como unidad territorial, adquiriendo así un doble carácter, y se conformará en ésta un gobierno indígena originario campesino autónomo. En éste segundo caso, se rige por los artículos 269 al 305 y la primera parte de la Disposición Transitoria Séptima de la Constitución Política del Estado y la presente Ley.</p>	<p>Territorio Indígena Originario Campesino.-</p> <p>Es el territorio ancestral sobre el cual se constituyeron las tierras colectivas o comunitarias de origen, debidamente consolidadas conforme a ley y que ha adquirido esta categoría mediante el procedimiento correspondiente ante la autoridad agraria, en el marco de lo establecido en los artículos 393 al 404 y la segunda parte de la Disposición Transitoria Séptima de la Constitución Política del Estado.</p> <p>En aquellos casos en que el territorio indígena originario campesino cumpla los requisitos y procedimientos establecidos en la presente norma, se conformará en éste un gobierno autónomo indígena originario campesino. Este territorio será aprobado por Ley como unidad territorial, adquiriendo así un doble carácter, en este caso, se rige por los artículos 269 al 305 y la primera parte de la Disposición Transitoria Séptima de la Constitución Política del Estado y la presente Ley.</p>	<p>Territorio Indígena Originario Campesino.-</p> <p>Es el territorio ancestral sobre el cual se constituyeron las tierras colectivas o comunitarias de origen, debidamente consolidadas conforme a ley y que ha adquirido esta categoría mediante el procedimiento correspondiente ante la autoridad agraria, en el marco de lo establecido en los Artículos 393 al 404 y la segunda parte de la Disposición Transitoria Séptima de la Constitución Política del Estado.</p> <p>En aquellos casos en que el territorio indígena originario campesino cumpla los requisitos y procedimientos establecidos en la presente norma, se conformará en éste un gobierno autónomo indígena originario campesino. Este territorio será aprobado por Ley como unidad territorial, adquiriendo así un doble carácter, y se conformará en ésta un gobierno autónomo indígena originario campesino. En este segundo caso, se rige por los Artículos 269 al 305 y la primera parte de la Disposición Transitoria Séptima de la</p>

<sup>113</sup> Fuente: <https://www.jornada.com.mx/2010/08/14/oja160-bolivia2.html>

		Constitución Política del Estado y la presente Ley.
<b>Artículo 29. Conformación de Mancomunidades</b>		
III. Los territorios indígena originario campesinos que trasciendan límites departamentales, podrán constituir autonomías indígena originaria campesinas dentro de los límites de cada uno de los departamentos, estableciendo mancomunidades entre sí, a fin de preservar su unidad de gestión.	III. Los territorios indígena originarios campesinos que trasciendan límites departamentales, podrán constituir autonomías indígena originaria campesinas dentro de los límites de cada uno de los departamentos, estableciendo mancomunidades entre sí, a fin de preservar su unidad de gestión.	III. Los territorios indígena originario campesinos que trasciendan límites departamentales, podrán constituir autonomías indígena originaria campesinas dentro de los límites de cada uno de los departamentos, estableciendo mancomunidades entre sí, a fin de preservar su unidad de gestión.
<b>Artículo 54. Aprobación del Estatuto Autónomo o la Carta Orgánica</b>		
<p>II. El órgano deliberativo correspondiente que aprobó el proyecto de Estatuto Autónomo o Carta Orgánica solicitará al Órgano Electoral Plurinacional la convocatoria a referendo en la jurisdicción respectiva para su aprobación, siendo requisitos para ello:</p> <p>1. Contar con la resolución positiva del Tribunal Constitucional Plurinacional sobre la constitucionalidad del proyecto de Estatuto o Carta Orgánica.</p> <p>2. En el caso de que la jurisdicción de la nueva entidad territorial no estuviera legalmente reconocida, deberá haberse aprobado la ley de creación de la unidad territorial correspondiente.</p>	<p>En los territorios indígena originario campesinos, que constituyan su autonomía indígena originaria campesina con población igual o mayor a la base poblacional establecida para el acceso a la AIOC, la aprobación del estatuto de su AIOC será mediante referéndum.</p> <p>En caso que los habitantes no indígenas acuerden con el pueblo indígena originario campesino formar parte de la AIOC, el estatuto autónomo se aprobará por normas y procedimientos propios y, luego, por referéndum.</p> <p>Si los habitantes no indígenas no llegan a un acuerdo para formar parte de la AIOC, el estatuto autónomo se aprobará por normas y procedimientos propios y, luego, por referéndum en el que participarán solamente los habitantes del o los pueblo/s indígena/s.</p> <p>En los territorios indígena originario campesinos, en los que exista población no indígena en condición de minoría, el estatuto de la AIOC garantizará los derechos establecidos en la CPE.</p>	<p>III. En los territorios indígena originario campesinos que constituyan su autonomía indígena originaria campesina, el estatuto autónomo se aprobará mediante normas y procedimientos propios y, luego, por referendo. La definición del Padrón electoral para el referendo será establecida en reglamento por el Tribunal Supremo Electoral en coordinación con las autoridades de los Pueblos Indígena originario campesinos titulares de los Territorios Indígena Originario Campesinos, luego del resultado de la iniciativa de acceso a la autonomía, garantizando la participación de:</p> <p>1. Los miembros de la nación o pueblo indígena originario campesino titular de los Territorios Indígena Originario Campesinos, y</p> <p>2. Las personas no indígenas con residencia permanente dentro de la jurisdicción territorial de la autonomía indígena originario campesina e inscritas en los asientos electorales correspondientes a dicho territorio.</p>

<b>Artículo 56. Requisitos para el acceso a la autonomía indígena originaria campesina</b>		
1. Para la conformación de una autonomía indígena originaria campesina en un territorio indígena originario campesino, además de lo establecido en el parágrafo I del presente artículo, son requisitos la viabilidad territorial, la viabilidad gubernativa y base poblacional tal como se definen en los artículos siguientes de la presente Ley.	IV. Para la conformación de una autonomía indígena originaria campesina en un territorio indígena originario campesino, además de lo establecido en el Parágrafo I del presente Artículo, son requisitos la viabilidad gubernativa y base poblacional, tal como se definen en los Artículos siguientes de la presente Ley.	III. Para la conformación de una autonomía indígena originaria campesina en un territorio indígena originario campesino, además de lo establecido en el Parágrafo I del presente Artículo, son requisitos la viabilidad gubernativa y base poblacional, tal como se definen en los Artículos siguientes de la presente Ley.
<b>Artículo 57. Viabilidad Gubernativa</b>		
(VIABILIDAD GUBERNATIVA).-  La viabilidad gubernativa se acredita con la certificación emitida por el Ministerio de Autonomías, que contemplará la evaluación técnica y comprobación en el lugar, en función de las normas técnicas aprobadas por la entidad, del cumplimiento de los tres siguientes criterios: 1. Organización. La existencia, representatividad, fortaleza y funcionamiento efectivo de una estructura organizacional de la(s) nación(es) y pueblo(s) indígena originario campesino(s), que incluya a la totalidad de organizaciones de la misma naturaleza constituidas en el territorio, con independencia respecto a actores de otra índole e intereses externos.  2. Plan Territorial. La organización deberá contar con un plan de desarrollo integral de la(s) nación(es) o pueblo(s) indígena originario campesino(s) que habitan en el territorio, según su identidad y modo de ser, e instrumentos para la gestión territorial. El plan deberá incluir estrategias institucional y financiera para la entidad territorial, en función de garantizar un proceso de fortalecimiento de sus capacidades técnicas y de recursos humanos para la administración, así como la mejora integral de las	(VIABILIDAD GUBERNATIVA).  La viabilidad gubernativa se acredita con la certificación emitida por el Ministerio de Autonomía, que contemplará la evaluación técnica y comprobación en el lugar, del cumplimiento de los siguientes criterios:  1. Organización. La existencia, representatividad y funcionamiento efectivo de una estructura organizacional de la(s) nación(es) y pueblo(s) indígena originario campesino(s), que incluya a la totalidad de sus organizaciones constituidas en el territorio, con independencia respecto a actores de otra índole e intereses externos.  2. Plan Territorial. La organización deberá contar con un plan de desarrollo integral de la(s) nación(es) o pueblo(s) indígena originario campesino(s) que habitan en el territorio, según su identidad y modo de ser, e instrumentos para la gestión territorial. El plan deberá incluir estrategias institucional y financiera para la entidad territorial, en función de garantizar un proceso de fortalecimiento de sus capacidades técnicas y de recursos humanos para la gestión y administración, así como la mejora integral de la calidad de vida de sus	(VIABILIDAD GUBERNATIVA).  La viabilidad gubernativa se acredita con la certificación emitida por el Ministerio de Autonomía, que contemplará la evaluación técnica y comprobación en el lugar, del cumplimiento de los siguientes criterios:  1. Organización. La existencia, representatividad, fortaleza y funcionamiento efectivo de una estructura organizacional de la(s) nación(es) y pueblo(s) indígena originario campesino(s), que incluya a la totalidad de organizaciones de la misma naturaleza constituidas en el territorio, con independencia respecto a actores de otra índole e intereses externos.  2. Plan Territorial. La organización deberá contar con un plan de desarrollo integral de la(s) nación(es) o pueblo(s) indígena originario campesino(s) que habitan en el territorio, según su identidad y modo de ser, e instrumentos para la gestión territorial. El plan deberá incluir estrategias institucional y financiera para la entidad territorial, en función de garantizar un proceso de fortalecimiento de sus capacidades técnicas y de recursos humanos para la gestión y administración, así como la mejora integral de la

condiciones de vida de sus habitantes.	habitantes. El plan deberá contemplar la descripción de la estructura demográfica de la población.	calidad de vida de sus habitantes. El plan deberá contemplar la descripción de la estructura demográfica de la población.
<b>Artículo 58. Base Poblacional</b>		
I. En el territorio deberá existir una base poblacional igual o mayor a diez mil (10.000) habitantes en el caso de naciones y pueblos indígenas originarios campesinos de tierras altas, y mil (1.000) habitantes en el caso de naciones y pueblos indígena originario campesinos minoritarios, según los datos del último censo oficial.	I. En el territorio deberá existir una base poblacional igual o mayor a diez mil (10.000) habitantes en el caso de naciones y pueblos indígena originario campesinos de tierras altas, y en el caso de naciones y pueblos indígena originario campesinos minoritarios, una base poblacional igual o mayor a mil (1.000) habitantes, según los datos del último censo oficial.	I. En el territorio deberá existir una base poblacional igual o mayor a diez mil (10.000) habitantes en el caso de naciones y pueblos indígena originario campesinos de tierras altas, y mil (1.000) habitantes en el caso de naciones y pueblos indígena originario campesinos minoritarios, según los datos del último censo oficial.
II. De manera excepcional, el cumplimiento del criterio de base poblacional establecido en el párrafo anterior se flexibilizará en el caso de las naciones y pueblos minoritarios, si la valoración de la viabilidad gubernativa establecida en el artículo anterior sea sobresaliente, y se reducirá a cuatro mil (4.000) habitantes, en el caso de pueblos y naciones indígena originario campesinos de tierras altas, en tanto no fragmente el territorio ancestral.	1. De manera excepcional, el cumplimiento del criterio de base poblacional establecido en el Parágrafo anterior, se flexibilizará en el caso de las naciones y pueblos minoritarios, si la valoración de la viabilidad gubernativa establecida en el Artículo anterior demuestra su sostenibilidad, y se reducirá a cuatro mil (4.000) habitantes, en el caso de pueblos y naciones indígena originario campesinos de tierras altas, en tanto no fragmente el territorio ancestral.	1. De manera excepcional, el cumplimiento del criterio de base poblacional establecido en el Parágrafo anterior, se flexibilizará en el caso de las naciones y pueblos minoritarios, si la valoración de la viabilidad gubernativa establecida en el Artículo anterior sea sobresaliente, y se reducirá a cuatro mil (4.000) habitantes, en el caso de pueblos y naciones indígena originario campesinos de tierras altas, en tanto no fragmente el territorio ancestral.

Fuente: Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS) (2010)

De manera general, analizados los resultados del proceso de negociación en la redacción, discusión y aprobación de la Ley Marco de Autonomías, se observa que el Proyecto de Ley si recogía gran parte de las demandas de las organizaciones que fueron abordadas y presentadas en la negociación con la Comisión Mixta de Autonomías de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Quizás entre los puntos más importantes del proceso de negociación podemos se pueden mencionar: la ratificación de la base territorial correspondiente a los territorios indígena originario campesina, entendidos como

los territorios colectivos o las TCO's como el espacio para la conformación de nuevas unidades territoriales.

Así también, se encuentra el reconocimiento de las normas y procedimientos propios como mecanismo primigenio para la aprobación del proyecto de Estatuto Autonómico antes de ser sometido a referendo. Este es un avance importante pues el proyecto de Ley solo reconocía al referendo como mecanismo para la aprobación de estatutos autonómicos en todos los casos. Si bien esta situación, aún implica la sobre posición de un mecanismo de democracia directa y participativa sobre los mecanismos de democracia comunitaria, representa una oportunidad para las comunidades indígenas de reivindicar el ejercicio de un derecho propio en el momento de la aprobación del proyecto de estatuto autonómico y, por tanto, una situación que podría motivar el cambio en la legislación a futuro.

Por otro lado, se rescata como importante, el hecho de que la negociación entre los órganos de gobierno y el movimiento indígena de tierras bajas permitió el reconocimiento de los derechos de participación para las personas no indígenas y que habitan los territorios que pondrán en consulta el proyecto de Estatuto Autonómico.

Finalmente, un elemento que resalta en la revisión del proceso de discusión de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización se encuentra en el hecho de que, durante el proceso de negociación entre la CIDOB y la Comisión Mixta de Autonomías de la Asamblea Legislativa Plurinacional, la organización indígena no observó o presentó mayores propuestas de modificación a las condiciones de viabilidad gubernativa y la base poblacional como condiciones y requisitos para acceder a la autonomía. Ambas condiciones como se puede observar en la actualidad, no garantizan el acceso de los pueblos

indígenas a la autonomía y más bien imposibilita el ejercicio pleno de este derecho.

Por otro lado, es importante resaltar la participación en el debate y la defensa de la propuesta presentada por la CIDOB en el pleno de la Asamblea Legislativa Plurinacional por los diputados indígenas electos por circunscripciones especiales en la elección nacional de 2009. Su participación, así como la presencia de los delegados de la CIDOB para el seguimiento a la discusión de la Ley permitió la inclusión en la Ley Marco de Autonomías de algunos aspectos que no habían sido abordados en la negociación con la Comisión Mixta de Autonomías. De acuerdo Bienvenido Zacu, Diputado Nacional representante del pueblo indígena guarayo de Santa Cruz y ex Dirigente de la CIDOB y la CPESC, siendo que el gobierno pretendía descalificar los pedidos - de los pueblos indígenas- como inconstitucionales, los diputados indígenas y la dirigencia de la CIDOB, hicieron respetar las competencias exclusivas de las Autonomías Indígenas en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.<sup>114</sup>

Así, por ejemplo, se incluyó una nueva redacción en el Artículo 45 de la Ley en la que se definió que el gobierno indígena originario campesino. Además de los mecanismos de integración territorial de la autonomía indígena originaria campesina<sup>115</sup>, por el cual uno o más territorios indígena originario campesinos, podrán iniciar su proceso de nueva delimitación para integrar la totalidad del territorio indígena originario campesino a la autonomía indígena originaria campesina, mediante consulta por normas y procedimientos propios al o los pueblos indígenas del o los territorios indígena originario campesino correspondiente. Situación vinculada a la reconstitución de los territorios

---

<sup>114</sup> Fuente: [https://www.eldia.com.bo/index.php?cat=1&pla=3&id\\_articulo=77311](https://www.eldia.com.bo/index.php?cat=1&pla=3&id_articulo=77311)

<sup>115</sup> Artículo 47 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031.

ancestrales y a la consolidación de la autonomía de base territorial. Al mismo tiempo, se incluyó en el marco de la iniciativa de acceso a la autonomía indígena originaria campesina, la aplicación de las normas y procedimientos propios en el caso de conformación de una región autónoma indígena originaria campesina, así como la ratificación de aplicación de las normas y procedimientos propios como mecanismo de activación para el acceso a la autonomía indígena originaria campesina.

Lo descrito hasta acá, nos muestra que el proceso de discusión de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Báñez” representó, al igual que el proceso de construcción de la Constitución Política del Estado, un proceso de encuentro, diálogo y negociación entre todos los actores que reivindicaban el derecho a la autonomía y el autogobierno. En este contexto, tanto el Órgano Ejecutivo y el Órgano Legislativo, instancias responsables de la elaboración, discusión y aprobación de la Ley, optaron por la consolidación de un modelo de autonomía en el marco del Estado Unitario en el que la nueva organización política y la nueva organización territorial, debía desarrollarse de manera gradual. Lo cual implicaba frenar el desarrollo de la autonomía indígena originaria indígena de base territorial que en si misma plantea la necesidad de discutir la inclusión en el Estado de nuevas formas de organización política, así como la discusión de una nueva organización territorial, es decir la redefinición de la división política administrativa del país con un enfoque plural y comunitario.

## **CAPÍTULO II**

# **LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN. EL TORTUOSO CAMINO DE LAS AUTONOMÍAS INDÍGENAS DE BASE TERRITORIAL**

El régimen autonómico desarrollado por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031, define en su título sexto, el procedimiento para el acceso a la autonomía y la elaboración de los estatutos autonómicos y cartas orgánicas. En diez artículos, la norma regula aspectos referidos a: el acceso a la condición de entidades territoriales autónomas; la iniciativa de acceso a la autonomía y su procedimiento; los resultados del referendo o la consulta por la autonomía; las características y las condiciones para la aprobación del proyecto de estatuto autonómico (para el caso de la autonomía indígena); la conformación de los gobiernos autónomos; los requisitos para el acceso a la autonomía indígena originaria campesina; la viabilidad gubernativa; la base poblacional; y, la afectación territorial distrital o municipal.

De acuerdo con Exeni (2015) la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, además de establecer requisitos y trazar una ruta procedimental para el acceso a las autonomías indígenas, define los contenidos mínimos y los contenidos potestativos de los estatutos autonómicos en Bolivia.

Los aspectos regulados por la norma marco, son –de manera general– requisitos indistintos para los procesos autonómicos indígenas que decidieron transitar por la vía de la conversión del municipio o la vía por la base territorial. Por otro lado, de acuerdo con sus características, la Ley delega su desarrollo e

implementación a reglamentación específica, la cual fue desarrollada por entidades que forman parte del Órgano Ejecutivo o el Órgano Electoral y que se ven vinculadas en una o en varias etapas al proceso de acceso y consolidación de la autonomía.

En ese contexto, el presente acápite analizará el actual régimen autonómico en lo referido a la autonomía indígena de base territorial, para tratar de validar o no la hipótesis de investigación planteada, que parte por caracterizar a los requisitos y las condiciones establecidas en el marco normativo que regula la autonomía indígena originaria campesina en Bolivia, como una dificultad y limitación al ejercicio del derecho a la autonomía y la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originarios campesinos a través de la autonomía indígena de base territorial.

## **2.1. TRÁMITE DE CONVERSIÓN DE TIERRA COMUNITARIA DE ORIGEN (TCO) A TERRITORIO INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINO (TIOC)**

El proceso de conversión de una TCO a una TIOC, no se encuentra regulado por la Ley Marco de Autonomías N° 031 como uno de los requisitos para acceder o consolidar la autonomía indígena. Sin embargo, su análisis adquiere relevancia, pues en muchas ocasiones las entidades del Estado han incluido este trámite administrativo como uno de los requisitos para dar continuidad a trámites específicos.<sup>116</sup> Aun cuando el Tribunal Constitucional Plurinacional en su Declaración Constitucional 0012/2013<sup>117</sup> señaló que las TIOC's no son otra cosa

---

<sup>116</sup> En el caso de la aprobación de la Ley de Creación de la Unidad Territorial, el Viceministerio de Autonomías requiere como uno de los requisitos la fotocopia simple de la Resolución Administrativa de modificación de la denominación de TCO a TIOC.

<sup>117</sup> Declaración Constitucional Plurinacional de 27 de junio de 2013.

que las TCO's, de acuerdo con la Disposición Transitoria Séptima de la Constitución Política del Estado.

Sin considerar lo señalado por el Tribunal Constitucional el procedimiento de conversión de una TCO a una TIOC, seguido por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) encuentra su origen precisamente en la Disposición Transitoria Séptima de la norma constitucional que dispone que para la aplicación de lo establecido por el parágrafo I del Artículo 293, el territorio indígena tendrá como base de su limitación a las TCO's. Por ello, en el plazo de un año desde la elección del Órgano Ejecutivo y Legislativo (2010), la categoría de TCO se sujetará a un trámite administrativo de conversión a TIOC's.

En ese marco, el Órgano Ejecutivo promulgó el Decreto Supremo N° 727<sup>118</sup>, norma que dispone que a partir de su publicación las TCO's se denominaran TIOC. En el caso de las TCO's que aún no se encuentren consolidadas (tituladas), estas adquirirán la denominación de TIOC una vez concluya el trámite respectivo.

De acuerdo con lo señalado por la norma reglamentaria, los efectos legales del cambio de denominación, tiene alcance en la legislación agraria. Por ello, los TIOC's en su condición de TCO's tendrán como únicos titulares del derecho propietario colectivo a los pueblos que los demandaron su titulación. Por otro lado, y en relación con la denominación de las TIOC's, el Decreto Supremo determina que son las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos quienes nombrarán de manera específica a sus TIOC's, de acuerdo a sus normas y procedimientos propios en correspondencia con su identidad cultural. Según Tamburini (2013) el trámite normado por el Decreto Supremo N° 727 implica el

---

<sup>118</sup> Decreto Supremo promulgado el 06 de diciembre de 2010.

cambio de denominación sin alterar la que el territorio tenía originalmente, ni la titularidad que tienen los pueblos que los demandaron.

Lo señalado refleja que el proceso de conversión de denominación constituye en sí mismo, un proceso sumario que emerge de la voluntad de las y los habitantes de un territorio indígena caracterizado como TCO. Por ello, no requiere de mayor trámite que el iniciado ante el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) instancia responsable de gestionar, registrar y publicitar el cambio de denominación.

Un elemento por resaltar en esta etapa del proceso autonómico se encuentra en el reconocimiento al derecho de las naciones y pueblos indígenas de denominar de manera específica a su TIOC's ya sea en el proceso autonómico o en su condición de propiedad agraria de acuerdo con sus normas y procedimientos propios en correspondencia a su identidad cultural. Lo cual significa, para el escenario indígena el reconocimiento de un contexto heterogéneo y plural en el mapa de la descentralización administrativa. Así lo demuestran algunos procesos que nos permiten graficar este avance, como: el Territorio Indígena Originario Campesino de Raqaypampa; el Territorio Indígena de Lomerío, el Territorio Indígena del Territorio Multiétnico 1, entre otros.

## **2.2. CERTIFICADO DE TERRITORIO ANCESTRAL ACTUALMENTE HABITADO**

Uno de los requisitos establecidos por la Ley Marco de Autonomías es el Certificado de Territorio Ancestral actualmente habitado. De acuerdo con lo señalado por la norma autonómica, este requisito, encuentra su sustento

constitucional en lo señalado por el párrafo I del Artículo 290 de la Norma Fundamental.

*“I. La conformación de la autonomía indígena originaria campesina se basa en los territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones, y en la voluntad de su población, expresada en consulta, de acuerdo a la Constitución y la ley”.*

El Artículo 56 de la Ley N° 031 en sus párrafos I y IV, establece que para la conformación de una autonomía indígena originaria campesina se deberá certificar expresamente en cada caso (tanto para los procesos que accedieron a la autonomía por la vía de la conversión de municipio, así como por la vía de la TIOC o base territorial) la condición de territorios ancestrales (Vargas, 2016).

Al momento de analizar el cumplimiento del Artículo 56, es necesario señalar que el proceso para la “certificación” de ancestralidad territorial, se encontraba condicionado a la aprobación de una reglamentación específica: el Reglamento para la emisión de la certificación de territorio ancestral para las autonomías indígena originarias campesinas, elaborado y aprobado luego de dos años de promulgada la Ley N° 031 a través de la Resolución Ministerial N° 091/2012 (Foronda, 2016).

La norma adjetiva aprobada por el Órgano Ejecutivo a través del Ministerio de Autonomías estableció en su Artículo tercero que la solicitud para la emisión de la certificación para el caso de los TIOC en situación de acceso a la Autonomía Indígena Originaria Campesina debía ser presentada por los representantes del Pueblo o Nación Indígena Originaria Campesina que detente su titularidad. Para el caso de los municipios en conversión a la autonomía indígena originaria

campesina, los solicitantes podrán ser: las autoridades indígenas originario campesinas solicitantes del referendo por iniciativa popular; el alcalde municipal; o, el presidente del concejo municipal. Finalmente, en la conformación de la Autonomía Indígena Originario Campesina Regional, los promotores de la autonomía son las autoridades representantes de la Organización indígena Originario Campesina reconocida por el Estado con personalidad jurídica dentro del ámbito territorial que corresponda.

Por otro lado, el Reglamento, estableció como requisitos para acceder a la certificación<sup>119</sup>: a) la acreditación oficial de las autoridades a través de la copia legalizada del acta de elección y/o designación a su cargo; b) el formulario de solicitud debidamente llenado; c) para el caso de las TIOC's, copia simple de uno de estos documentos: *i.* Estudio de caracterización, *ii.* Estudio de identificación de Necesidades Especiales (EINE), *iii.* Registro de Identidad del pueblo indígena Originario (RIPIO), *iv.* Informe de necesidades y uso de espacio territorial (INUET); d) el título Ejecutorial o Certificación de Saneamiento emitido por el INRA, para el caso de las TIOC; e) en el caso de un municipio o región, los documentos que demuestren que el Pueblo o Nación Indígena Originario Campesino habitó el territorio antes de la colonia.

En cuanto al plazo para la emisión de la Resolución Administrativa de la certificación de ancestralidad, el Reglamento, dispuso 15 días para el análisis técnico de la documentación, así como para la presentación de las conclusiones y recomendaciones (Artículo 7). A este plazo, se adicionaron 10 días hábiles para la emisión de un informe legal sobre el cumplimiento del procedimiento (Artículo 8).

---

<sup>119</sup> Artículo 4, Resolución 091/2012.

Analizados los requisitos previstos en el Reglamento aprobado en 2012, observamos que en gran medida estos fueron presentados y/o formaron parte del proceso de saneamiento y titulación de las TCO's.

En este punto, es necesario señalar que, a partir de su aprobación, la norma fue objeto de reiteradas observaciones por parte de los promotores de los procesos autonómicos indígenas, quienes advirtieron su sentido restrictivo para avanzar en la consolidación de los nuevos gobiernos autónomos y su inaplicabilidad con relación a los derechos ya reconocidos en la Norma Fundamental. Sin embargo, estas posiciones y demandas no encontraron respuesta afirmativa y el Reglamento no fue modificado sino hasta la gestión 2017<sup>120</sup>, año en el que se fusionaron los ministerios de la Presidencia y Autonomías, luego de promulgado el Decreto Supremo N° 3058.<sup>121</sup>

Las modificaciones al Reglamento no significaron la inclusión o desarrollo de cambios sustanciales. Por el contrario, se ratificó el carácter restrictivo de la norma respecto al ejercicio de los derechos de las comunidades indígenas. Su principal característica fue el enunciar la atribución del Ministerio de la Presidencia para la emisión de la certificación.<sup>122</sup> Además de establecer que la certificación se emitirá una sola vez, sin tener que repetirse para una nueva iniciativa de acceso a la autonomía en un territorio ya certificado.<sup>123</sup>

---

<sup>120</sup> En diciembre de 2017, luego de más de 11 meses del cambio de atribuciones por el Ministerio de la Presidencia en relación a la emisión de los certificados de condición de territorio ancestral, se aprobó la Resolución Ministerial N° 309/2017 que modifica el Reglamento aprobado en 2012.

<sup>121</sup> El Decreto Supremo 3058 de 22 de enero de 2017 de modificación al Decreto Supremo N° 29894 de 7 de febrero de 2009 define la atribución de certificación al Ministerio de la Presidencia.

<sup>122</sup> Artículo 3, Resolución 309/2017.

<sup>123</sup> Artículo 8, Resolución 309/2017.

Así, las condiciones establecidas por la Ley Marco de Autonomías en su Artículo 56 y en el procedimiento para la obtención de la certificación de ancestralidad reflejan un contrasentido respecto a lo avanzado en cuanto Estado Plurinacional con Autonomías Indígenas. Ya que el Artículo 2 de la Constitución reconoce de manera tácita el dominio ancestral sobre los territorios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos dada su existencia precolonial, entendida a partir del criterio emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Mayagna (Sumo) Awas Tigni vs. Nicaragua*<sup>124</sup> como la ocupación de territorios de forma ancestral. Los cuales en el caso boliviano fueron en gran medida reconocidos por el Estado luego del proceso de saneamiento y titulación agraria y que por mandato del párrafo I del Artículo 290 constituyen una de las bases territoriales sobre las que se sustenta la autonomía indígena originaria campesina: los territorios ancestrales actualmente habitados.

En ese contexto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2009), ha señalado que los principios jurídicos internacionales aplicables a los derechos humanos de los pueblos indígenas incluyen el reconocimiento a su derecho a la posesión de las tierras que han ocupado históricamente, así como el reconocimiento por los Estado de sus derechos permanentes e inalienables de uso. Por otro lado, se ha establecido que la posesión de tierras ancestrales se vincula directamente con el derecho de las personas indígenas a la identidad cultural en la medida en que la cultura es una forma de vida intrínsecamente vinculada al territorio propio.

En el ámbito nacional, respecto a la generación de requisitos como la certificación de ancestralidad, la Defensoría del Pueblo (2016) señaló que estos

---

<sup>124</sup> Corte IDH, *Caso Mayagna (Sumo) Awas Tigni vs. Nicaragua*. Fondo, Reparación y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79.

procesos deberían pasar por la convalidación de actos y declaraciones ya existentes, puesto que un determinado territorio ha sido ancestralmente ocupado por un determinado pueblo indígena u originario. Lo contrario implicaría desconocer las luchas ancestrales y los largos trámites ya llevados esforzadamente por los pueblos indígenas para la recuperación de sus territorios y que finalmente concluyeron en declaraciones oficiales y definitivas acordes con la formalidad y legalidad vigentes a momento de su otorgación.

Con lo señalado, podemos concluir que el contenido del Artículo 56 de la Ley N° 031, así como la reglamentación para la obtención de la certificación de territorio ancestral, son contrarios a los preceptos constitucionales en vigencia y a la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Pues ambos forman parte del retroceso en el reconocimiento de un elemento sustancial para el ejercicio de los derechos de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos en el marco de su libre determinación: la existencia precolonial, que implica el reconocimiento del derecho a la posesión de las tierras ocupadas históricamente, vulnerando como lo señala Tamburini (2013) el estándar internacional que consiste en el derecho imprescriptible de los pueblos indígenas de recuperación y reconocimiento de los territorios y tierras no ocupados y que fueron por alguna razón usurpados o no se encuentran bajo su control.

### **2.3. CERTIFICADO DE VIABILIDAD GUBERNATIVA Y BASE POBLACIONAL**

La Certificación de Viabilidad Gubernativa y base poblacional, constituye otra de las condiciones que deben cumplir las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos para que el Estado y sus instituciones, formalicen el

acceso a la autonomía. Con ambos requisitos, los promotores del proceso autonómico indígena deben probar que son capaces de gobernar su propio territorio a través del ejercicio de las competencias<sup>125</sup> y que cuentan con una base poblacional mínima, sin la cual la autonomía es inviable (Tamburini, 2013).

De acuerdo al Artículo 57 de la Ley N° 031, la viabilidad gubernativa se acredita a través de una certificación emitida por la entidad vinculada al área.<sup>126</sup> La misma, contempla una evaluación técnica y la comprobación *in situ* del cumplimiento de dos requisitos: a) la existencia de una organización propia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, con representatividad y funcionamiento; y, b) un Plan Territorial o Plan de Desarrollo Integral<sup>127</sup> de las naciones o pueblos indígenas originario campesinos que habitan la futura autonomía indígena, de acuerdo a su identidad y modo de ser, así como los instrumentos para la gestión territorial.

En cuanto a la base poblacional la norma autonómica en su Artículo 58, dispone dos variables con relación a la Autonomía Indígena Originaria Campesina en tierras altas y tierras bajas. En el primer caso, se establece como base poblacional un número igual o mayor a 10.000 habitantes. Para el caso de las tierras bajas, se definió una base poblacional igual o mayor a 1.000 habitantes. Ambas condiciones encuentran una doble excepcionalidad: a) para el caso de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos con carácter

---

<sup>125</sup> De acuerdo al Artículo 297 de la Constitución Política del Estado, tanto el nivel central del Estado como los gobiernos subnacionales cuentan con competencias privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas. En el caso de las autonomías indígenas originario campesinas, el Artículo 304 de la Norma Fundamental establece 54 competencias entre exclusivas, concurrentes y compartidas.

<sup>126</sup> En la actualidad, esta responsabilidad recae en el Ministerio de la Presidencia a través del Viceministerio de Autonomías.

<sup>127</sup> Según la norma, el documento debe incluir estrategias institucionales y financieras para la entidad territorial, en función de garantizar un proceso de fortalecimiento de capacidades técnicas y de recursos humanos, así como la gestión y administración, el mejoramiento integral de la calidad de vida de los habitantes del territorio indígena; además de contar con una estructura demográfica de la población.

minoritario; y b) cuando se demuestre la sostenibilidad del territorio. Así también, en ambos casos se reduce el máximo de la base poblacional a 4.000 habitantes para el caso de tierras altas en tanto no se fragmente el territorio ancestral.

En este punto es relevante señalar que, de acuerdo con el Censo Nacional de 2012, el 41% de la población boliviana mayor de 15 años tiene orígenes indígenas, aunque las proyecciones de 2017 del Instituto Nacional de Estadística (INE) señalan que ese porcentaje se habría ampliado al 48%. De los 36 pueblos indígenas reconocidos en el país, el 49,5% se auto identifica como quechua y el 40,6% como aymaras; entre tanto, en las Tierras Bajas los chiquitanos representan el 3,6%, los guaraníes el 2,5% y los moxenos el 1,4%, que junto al 2,4% restante componen los 34 pueblos indígenas reconocidos. Por otro lado, un dato que también debe ser considerado es el de la consolidación de los territorios indígenas. De acuerdo con información del INRA, a la fecha los pueblos indígenas en el país han consolidado en propiedad colectiva 23 millones de hectáreas bajo la figura de TCO's, cifra que representa el 21% de la extensión total del país.

Bajo estos antecedentes, podemos señalar que la normativa autonómica al momento de considerar la base poblacional para la conformación de una autonomía indígena en las tierras altas del país tomó como fundamento la base demográfica establecida para la conformación de una sección de provincia señalada en la Ley de Unidades Político Administrativas N° 215<sup>128</sup> estableciendo una diferencia en la condición a un número mayor a 10.000 habitantes para acceder a la autonomía.

---

<sup>128</sup> De 20 de noviembre de 2011.

En este punto, un dato no menor se encuentra en el hecho de que el requisito de la viabilidad gubernativa y base poblacional constituye un “requisito exclusivo” para los procesos de autonomía de base territorial, los cuales representan la creación de nuevas unidades territoriales y por tanto la redefinición del mapa político administrativo del país.

El Artículo 58 de la Ley N° 031, desarrolla el párrafo III del Artículo 293 de la Constitución Política del Estado, delegando a la norma autonómica el establecimiento de un mínimo de población y otros requisitos diferenciados para la constitución de las autonomías indígenas originario campesinas. Como ya se señaló, la Ley Marco de Autonomías antes de desarrollar un criterio mínimo de población recogió antecedentes ya normados desconociendo la existencia de municipios con un número menor a 1.000 habitantes, como el caso de algunos municipios en el departamento de Pando.

Ahora bien, así como ocurrió con el procedimiento para la obtención del certificado de territorio ancestral, la verificación de la viabilidad gubernativa y base poblacional se encontraba condicionada a la aprobación de una reglamentación específica. En ese contexto, en 2013 el Ministerio de Autonomías aprobó mediante Resolución Ministerial N° 0327/2013, el Reglamento para la emisión de la Certificación de Viabilidad Gubernativa y Verificación de Base Poblacional. En el marco de este reglamento de acuerdo con información del Viceministerio de Autonomías hasta la gestión 2017 se entregaron 7 certificaciones.<sup>129</sup>

---

<sup>129</sup> Los procesos autonómicos que cuentan con este requisito son: Raqaypampa, Corque Marka, TIM – 1, Lomerío, Kabineño, Yurakaré y Jatun Ayllu Yura.

Luego de los cambios al interior del Órgano Ejecutivo, en octubre de 2017 se aprobó la modificación al Reglamento para la emisión de la certificación de viabilidad gubernativa y verificación de la base poblacional para la vía TIOC.<sup>130</sup> La norma adjetiva determinó como requisitos para la obtención de la certificación la presentación de estos requisitos: a) el Estatuto Orgánico y/o Reglamento Interno de la Nación o Pueblo Indígena Originario Campesino del TIOC, o norma de relación interna en base a normas y procedimientos propios; b) el Plan Territorial o su equivalente, con una vigencia de cinco (5) años; c) la Base poblacional certificada por el INE, conforme el último censo oficial; d) una fotocopia simple del Certificado de Ancestralidad; e) documentos de compromiso, firmado por las autoridades solicitantes del TIOC; y, f) la designación por norma expresa a los representantes de la Nación o Pueblo Indígena Originario Campesino, para participar en la comisión de evaluación de campo.

Así mismo, la norma dispone que el proceso de evaluación de la viabilidad gubernativa y base poblacional se desarrollará en dos etapas: la primera, una correspondiente a una evaluación del expediente y la segunda, vinculada a una evaluación en campo.

En la evaluación del expediente, se procede a revisar la información sobre la existencia, representatividad y funcionamiento de la estructura organizacional de la Nación o Pueblo Indígena Originaria Campesina titular de la TIOC. Esta responsabilidad, recae en una comisión evaluadora que tiene la facultad de solicitar “de ser necesario” información adicional para “solventar” la información respecto a la organización; así como el considerar y tomar en cuenta toda expresión de historia oral registrada en medio magnético como un antecedente para el proceso. Por otro lado, y en relación con la existencia de un Plan Territorial

---

<sup>130</sup> Resolución Ministerial 310/2017 emitida por el Ministerio de la Presidencia.

o Plan de Vida, se procede a revisar y evaluar el documento que debe contener de manera obligatoria: una estrategia institucional y financiera para la sostenibilidad y desarrollo de la entidad territorial; una estrategia de fortalecimiento de capacidades técnicas y de recursos humanos para la gestión y administración.

Al mismo tiempo, la comisión “revisa” y “analiza” la estructura demográfica de la población que se haya determinado en el Plan Territorial. Finalmente, respecto a la Base Poblacional el Viceministerio de Autonomías verifica esta información considerando los datos del último censo de población y vivienda proporcionados por el INE.

En el caso de la evaluación de campo, esta se desarrolla a través de la conformación de una comisión en coordinación entre el Viceministerio de Autonomías y las autoridades de la Nación o Pueblo Indígena Originario Campesino. El proceso contempla la realización de entrevistas, reuniones y talleres para verificar la información sobre la existencia, representatividad y funcionamiento efectivo de la estructura organizacional de la Nación o Pueblo Indígena Originario Campesino; así como la construcción de un mapeo de actores para “verificar” la información sobre la independencia y fortaleza de la organización y de sus autoridades respecto a actores de otra índole e intereses externos; además de la revisión del Plan Territorial o Plan de Vida.

Tanto la evaluación de expediente como la evaluación de campo, tienen como una posibilidad: la suspensión temporal del trámite para la entrega de la certificación cuando se incurran en algunas causales como: a) el probarse disputas entre la Nación o Pueblo Indígena Originario Campesino con carácter de titular y/o de aquellos beneficiarios del título ejecutorial del TIOC, que generen

falta de cohesión social; b) el probarse la inexistencia de comunidades indígenas al interior de la TIOC; y, c) el probarse la inexistencia de la Nación o Pueblo Indígena Originario Campesino demandante. Esta suspensión temporal puede “levantarse” una vez los titulares de la TIOC subsanen las causales, extremo por demás irrisorio pues será realmente complejo superar la “inexistencia” de un pueblo indígena en un territorio consolidado que cumple con el carácter de ancestralidad reconocido a través de una certificación que se encuentra dentro de las condiciones para la evaluación de expediente y de campo.

Lo señalado hasta acá, denota una clara contradicción respecto al avance del Estado Plurinacional y su Norma Fundamental en cuanto reconocimiento a la preexistencia, la libre determinación y fundamentalmente a las instituciones propias de las Naciones y Pueblos Indígenas Originarios Campesinos. Así como el desconocimiento de las características singulares y propias de la Autonomía Indígena Originaria Campesina, que constituyen la manifestación institucional de una realidad postergada y alejada del acceso al poder político formal, razón de su carácter emancipatorio y liberador, como lo señaló el Tribunal Constitucional Plurinacional en el Voto Particular Disidente dentro el control previo de constitucionalidad del proyecto de Estatuto Autónomo de Titora Marka.<sup>131</sup>

Finalmente, el análisis realizado al procedimiento de evaluación para la viabilidad gubernativa y base poblacional en sus dos etapas, nos muestra que además de ser contrario al Artículo 2 de la Norma Fundamental, va en contra sentido del reconocimiento al derecho a la libre determinación de los pueblos que se encuentra intrínsecamente ligada con los artículos 256 y 410 del mismo cuerpo constitucional, que reconocen el bloque de constitucionalidad integrado entre otros por el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas

---

<sup>131</sup> Voto Particular Disidente presentado por la Magistrada Dra. Ligia Mónica Velásquez Castaños.

sobre el derecho de los Pueblos Indígenas. El Convenio consagra que los pueblos indígenas son aquellos quienes descienden de poblaciones que habitaban el país en la época de la conquista o colonización<sup>132</sup> y la Declaración establece que los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales.<sup>133</sup>

## **2.4. CONSULTA DE ACCESO A LA AUTONOMÍA INDÍGENA ORIGINARIA CAMPESINA SEGÚN NORMAS Y PROCEDIMIENTOS PROPIOS**

Al momento de analizar uno de los aspectos que hacen al proceso de constitución de la autonomía indígena originaria campesina, nos encontramos ante uno de sus más importantes elementos: la expresión de voluntad para el acceso, que se enuncia en el caso de las autonomías indígenas de base territorial en la consulta de acceso a la autonomía según normas y procedimientos propios.

La consulta de acceso a la Autonomía Indígena Originaria Campesina según normas y procedimientos propios constituye otro de los requisitos para acceder a la autonomía indígena. Este requisito se encuentra reconocido tanto en la Norma Fundamental como en la Ley N° 031.

En cuanto a las previsiones constitucionales que desarrollan este requisito, observamos que la Norma Fundamental establece que la conformación de una autonomía indígena originaria campesina se basa entre otros elementos por la voluntad de la población indígena expresada en consulta, considerando para ello

---

<sup>132</sup> Convenio 169 de la OIT, Artículo 1.b.

<sup>133</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Artículo 4.

aspectos de tipo constitucionales y normativos.<sup>134</sup> En este sentido, la misma Constitución en su Artículo 294, determina que la consulta de acceso debe ser realizada de acuerdo a las normas y procedimientos propios, delegando a la ley la definición de previsiones de carácter procedimental.

De acuerdo con Tamburini (2017: 490 – 491) la voluntad es uno de los principios constitucionales que guía la conformación y la vida jurídica de las autonomías, la misma se encuentra íntimamente relacionada al ejercicio de los mecanismos de democracia directa y participativa que prevé la misma Constitución. En el caso de las autonomías indígenas, la voluntariedad se expresa en la decisión de acceder a ésta, conforme a sus normas y procedimientos propios.

Desde una mirada estrechamente vinculada al modelo de Estado Constitucional de Derecho y al constitucionalismo pluralista (Yrigoyen, 2011) el Tribunal Constitucional Plurinacional señaló en su Sentencia 0112/2012 que la decisión por la autonomía territorial constituye un principio de la Constitución Política del Estado promulgada en 2009.

Los pueblos indígenas que deciden acceder a la autonomía por una TIOC ponen en marcha el tejido constitucional vinculando al proceso autonómico con el ejercicio de los sistemas políticos de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos que se encuentran reconocidos en el catálogo de derechos colectivos desarrollados en la Constitución.<sup>135</sup>

---

<sup>134</sup> Constitución Política del Estado, Artículo 290, parágrafo I.

<sup>135</sup> Nos referimos al catálogo de derechos reconocidos a favor de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos en el Artículo 30 de la Norma Fundamental.

Ahora bien, ya en el desarrollo normativo la Ley Marco de Autonomías y Descentralización establece las vías y condiciones para la iniciativa a la autonomía indígena. La norma de forma amplia desarrolla los mecanismos de iniciativa para el acceso a las tres vías de autonomía: regional, municipal y TIOC. Para los casos de las autonomías indígenas regional y/o municipal, determina su activación a través de la iniciativa popular del referendo en los municipios que decidan acceder a una región o en el municipio que desee su conversión en una autonomía indígena originaria campesina.

Para el caso de la autonomía indígena vía TIOC, la norma ratifica el precepto constitucional de la consulta de acceso por normas y procedimiento propios realizada por los titulares del territorio indígena originario campesino en el marco de lo previsto en el Régimen Electoral<sup>136</sup>, además de señalar (ya en el procedimiento) que la consulta será supervisada por el Órgano Electoral Plurinacional (OEP), a través del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) en conformidad a lo establecido para la democracia comunitaria en la Ley del Régimen Electoral<sup>137</sup> lo que implica de acuerdo al Artículo 92 de la normativa electoral, la supervisión al cumplimiento de las normas y procedimientos propios en la consulta.

Siguiendo a Tamburini (2017) podemos señalar que la consulta para el acceso a la autonomía trata por lo general de la activación de instancias ordinarias o extraordinarias, consistentes en asambleas, cabildos o eventos similares, en los cuales se realiza la consulta respectiva. De este modo, considerando que el ejercicio de la democracia comunitaria se encuentra bajo una especie de “tutelaje” estatal, estas instancias deben contar con la presencia

---

<sup>136</sup> Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031, Artículo 50, parágrafo IV.

<sup>137</sup> Ley del Régimen Electoral N° 026, Artículo 51.

del Órgano Electoral a través del SIFDE, el cual, convocado previamente por la organización respectiva “certifica” la aplicación de las normas y procedimientos propios, dando la validez a la decisión que se adopte. Constituyendo esta gestión una acción de control de las instituciones del Estado.

En este contexto, es necesario considerar las características de las nuevas constituciones modernas y su distancia con el marco rígido de la tradicional separación de poderes. De acuerdo a Madero (2015), partimos por afirmar que esta distancia se sustenta en varias medidas: a) la aparición de órganos autónomos que no están subordinados a ninguno de los poderes, y que llevan a cabo funciones estatales; b) el surgimiento de organismos relevantes en materia de fiscalización y transparencia del gasto; y c) la defensa de la supremacía constitucional por vías jurisdiccionales y la protección de los derechos fundamentales mediante un órgano de control constitucional *ex profeso*. Para el caso de la consulta para el acceso a la autonomía de acuerdo con lo señalado por Madero el control se vincula a la aparición de órganos autónomos que no están subordinados a ninguno de los poderes, y que llevan a cabo funciones estatales.

A partir del reconocimiento del régimen autonómico en la Constitución Política del Estado, Bolivia se constituye en un Estado Unitario Compuesto, integrado por dos niveles de gobierno: a) el nivel central del Estado, integrado por los órganos de poder público Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral, y b) el nivel subnacional, conformado por los gobiernos autónomos departamentales, municipales, regionales e indígena originario campesinos, en los que se desarrollan órganos de poder público (deliberativo, legislativo y ejecutivo) con facultades, deliberativas, legislativas, reglamentarias, ejecutivas, fiscalizadoras, etc., en el marco de su jurisdicción, competencias y atribuciones. Por tanto, el

país cuenta con una división territorial del poder público con una característica sustancial: la no subordinación entre las ETA's y su igual rango constitucional.<sup>138</sup>

Para el caso de las autonomías indígenas originarias campesinas y sus órganos de poder público, observamos que sus atribuciones van más allá de la tradicional distribución de las facultades deliberativas, legislativas, fiscalizadoras y ejecutivas. Estas se extienden al ámbito jurisdiccional, no sólo en las materias señaladas por el Artículo 10 de la Ley del Deslinde Jurisdiccional N° 073, sino también, al ámbito de la jurisdicción electoral, lo cual implica el desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas conforme a las normas y procedimientos propios. Es decir, que la entidad electoral, en el marco del control institucional del Estado, asume por mandato de una norma de rango inferior, la atribución de vigilar el ejercicio de una competencia exclusiva de la autonomía indígena originaria campesina.

La acción de tutela y vigilancia realizada por el OEP cuenta en el plano operativo con el Reglamento para la Supervisión al proceso de Autonomías Indígena Originario Campesinas,<sup>139</sup> que establece entre los “momentos constitutivos” de la autonomía indígenas a la consulta de acceso a la Autonomía Indígena realizada en aplicación de las normas y procedimientos propios.

Dentro del proceso de supervisión las autoridades de la Nación y Pueblo Indígena Originario Campesino, deben presentar una solicitud de supervisión para el acceso a la autonomía cumpliendo algunas condiciones, como: a) el acta de posesión como titular de la nación o pueblo solicitante; b) una breve referencia de la nación o pueblo, su forma de organización, territorio, población y número

---

<sup>138</sup> Constitución Política del Estado, Artículo 276.

<sup>139</sup> Norma aprobada mediante Resolución de Sala Plena del Tribunal Supremo Electoral TSE-RSP- 299/2016 de 27 de junio de 2016.

de comunidades; c) la relación de normas y procedimientos propios a ser supervisados por la entidad electoral a través del SIDFE, información que puede ser presentada de forma oral y escrita de acuerdo el criterio del solicitante de la supervisión; d) la copia simple del Certificado de Ancestralidad; e) la copia simple del Certificado de Viabilidad Gubernativa y Base Poblacional. La documentación presentada, pasa por una etapa de revisión, acción que antecede a la actuación de campo realizada por una Comisión Técnica, que posteriormente emite un informe sobre la actuación de campo que a su vez es puesto a consideración de la Sala Plena del Tribunal Supremo Electoral, instancia que debe aprobar el informe y validar el ejercicio de las normas y procedimientos propios en el plano autonómico.

De esta manera, el cumplimiento de estos requisitos y el desarrollo de un proceso en el que el ejercicio de las instituciones políticas y jurídicas propias de los pueblos indígenas se aplican para decidir uno de los aspectos más importantes en cuanto al ejercicio de sus derechos colectivos como el acceso a la autonomía indígena, se encuentra supeditado a la voluntad de un Órgano del poder público que tiene la atribución de negar el ejercicio de este derecho por razones como el incumplimiento de requisitos y condiciones formales que no son propios de los pueblos indígenas.

## **2.5. CONFORMACIÓN DEL ÓRGANO DELIBERATIVO O SU EQUIVALENTE, RESPONSABLE DE ELABORAR EL PROYECTO DE ESTATUTO AUTONÓMICO**

En relación con la entidad responsable de elaborar el proyecto de Estatuto Autonómico, el Artículo 275 de la Norma Fundamental, señala que en cada Entidad Territorial Autónoma existirá un Órgano Deliberativo responsable de

elaborar de manera participativa el proyecto de norma básica institucional, que deberá ser aprobado por dos tercios del total de sus miembros, entrando en vigor previo control de constitucionalidad mediante referendo aprobatorio.

Por su parte, el Artículo 292 de la Constitución establece que cada autonomía indígena originario campesina elaborará su Estatuto de acuerdo con sus normas y procedimientos propios, según la misma Norma Fundamental y la Ley.

Para el caso de los proceso autonómicos de base territorial, la Ley Marco de Autonomías, establece que los titulares de un territorio indígena originario campesino, a través de su titular (autoridad o representante), convocarán a la conformación de un Órgano Deliberativo, o su equivalente, es decir que la instancia responsable de elaborar y aprobar el proyecto de Estatuto Autonomo mediante normas y procedimientos propios bajo la supervisión del Órgano Electoral Plurinacional a través del SIFDE.<sup>140</sup>

Así, la norma que dispone la conformación de los órganos deliberativos en los procesos autonómicos indígenas de base territorial nos permite advertir que, en esta etapa del proceso autonómico, se acentúa su carácter plural en cuanto a los sujetos indígenas que lo promueven, esto debido a la denominación de la instancia deliberativa misma que responde a una definición tomada en el marco de las normas y procedimientos propios y el derecho a la libre determinación. Por ello algunas entidades deliberativas asumen una denominación plural y heterogénea como Consejo Autonomo Originario, Asamblea Autonomica, Comité Autonomo o Consejo Consultivo Autonomo,

---

<sup>140</sup> Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031, Artículo 53, numeral 5.

denominaciones que responden a las diversas realidades sociales y políticas de los pueblos indígenas del país.

En relación con la conformación de un Órgano Deliberativo y la elaboración del proyecto de Estatuto Autonómico, el Tribunal Constitucional Plurinacional desarrolló importantes pronunciamientos.

La Declaración Constitucional Plurinacional 0001/2013, decretó en referencia a la naturaleza de los estatutos autonómicos y cartas orgánicas que: *“si bien la Carta Orgánica constitucionalmente tiene reconocida la misma jerarquía normativa que una ley nacional, departamental, municipal o indígena, su elaboración no está enmarcada en un procedimiento legislativo común, por lo tanto la elaboración de un Estatuto o Carta Orgánica no es un acto legislativo en sí, sino más bien, se trata de un acto “estatuyente”, por lo tanto se constituye en una norma que debe establecer fórmulas de gobernabilidad e institucionalidad que gocen de aceptación de los actores estratégicos del municipio, en el marco del principio constitucional de participación social, que garantice la legitimidad de dicha norma”*.

Por su parte, el Auto Constitucional 0373/2013-CA, determinó que el Artículo 275 de la Constitución Política del Estado, establece cuatro requisitos procesales para la aprobación de un Estatuto Departamental o Carta Orgánica (sin considerar a los procesos de autonomía indígena): a) la elaboración por mecanismo participativos del proyecto; b) su aprobación por dos tercios de los miembros del órgano deliberativo respectivo; c) la remisión a control de constitucionalidad; y, d) el referendo aprobatorio. Señalando respecto al primer requisito, la existencia de un deber imprescindible para la construcción del documento autonómico: que este sea elaborado, a través de un proceso social y político en el que la sociedad tenga activa participación. Lo cual de acuerdo con

el Artículo 11, parágrafo II, numeral primero de la Norma Suprema, se materializa por medio de mecanismos de democracia directa y participativa instituidos para ello y que resultan conducentes, ante la iniciativa legislativa ciudadana, la asamblea y el cabildo; que luego deberán ser comprobables en los procesos posterior de aprobación legislativa y revisión por medio de la jurisdicción constitucional.

Así también, el Auto Constitucional 063/2014 CA, estableció como requisitos procesales dentro del proceso de aprobación del proyecto de norma básica institucional, a la creación de un mecanismo participativo, que debe realizarse a través de un proceso social y político en el que tenga activa participación la sociedad, no solo a través de la representación y participación individual, en el marco de la democracia directa y participativa, sino también por medio de la representación de sujetos colectivos, en el marco de la democracia comunitaria, en aquellos lugares en los que ésta sea practicada por las naciones y pueblos indígena originario campesinos, con pleno respeto a los derechos previstos en la Constitución, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas.

Finalmente, el Auto Constitucional Plurinacional 0006/2014 - RQ, señaló que el carácter participativo constituye un elemento esencial de construcción de cada una de las normas institucionales básicas y que por ende en su caso podrá ser analizado a momento de realizar el control previo de constitucionalidad de acuerdo con los datos relevantes que arriben al Tribunal Constitucional. En ese contexto, determinó la necesidad imprescindible de concentrarse en el “carácter participativo”<sup>141</sup> del proceso de construcción normativa del Estatuto Autonómico,

---

<sup>141</sup> Como un ejemplo de lo señalado, se puede encontrar lo ocurrido en caso concreto del proceso de control de constitucionalidad de la Carta Orgánica del Municipio de Sucre, la Declaración Constitucional Plurinacional 063/2014 CA, que determinó: “La Comisión de Admisión del Tribunal Constitucional

mediante el cual se pretende lograr el “contenido pactado” al que hace referencia el Artículo 60 de la Ley Marco de Autonomías; es decir, lograr un texto que responda a la naturaleza plural de la sociedad y el Estado boliviano, constituyéndose en expresión de aceptación de una mayoría sustancial de la población y en un referente colectivo enunciado como un verdadero “acuerdo o pacto territorial.

Lo señalado por el Tribunal Constitucional en sus diversos pronunciamientos, nos permite resaltar algunos elementos que hacen al proceso de conformación de los Órganos Deliberativos o su equivalente. Así pues, se destaca el carácter estatuyente que adquiere el proceso de construcción del Estatuto Autonómico, que se diferencia en lo sustancial de un proceso de construcción y/o elaboración de leyes. Constituye un proceso social y político de amplia participación en el marco de la aplicación de dos formas de democracia que hacen que constituyen la democracia intercultural: la democracia directa y participativa (a partir de la participación individual de los representantes) y la democracia comunitaria (a partir de la representación de sujetos colectivos). Elementos que dotan de relevancia al proceso de construcción de la norma autonómica indígena, desde su carácter participativo, pues responde a la naturaleza plural de la sociedad y del Estado.

Bajo estos elementos, y cumpliendo lo previsto por la Ley N° 031, el Órgano Electoral Plurinacional, así como ocurre para la consulta de acceso a la

---

Plurinacional, en virtud a lo dispuesto por el art. 119.II del Código Procesal Constitucional, resuelve: Declararse por NO PRESENTADA la solicitud de control de constitucionalidad del proyecto de la carta orgánica del Gobierno Autónomo Municipal de Sucre de la provincia Oropeza del departamento de Chuquisaca, en cuanto se refiere a la elaboración participativa de este instrumento legal, advirtiendo que una vez que se dé cumplimiento a la participación de Marka Quila Quila como Pueblo Indígena Originario Campesino en el marco de lo señalado en el presente Auto Constitucional, puede volver a presentar la consulta de referencia.

autonomía, supervisa el cumplimiento de las normas y procedimientos propios en la conformación del Órgano Deliberativo, para cumplir con esta disposición el promotor de la Autonomía Indígena, debe solicitar la supervisión al proceso, para que la entidad electoral a través del SIFDE desarrolle una evaluación en gabinete y campo de la documentación y el proceso de elección de los miembros y representantes que integrarán la instancia estatuyente. Concluido el procedimiento, en caso de cumplir con lo establecido en la normativa reglamentaria que regula la supervisión, el Tribunal Supremo Electoral emite una resolución que aprueba la conformación del Órgano Deliberativo o su equivalente.

Así el proceso estatuyente autonómico, que podría ser entendido como el de mayor importancia por ser el espacio en el que se construirá la norma básica institucional que regirá el futuro del nuevo gobierno autónomo indígena, encuentra para el caso de las autonomías de base territorial una serie de condiciones que representan obstáculos en el camino de ejercer el derecho a la libre determinación a través de la autonomía indígena originaria campesina.

## **2.6. APROBACIÓN POR NORMAS Y PROCEDIMIENTOS PROPIOS DEL PROYECTO DE ESTATUTO AUTONÓMICO**

La aprobación del proyecto de Estatuto Autonómico Indígena por normas y procedimientos propios es otra de las condiciones a ser cumplidas para acceder a la autonomía indígena originaria campesina. A diferencia de la aprobación de los Estatutos Autonómicos y las Cartas Orgánicas, los proyectos de norma básica institucional indígena, se aprueban en el marco de las normas y procedimientos propios tal como lo establece el Artículo 292 de la Norma Fundamental y el

parágrafo III del Artículo 54 de la Ley N° 031, que instaura otra condición, la posterior aprobación a través de un referendo.<sup>142</sup>

Con relación a lo previsto por el Artículo 292 de la Constitución, el Voto Disidente elaborado por el Magistrado Efrén Choque en el proceso de control de constitucionalidad del Estatuto Autonómico de Corque Marka, señaló: *“La exigencia prevista por las normas del art. 292 de la CPE, para que cada pueblo indígena originario campesino elabore su estatuto, se encuentra acompañada del reconocimiento del derecho sustantivo irrenunciable, cual es que se lo hará conforme a sus normas y procedimientos propios, pero además, que el contenido será el previsto por las normas del art. 30 de la CPE que proclaman los derechos de los pueblos indígena originario campesinos y que ya han sido transcritos, así como los de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas; derecho que (...) contiene el reconocimiento de formas, tradiciones, usos y costumbres de autogobierno, (...) que no pueden ser contrastados con las normas constitucionales de forma previa a su aplicación, porque se encuentra garantizada la coexistencia de ambas jurisdicciones; y sólo corresponde identificar sus límites, cuando alguno de los miembros de esas comunidades indígena originario campesinas consideren que esa coexistencia es lesiva de algún derecho constitucional”*.

Bajo ese horizonte, analizar las implicancias de la aprobación del proyecto de Estatuto Autonómico Indígena, desde la aplicación de la democracia comunitaria (normas y procedimientos propios) y posteriormente a través del uso de mecanismos de democracia directa y participativa (referendo), nos lleva a considerar dos escenarios. El primero, vinculado a los alcances y el real

---

<sup>142</sup> En otro apartado de este capítulo se desarrolla en extenso un análisis de la propuesta de modificación a la Ley de Marco de Autonomías elaborada por la Dirección General de Autonomías dependiente del Viceministerio de Autonomías (febrero 2019).

reconocimiento al carácter del principio constitucional de la decisión de constituir autonomías territoriales, mismo que integra la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional en su Sentencia 0112/2012. Un segundo escenario, que nos conduce a analizar el real cumplimiento de los principios de equidad e igualdad que rigen la organización territorial del Estado,<sup>143</sup> así como la no subordinación y el igual rango constitucional entre entidades territoriales autónomas, reconocido por el Artículo 276 de la Norma Fundamental, a la sombra de lo establecido por la Disposición Transitoria Tercera de la Constitución que determina que los departamentos que optaron por las autonomías departamentales en el referendo del 2 de julio de 2006, accederán directamente al régimen de autonomías departamentales, luego de adecuar sus estatutos a la Constitución y sujetarlos a control de constitucionalidad.

En el primer escenario, observamos que la expresión de voluntariedad de las mujeres y hombres que integran un territorio indígena, establecida a través de sus prácticas propias al momento de decidir sobre la condición de constituir una autonomía indígena originaria campesina; que luego es ratificada al momento de la aprobación del proyecto de Estatuto Autonómico por normas y procedimientos propios, se ve supedita a una nueva consulta que se desarrolla a través de un mecanismo ajeno a las prácticas e instituciones políticas propias de los promotores de la autonomía.

Lo mencionado en otras palabras, significa, que la voluntad de un pueblo y el ejercicio de sus normas y procedimientos propios como expresión del derecho a la libre determinación se supeditan a los resultados de un referendo. Situación que genera dos aspectos relevantes: a) se desconoce el principio de voluntariedad como mecanismo idóneo para constituir el derecho a la autonomía

---

<sup>143</sup> Constitución Política del Estado, Artículo 270.

indígena; y, b) se promueve una colisión de mecanismos de toma de decisión, entre la Democracia comunitaria vs. Democracia representativa, en la que la segunda adquiere mayor relevancia en razón de sus resultados, pues de ellos dependerá el futuro de la autonomía indígena de acuerdo lo establecido por el párrafo VI del Artículo 54 de la Ley N° 031, generándose un contexto contrario a lo dispuesto por el Artículo 7 de la Ley N° 026 respecto a la democracia intercultural.<sup>144</sup>

En el segundo escenario, se observa que, al momento de definir la aprobación y puesta en vigencia de la norma básica institucional, la propia Constitución y la Ley N° 031, establecen criterios diferenciados entre las autonomías departamentales (en el caso de los departamentos que adoptaron la decisión de constituirse en autonomía departamental) y las autonomías indígena originaria campesinas. Estas van en contra sentido de los principios de equidad, igualdad y no subordinación que rigen la división político administrativa del país. Ambas normas permiten que los primeros logren acceder a la autonomía a través de la puesta en vigencia de su norma básica institucional, sin mayor trámite más que el control de constitucionalidad<sup>145</sup>; relegando a los procesos autonómicos indígenas a cumplir con una serie de requisitos como el de la doble consulta (por normas y procedimientos propios y referendo) en la aprobación de sus estatutos.

Además de lo señalado, la aprobación de la norma básica institucional de una autonomía indígena originaria campesina de base territorial, encuentra otra

---

<sup>144</sup> Artículo 7. (Democracia Intercultural). La democracia intercultural del Estado Plurinacional de Bolivia se sustenta en el ejercicio complementario y en igualdad de condiciones, de tres formas de democracia: directa y participativa, representativa y comunitaria, en el marco de lo dispuesto por la Constitución Política del Estado y las leyes en materia electoral.

<sup>145</sup> Como ocurrió con los Estatutos Departamentales Autonómicos de Pando, Tarija y Santa Cruz que entraron en vigencia luego de la emisión de las declaraciones de constitucionalidad plena por el Tribunal Constitucional Plurinacional.

serie de obstáculos al momento de la realización del referendo de aprobación, así, por ejemplo, se observa que de manera previa a la convocatoria de referendo la Asamblea Legislativa Plurinacional, debe aprobar la Ley de creación de la nueva unidad territorial.<sup>146</sup>

Asimismo, se encuentra la definición del Padrón Electoral para el referendo que será establecido en reglamentación específica por el Tribunal Supremo Electoral en coordinación con las autoridades de los pueblos indígena originario campesinos titulares de la autonomía, garantizando la participación de los miembros de estos grupos; y de las personas no indígenas con residencia permanente dentro de la jurisdicción de la autonomía indígena e inscritas en los asientos electorales correspondientes a dicho territorio.<sup>147</sup>

En este punto es necesario señalar, que la mencionada previsión no fue considerada en los procesos referendarios de Charagua (2015) en el que se aprobó el Estatuto Autonómico de Charagua Iyambae y en Raqaypampa (2016) en el que se ratificó el Estatuto Autonómico. En el primer caso, el Reglamento para Referendo de aprobación de Estatuto Autonómico y/o Carta Orgánica (2015)<sup>148</sup>, estableció el uso único y exclusivo del padrón electoral que corresponda a la jurisdicción donde se realice el Referendo aprobatorio.<sup>149</sup> Situación similar ocurrió un año después (2016) con el Reglamento que reguló la consulta para Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas<sup>150</sup> y que al igual al pasado proceso determinó la realización del referendo única y exclusivamente

---

<sup>146</sup> Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031, Artículo 54, parágrafo II, numeral 2.

<sup>147</sup> Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031, Artículo 54, parágrafo II, numerales 1 y 2.

<sup>148</sup> Aprobado mediante Resolución TSE-RSP N° 330/2015 de 20 de mayo de 2015 y modificado por Resolución TSE/RSP/L701/023/2015 de 4 de agosto de 2015.

<sup>149</sup> Artículo 48 del Reglamento para Referendo de aprobación de Estatuto Autonómico y/o Carta Orgánica modificado por Resolución de Sala Plena TSE-RSP-ADM-N° 0181/2018 de 25 de abril de 2018.

<sup>150</sup> Aprobado mediante Resolución TSE-RSP-338/2016 de 10 de agosto de 2016.

con el padrón correspondiente a la jurisdicción donde se desarrolló el referendo.<sup>151</sup>

Lo anterior nos muestra que, si bien la norma autonómica determina una serie de condiciones y requisitos con características homogéneas, para un proceso de descentralización a nivel de los pueblos indígenas por sus características fundamentalmente heterogéneas por la pluralidad de actores. Así la solicitud de una Ley de creación de una unidad territorial, o la definición de un Padrón Electoral<sup>152</sup>, se constituyen en requisitos dilatorios para el acceso a un derecho fundamental como el derecho a la libre determinación expresado a través de las autonomías indígena originaria campesina.

## **2.7. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD A LOS CONTENIDOS DEL PROYECTO DE ESTATUTO AUTONÓMICO**

El control de constitucionalidad a los contenidos del Proyecto de Estatuto Autonómico representa otro de los requisitos para alcanzar la conformación de la autonomía indígena originaria campesina. Por ello, en este punto, analizaremos los alcances de este requisito y su incidencia en la consolidación de la autonomía indígena originaria campesina de base territorial.

Según Osvaldo A. Gozaíni, citado por el Tribunal Constitucional Plurinacional en la Declaración Constitucional 0012/2013 correspondiente al control de constitucionalidad del proyecto de Estatuto Autonómico de Mojoya,

---

<sup>151</sup> *Ibíd.*

<sup>152</sup> Este requisito se encuentra en debate con la propuesta de modificación a la Ley Marco de Autonomías elaborada por el Viceministerio de Autonomías y Descentralización y que se analiza en un acápite posterior.

el control previo de constitucionalidad, como parte del sistema de control *“funciona anticipándose a la puesta en actividad de una norma cualquiera, permitiendo que se revise su constitucionalidad antes de haber finalizado el procedimiento de aprobación definitivo”*.

El Tribunal Constitucional Plurinacional en la Declaración Constitucional 0012/2013 sostiene que: *“la Constitución Política del Estado, prevé medios de control constitucional previos y posteriores buscando lograr el control objetivo de las normas jurídicas con relación a preceptos, principios y valores contenidos en la Norma Fundamental, cuya finalidad es sanear o depurar el ordenamiento jurídico a través de un fallo con efectos derogatorios o abrogatorios de la norma que resulte incompatible”*.

Para el caso concreto del control de constitucionalidad de Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas, el Tribunal Constitucional<sup>153</sup> señala: *“en el marco constitucional boliviano, [el control de constitucionalidad] es una tarea encargada al Tribunal Constitucional Plurinacional, no es [un] procedimiento que pudiera ser considerado de carácter contencioso o de consulta, es como su nombre lo indica, de control de constitucionalidad; es decir, de contrastación, en este caso, de un Proyecto de Carta Orgánica aprobado por el órgano deliberante de la entidad territorial consultante con relación a la Constitución Política del Estado, en el que la Justicia constitucional se pronuncia mediante una declaración<sup>154</sup> sobre tales extremos”*.

---

<sup>153</sup> *Ibíd.*

<sup>154</sup> Respecto a la naturaleza de una Declaración Constitucional, El Tribunal Constitucional Plurinacional señala que esta no es la misma que la de una Sentencia Constitucional, ambos tipos de pronunciamientos hacen referencia a cuestiones de naturalezas diferentes, pues en el control de estatutos autonómicos y cartas orgánicas, al tratarse el control previo de constitucionalidad de una contrastación del proyecto de estatuto o carta orgánica con el contenido general del texto de la Constitución; es decir, no contrastas cada uno de los artículos del proyecto del instrumento básico consultado con uno u otro precepto normativo

Bajo este contexto, podemos señalar que el Control previo de constitucionalidad de estatutos autonómicos y cartas orgánicas, se encuentra dentro de la función de control normativo previo, que a su vez se enmarca en el control normativo constitucional de las disposiciones legales (Vargas Lima, 2016). Es reconocido por la Norma Fundamental, en su Artículo 275, como requisito posterior a la elaboración participativa y de la aprobación de la norma básica institucional por cada uno de los órganos deliberativos de las entidades autónomas para su entrada en vigor luego de referendo.

La Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional N° 027, establece en su Artículo 28, numeral 12, que la Sala Plena de esta entidad, tiene entre sus atribuciones, ejercer el control previo sobre la constitucionalidad de estatutos autonómicos y cartas orgánicas aprobados por los órganos deliberativos de las entidades territoriales.

Por su parte, el Código Procesal Constitucional en su Artículo 116<sup>155</sup> determina que el Control previo de constitucionalidad de Estatutos o Cartas Orgánicas tiene por objeto confrontar el contenido de dichos instrumentos normativos con la Constitución Política del Estado y garantizar la supremacía constitucional. Ratificando el carácter obligatorio de esta función.<sup>156</sup>

---

constitucional, el Tribunal Constitucional Plurinacional, se pronunciará sobre el texto literal del proyecto, resultado impredecible sopesar el alcance de la interpretación que se le dará a dicho texto a la hora de su aplicación; por lo que, si bien, de manera inicial este Tribunal, se pronuncia mediante una Declaración sobre la constitucionalidad de dichos proyectos, los mismos no quedan exentos de ser posteriormente sometidos a control de constitucionalidad ya por la aplicación o adjudicación de la norma a casos concretos o ya porque pudiera producirse normas constitucionales o supralegales que modifiquen el sistema normativo constitucional.

<sup>155</sup> Ley N° 254 de 5 de julio de 2012.

<sup>156</sup> Artículo 117, Ley N° 254 de 5 de julio de 2012.

En cumplimiento de esta función, en febrero de 2013 el Tribunal Constitucional Plurinacional aprobó la *“Herramienta para el Control Previo de Constitucionalidad de Proyectos de Estatutos y Cartas Orgánicas de la Entidades Territoriales Autónomas de la Secretaría Técnica”*<sup>157</sup> documento que inicialmente no reconoce la posibilidad de aprobación de Estatutos Autonómicos Indígenas por normas y procedimientos propios, limitándose a considerar tan solo a aquellos aprobados por 2/3 de los miembros del Órgano Deliberativo.

Asimismo, desarrolla el procedimiento definido por el Artículo 119 del Código Procesal Constitucional, disponiendo para tal efecto los actos procesales que deben seguir los promotores de la autonomía, estableciendo requisitos “formales” -que ya se encuentran definidos por el Artículo 24 de la Ley N° 254-, así como otros definidos como “específicos” y “adicionales” que no se encuentran reconocidos por el procedimiento constitucional.

Entre los requisitos “específicos”, llama la atención la incorporación del *“Certificado del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) que garantice que el procedimiento de conformación del órgano deliberativo de la AOIC se realizó respetando minorías y en el marco de sus normas y procedimientos propios”*. Es decir, que las autoridades promotoras de la autonomía y que presentan el texto del proyecto de Estatuto a Consulta del Tribunal Constitucional, deben incluir la Resolución emitida por el Tribunal Supremo Electoral luego de la supervisión a la aprobación por normas y procedimientos propios del proyecto de norma básica institucional.

---

<sup>157</sup> Aprobado por Sala Plena del Tribunal Constitucional Plurinacional a través de Acuerdo Administrativo TCP-DGAJ-SP-013/2013 de 20 de febrero de 2013. Consultado en: <https://www.tcpbolivia.bo/tcp/sites/default/files/images/pdf/reglamentos/PROCEDIMIENTO%20DE%20CEAS.pdf>

En cuanto a los requisitos “adicionales” se consigna la presentación de entre otros documentos: dos copias del proyecto de estatutos debiendo ser una de ellas “empastada”; así como documentos y actas que respalden el cumplimiento de los requisitos formales; documentos y actas que respalden la construcción participativa del proyecto de norma básica; leyes o normas que formalizaron el proceso de elaboración del estatuto; actas de sesiones de debate del Órgano Deliberativo.

Analizados los alcances de los requisitos “adicionales” y “específicos” establecidos por el Tribunal para la admisión de las consultas sobre control de constitucionalidad de proyectos de estatutos autonómicos, se puede entender que estos tienden a garantizar el cumplimiento de una de las características sustanciales del proceso estatuyente: el carácter participativo en la elaboración de la norma institucional básica como lo señala el Auto Constitucional Plurinacional 0006/2014 – RQ.

Sin embargo, al constituir un requisito que es considerado en la etapa de admisión de la consulta, la disposición es contraria a lo señalado por el mismo Tribunal que en el Auto 0006/2014 - RQ, ya que dispone que el carácter participativo podrá ser analizado a momento de realizar el control previo de constitucionalidad, es decir cuando se realice la contrastación de los contenidos del proyecto de Estatuto Autonómico aprobado por el Órgano Deliberativo con la Constitución Política del Estado, y no así en la etapa de admisibilidad de la consulta. Argumento que recoge la garantía del derecho al debido proceso sustancial, es decir la garantía a cumplir con los procedimientos señalados para la aprobación de las normas básicas institucionales.

Por otro lado, al solicitar una certificación como requisito para la comprobación del cumplimiento de las normas y procedimientos propios en la

aprobación del proyecto de Estatuto Autonómico Indígena, el Tribunal Constitucional Plurinacional, así como lo hacen otros órganos del Estado como el Ejecutivo y Electoral, desconoce cualquier posibilidad de ejercicio propio de los sistemas políticos y jurídicos reconocidos por el Artículo 30, párrafo II, numeral 14, y por consiguiente de cualquier acto vinculado a la autonomía de los pueblos que se expresa para el caso concreto en la decisión de aprobación de un texto consensuado y aprobado por normas y procedimientos propios, acto que puede ser considerado como un acto de jurisdicción electoral indígena. De esta manera, el órgano responsable del control de constitucionalidad y de resguardar las garantías constitucionales así como los derechos fundamentales, en el marco de un proceso de control normativo con características políticas, asume por mandato de una reglamentación, la atribución de vigilar y controlar el buen o mal ejercicio de un derecho de los pueblos indígenas, ocasionando una dilación en el acceso al derecho a la autonomía, pues muchos de los pueblos que decidieron acceder a la autonomía como el caso de Lomerío que aprobó su estatuto de manera anterior a la creación del SIFDE, debieron esperar la creación de esta entidad, así como de la aprobación de reglamentación específica para cumplir con este requisito.

Ahora bien, al momento de analizar los requisitos “adicionales” y “específicos” surge una interrogante: ¿estas condiciones tienen el propósito de enriquecer el control de constitucionalidad?

Para responder esta pregunta, una primera aproximación nos lleva a suponer que el Tribunal Constitucional cumpliendo su función, al momento de realizar la contrastación de los contenidos del proyecto de Estatuto Autonómico Indígena con la Norma Fundamental, así como lo señaló el Auto Constitucional 0006/2014 – RQ, decidió analizar el cumplimiento del carácter participativo en la elaboración del proyecto y que, en ese marco, desarrollará una valoración sobre

el mecanismo participativo adoptado por la Nación o Pueblo Indígena que promueve la autonomía y que presenta en consulta su proyecto de Estatuto Autonómico que fue aprobado por normas y procedimientos propios en el marco de la democracia comunitaria como lo reconoce el Auto Constitucional 063/2014; para enriquecer la jurisprudencia en el marco del sistema de justicia plural reconocido por la Constitución Política del Estado.

Sin embargo, se observa que esto no se cumple, pues el Tribunal no desarrolla análisis alguno sobre los mecanismos aplicados en la aprobación del Estatuto Autonómico o sobre el cumplimiento del carácter participativo. Esta afirmación se funda en el análisis realizado a tres Declaraciones de Constitucionalidad vinculadas a proyectos de Estatutos Autonómicos Indígenas nos referimos a: Charagua Iyambae (Declaración Constitucional 0013/2013); Uru Chipaya (Declaración Constitucional 0002/2014); y, Lomerío (Declaración de Constitucionalidad 0077/2017).

En el primer caso, el Tribunal Constitucional Plurinacional, citando a la Declaración Constitucional 0001/2013, señala:

*“(...) al tratarse el control previo de constitucionalidad de una contrastación del proyecto de Estatuto o Carta Orgánica (...) el Tribunal Constitucional Plurinacional, se pronunciará sobre el texto literal del proyecto (...)”.*

En el segundo caso, el Tribunal sostiene:

*“(...) corresponderá realizar el análisis propiamente dicho, señalando que en el mismo serán desarrollados aquellos artículos que denoten incompatibilidad con la Constitución Política del Estado. Eventualmente, se tomarán en cuenta cuestiones relativas a redacción o técnica legislativa*

*del texto de las normas del proyecto de Estatuto del Gobierno Autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya, en tanto dieran lugar a ser consideradas contrarias a la Ley Fundamental. (...) la presente Declaración estará enfocada en aquellos artículos que plantean la necesidad de ser corregidos; al efecto, se ingresará al examen respectivo Título por Título, para finalmente, en la parte determinativa señalar que normas son compatibles y cuales no con relación a la Constitución Política del Estado”.*

Finalmente, en el caso de Lomerío el Tribunal Constitucional, señaló:

*“Bajo la comprensión que el control previo de constitucionalidad de proyectos de estatutos autonómicos es un control de constitucionalidad integral en la que se confronta los preceptos del proyecto del estatuto autonómico con toda la Constitución Política del Estado, en este test de constitucionalidad del Estatuto Autonómico del Gobierno Autónomo de la Nación Monkoxi de Lomerío, del departamento de Santa Cruz, se transcribirá íntegramente los artículos, disposiciones identificados como incompatibles con la Norma Suprema, seguidas del fundamento que derivó en su declaratoria”.*

Así el proceso de control de control de constitucionalidad en el que los pueblos indígenas deben cumplir requisitos “formales”, “adicionales” y “específicos” constituye otra de las trabas que deben sortear los pueblos indígenas, pues deben cumplir con condiciones que dilatan el proceso más allá de los señalado por el Código Procesal Constitucional<sup>158</sup>, llegando en algunos

---

<sup>158</sup> El artículo 119, parágrafo III de la Ley Nº 254 dispone que el Tribunal Constitucional Plurinacional emitirá Declaración de Constitucionalidad sobre la consulta en el plazo de 45 días.

casos a llegar a un proceso de control de constitucionalidad de dos años como el caso de Charagua Iyambae, o cuatro años como el caso de Lomerío, tiempo en el que el proceso de acceso a la autonomía indígena originaria campesina se encuentra paralizado.

## **2.8. CREACIÓN DE LA UNIDAD TERRITORIAL**

La creación de nuevas entidades territoriales producto del proceso de consolidación de las autonomías indígenas representa otro de los momentos de la “larga marcha” por la autonomía. En el presente acápite, realizaremos un análisis sobre los alcances normativos de este requisito, así como su incidencia en la concreción de la autonomía indígena originaria campesina de base territorial.

Al momento de analizar la creación de unidades territoriales, es necesario analizar el contexto de la división política administrativa del país. En ese contexto, el Tribunal Constitucional Plurinacional en su Declaración de Constitucionalidad 0012/2013, correspondiente a la consulta de constitucionalidad del proyecto de Estatuto Autonómico de Mojocoya, señaló que: *“la división político administrativa ha impuesto fronteras que han roto las unidades territoriales tradicionales, resquebrajando la autonomía y control sobre la tierra y recursos naturales. La división político administrativa ha impuesto fronteras que han roto las unidades territoriales tradicionales, resquebrajando la autonomía y control sobre la tierra y recursos naturales”*.

Por otro lado, respecto a la composición territorial del Estado, el Órgano de Control Constitucional en su Declaración Constitucional Plurinacional 0009/2013, señaló que: *“el complejo modelo de organización territorial que*

*caracteriza al Estado boliviano sólo puede ser explicado a partir de la relación contradictoria dos grandes líneas de pensamiento. La primera, de raíz occidental republicana que cimentaba sus propuestas demandando diferentes niveles de descentralización de la administración pública, sin alterar sustancialmente la conformación territorial básica de tres niveles (nacional, intermedio/departamental y municipal) vigentes en el país desde su fundación como república independiente; la segunda, originada en una visión comunitarista, cuyo origen se remonta hasta mucho antes de la colonia y que resurge con fuerza en los procesos de cambio institucional; vinculada a las corrientes indigenistas y a la dinámica de los nuevos movimientos sociales, que se erige cuestionando el fundamento de las propuestas de corte republicano a la par de revalorizar las formas de redistribución territorial del poder pre-republicanas e incluso pre-coloniales”.*

Entorno a la reflexión sobre la organización territorial del Estado vinculada a la autonomía indígena originaria campesina, el Voto Disidente dentro del Control de Constitucionalidad al proyecto de Estatuto Autonómico de Corque Marka, señaló: *“la autonomía indígena originaria campesina no puede ser considerada una autonomía territorial, sino una autonomía cultural y territorial; pero aún en este caso, el término territorial encuentra dos perspectivas; a) Una primera, atinente a la división territorial del Estado, que con fines de mejor organización de la estatalidad ha sido asumida mediante mecanismos de imposición, es decir por leyes y decretos de límites departamentales y municipales, que no tiene nada que ver con la segunda perspectiva de la territorialidad; y, b) Una concepción indígena de lo territorial, que es el reconocimiento por medio de los tratados internacionales como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, por parte de los estados y del boliviano entre ellos, de que los pueblos indígena originario campesinos tienen una relación holística de la vida y de su relación con lo que*

*en ella encuentran, que los integra al territorio y a su entorno, generándose a partir de ella todo lo protegido constitucionalmente: cultura, idioma, tradiciones, instituciones y cosmovisión. En este orden, el territorio autónomo indígena originario campesino, no es sólo una división al interior del Estado boliviano, es sobre todo una integración de los seres humanos que viven ahí con su territorio y a partir de ello con una serie de prerrogativas y potestades propias que emergen de su propia cultura y cosmovisión y que el Estado no sólo debe respetar, sino que también debe evitar que sean agredidas por otras culturas y por el propio estado a través de sus personeros”.*

En ese orden de cosas, es necesario subrayar un elemento sustancial vinculado a la declaración que formula a Constitución Política del Estado respecto a los territorios indígenas: el reconocimiento a su existencia precolonial y el dominio ancestral sobre sus territorios.<sup>159</sup> Bajo este paraguas, la nueva estructura y organización territorial del Estado reconoce que Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias<sup>160</sup>, municipios y territorios indígena originario campesinos.<sup>161</sup> Así como en las regiones que podrán formar parte la organización territorial, en los términos y las condiciones que determinen la ley.<sup>162</sup>

Respecto a la creación, modificación y delimitación de las unidades territoriales, la Norma Fundamental en su Artículo 269, párrafo II, señala que esta se realizará por voluntad democrática de sus habitantes, de acuerdo con las condiciones establecidas en la propia Constitución y la ley. La misma norma

---

<sup>159</sup> Constitución Política del Estado, Artículo 2.

<sup>160</sup> Si bien la provincia se encuentra como parte de la organización territorial del Estado Plurinacional, tanto la Norma Fundamental como la Ley Marco de Autonomías N° 031 no le han dotado de cualidades gubernativas por lo que en la actualidad se mantiene esta categoría como un espacio territorial y no, así como una unidad territorial.

<sup>161</sup> Artículo 269, párrafo I, Constitución Política del Estado.

<sup>162</sup> Artículo 269, párrafo III, Constitución Política del Estado.

constitucional, en su Artículo 293, párrafo II, para el caso de las autonomías indígenas originarias campesinas que afecten límites de distritos municipales o límites municipales, señala que, para el primer caso, deberán acordar una nueva delimitación distrital, debiendo seguir para el segundo caso -que corresponde a las autonomías indígenas de base territorial-, un procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional para su aprobación, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones particulares que señale la Ley.

Lo establecido por la constitución, refleja que el reconocimiento de las autonomías indígenas originarias campesinas de base territorial pasa por el reconocimiento de nuevas unidades territoriales sobre las cuales se constituirán nuevos gobiernos autónomos con características indígena originarias y campesinas. Esto nos aproxima al debate sobre la reterritorialización del Estado con la inclusión de entidades territoriales autónomas indígenas de base territorial, cuando estas afecten límites de tipo municipal.

En ese marco, el Artículo 15, párrafo I, dispone que los territorios indígena originario campesinos (...) pasarán a ser unidades territoriales cuando cumplan los requisitos de ley y hayan decidido constituirse en autonomías indígena originario campesinas. Lo cual implica que uno de los principios constitucionales del modelo autonómico boliviano, la voluntad expresada en la decisión por la autonomía territorial, en cuanto a la consolidación de la unidad territorial sobre la cual se erigirá la autonomía indígena, se encuentra supeditada al cumplimiento de requisitos y condiciones de carácter administrativo.

Así también, la norma autonómica, establece que la creación y conformación de nuevas unidades territoriales está sujeta a lo dispuesto en una ley especial que regulará las condiciones y los procedimientos, para la aprobación de cada unidad territorial por una ley de la Asamblea Legislativa

Plurinacional.<sup>163</sup> Al momento, la norma especial no fue debatida por el Órgano Legislativo, por esta razón el procedimiento de creación de nuevas unidades territoriales como la de Raqaypampa<sup>164</sup>, siguió las condiciones previstas por la Cámara de Senadores y el Ministerio de Autonomías (actual Viceministerio).

Como ya se mencionó la creación de nuevas unidades territoriales en general y las unidades territoriales sobre las que se erigirán las autonomías indígenas de base territorial (TCO`s – TIOC`s) en particular, nos reflejan tres fenómenos: a) la discusión de la reterritorialización del país, es decir el diseño de un nuevo mapa político administrativo en el que se incluyan a los territorios indígena originario campesino autónomos como unidades territoriales, además de los municipios y departamentos, desconociendo lo avanzado por la Norma Fundamental en el Artículo 2 al reconocer la preexistencia y el dominio ancestral sobre los territorios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos; b) el debate desarrollado por el Constitucionalismo principalista y constitucionalismo garantista (Ferrajoli, 2012), principios legales y reglas legales en el marco del proceso autonómico, y; c) la omisión legislativa en la que incurre la asamblea legislativa plurinacional ya que a más de casi 10 años de aprobada la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” a la fecha no promulgó la ley especial que regule las condiciones y los procedimientos, para la aprobación de cada unidad territorial que debe ser aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Lo apuntado, nos lleva a un debate aun no resultado por los órganos de poder público del Estado, que tiene como consecuencia la institución de requisitos y condiciones determinados por instancias que no tienen competencia y que

---

<sup>163</sup> Artículo 15, parágrafo II, Ley Nº 031 Marco de Autonomías y Descentralización.

<sup>164</sup> Ley Nº 813 de 12 de julio de 2016.

“coadyuvan” a la elaboración de proyectos de Ley (Viceministerio de Autonomías) como lo detallamos en el capítulo referido al estudio de caso.

## **2.9. CONVOCATORIA Y REALIZACIÓN DE REFERENDO DE ESTATUTO AUTONÓMICO**

La convocatoria a Referendo de consulta sobre el proyecto de Estatuto Autonómico Indígena Originario Campesino constituye uno de los últimos requisitos que anteceden a la conformación de un gobierno indígena autónomo. En el presente acápite se realizará un análisis sobre su impacto en el proceso de construcción de las autonomías indígenas en general y de las autonomías de base territorial en particular. Al mismo tiempo, se describirá y analizará la propuesta de Ley de modificación a la Ley N° 031 elaborada por la Coordinadora Nacional de Autonomías Indígenas Originarias Campesinas (CONAIOC) y el Viceministerio de Autonomías, que propone eliminar el referendo de consulta sobre el Proyecto de Estatuto Autonómico.

Partiremos por señalar que la Constitución Política del Estado, en su Artículo 275, determina que el proyecto de Estatuto Autonómico o Carta Orgánica entrará en vigor como norma institucional básica de una entidad territorial mediante referendo aprobatorio en su jurisdicción.

De acuerdo con el ordenamiento constitucional, la Ley N° 031 en su Artículo 54, establece las condiciones para la aprobación del Estatuto Autonómico o Carta Orgánica. Señalando -en una primera parte- que, en resguardo a la seguridad jurídica de las autonomías, los Estatutos y Cartas Orgánicas deberán ser aprobadas por referendo. Para tal efecto, el Órgano Deliberativo que aprobó el proyecto de Estatuto deberá solicitar al Órgano

Electoral Plurinacional la convocatoria a referendo en la jurisdicción respectiva. De manera previa a emitir la convocatoria, la entidad electoral, verificará el cumplimiento de requisitos y condiciones como: que la entidad territorial que someterá a referendo su proyecto de norma básica institucional básica, cuente con declaración de constitucionalidad sobre la compatibilidad o no del proyecto con la Constitución Política del Estado; la ley de aprobación de la nueva entidad territorial, cuando esta no estuviera legalmente reconocida (lo cual ocurre con las entidades territoriales autónomas indígena originaria campesinas que se constituirán sobre la base de la TCO o TIOC).

En una segunda parte, la norma autonómica, señala que en los territorios indígena originario campesinos que constituyan su autonomía indígena originaria campesina, el estatuto autonómico se aprobará – inicialmente- mediante normas y procedimientos propios y, luego por referendo. Situación que es denominada por las autoridades de los pueblos indígenas que promueven la constitución de autonomías como “el segundo referendo” (ya que en el caso de la conversión de municipio a una autonomía indígena se debe realizar obligatoriamente el referendo de conversión)<sup>165</sup> luego del resultado de la iniciativa de acceso a la autonomía garantizando la participación de: los miembros de la nación o pueblo indígena originario campesino titulares de los territorios indígenas; las personas no indígenas con residencia permanente dentro de la jurisdicción territorial de la autonomía indígena originario campesina e inscritas en los asientos electorales correspondientes a dicho territorio. Siendo los resultados del referendo vinculantes para el conjunto de la población residente en el territorio.

De esta manera, siendo el Órgano Electoral Plurinacional la entidad responsable de administrar el Referendo, se cuenta con una norma

---

<sup>165</sup> Entrevista a Clemente Salazar, presidente de la Coordinadora Nacional de Autonomías Indígenas Originarias Campesinas (CONAIOC), septiembre de 2017.

procedimental que regula el proceso referendario,<sup>166</sup> la misma establece el procedimiento y las etapas que deben ser superadas por los promotores de la autonomía indígena para logra finalmente la convocatoria al tan esperado referendo.<sup>167</sup>

En un primer momento, el Órgano Deliberativo o su equivalente, solicitará la emisión de convocatoria a Referendo presentado como requisitos: la propuesta de pregunta a ser utilizada en el referendo; una Ley autonómica de aprobación de la pregunta a ser utilizada en el referendo, más una copia legalizada; la solicitud del presupuesto a ser utilizado por en la consulta; la copias o las copias legalizadas de las Declaraciones de Constitucionalidad del Estatuto Autonómico; los documentos que acrediten la condición de representante del Órgano Deliberativo; el texto final del proyecto de Estatuto Autonómico suscrito y aprobado por el Órgano Deliberativo compatibilizado con las Declaraciones de Constitucionalidad emitidas por el Tribunal Constitucional Plurinacional; y, la solicitud de remisión de la pregunta al TCP para el control de constitucionalidad por la presidencia del Tribunal Supremo Electoral, en caso de que así lo decidan los promotores del Referendo.<sup>168</sup>

En un segundo momento, el Tribunal Supremo Electoral a través del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático procede a la evolución

---

<sup>166</sup> Reglamento para Referendo de Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas y Consulta de Conversión a la Autonomía Indígena Originaria Campesina, aprobado por Resolución de Sala Plena TSE-RSP-ADM-Nº 0181/2018 de 25 de abril de 2018.

<sup>167</sup> En este punto es necesario destacar que el Reglamento para Referendo de Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas y Consulta de Conversión a la Autonomía Indígena Originaria Campesina, en su Artículo 4, dispone que el Órgano Electoral Plurinacional, coordinará con las autoridades de las Naciones y Pueblos Indígenas que accedan al referendo de Estatutos Autonómicos, la realización de acciones de difusión, socialización empadronamiento y otras concernientes al proceso según corresponda.

<sup>168</sup> Artículo 26 del Reglamento para Referendo de Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas y Consulta de Conversión a la Autonomía Indígena Originaria Campesina.

técnica de la pregunta<sup>169</sup> para verificar que la pregunta a ser utilizada se encuentre redactada en términos claros, precisos e imparciales. Luego de la evaluación y en caso de verificar el cumplimiento de los tres criterios, el ente electoral procede con la remisión de la pregunta al Tribunal Constitucional Plurinacional para el respectivo control de constitucionalidad de la pregunta de referendo.

Respecto a este tipo de control, el Código Procesal Constitucional en su Artículo 121 señala que la Consulta tiene por objeto garantizar la constitucionalidad de las preguntas que se elaboren para referendos, nacionales, departamentales o municipales. Nótese que no el procedimiento constitucional obvia de este control a las preguntas de referendos de conversión de municipios a autonomías indígenas y a los referendos de consulta de Proyectos de Estatutos Autonómicos Indígena Originario Campesino. El Tribunal Constitucional Plurinacional en la Declaración de Constitucional 0001/2014 de 7 de enero, - correspondiente a la pregunta de referendo de conversión del municipio de Gutiérrez a autonomía indígena originaria campesina-, señaló que: *“el objeto principal de la constitucionalidad de la pregunta del referendo, es el de confrontar el texto o contenido literal de la pregunta con la Constitución Política del Estado, para determinar su compatibilidad o no”*.

En relación a las personas legitimadas para interponer la consulta sobre control de constitucionalidad de la pregunta, el Artículo 123 de la Ley N° 254 prevé que tienen legitimación: En caso de iniciativa estatal, la presidenta o el presidente de la instancia legislativa que promueve la iniciativa de referendo - como ocurre para el caso de los referendo de conversión de municipio o autonomía indígena originaria campesina, o en la aprobación del referendo de

---

<sup>169</sup> Artículo 27 del Reglamento para Referendo de Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas y Consulta de Conversión a la Autonomía Indígena Originaria Campesina.

proyecto de Estatuto Autonomico-, o la presidenta o el presidente del Estado Plurinacional, cuando corresponda. Para el caso de la iniciativa popular –como es el caso de los referendos de Estatuto Autonomico Indígena Originario Campesino-, la presidenta o presidente del Tribunal Electoral competente. En ese sentido, el Órgano de Control Constitucional en su Declaración 0001/2014, determinó que *“sea que se trate de iniciativa popular como una de las formas de ejercer la democracia directa y participativa, o mediante iniciativa estatal, inexcusablemente la autoridad legitimada para formular la consulta sobre la constitucionalidad de una pregunta para referendo deberá promoverse mediante (...) las autoridades [señaladas por el Artículo 123 del procedimiento constitucional], en razón a que son quienes ostentan esa calidad o condición por disposición legal”*.

El tramite desarrollado para la consulta de constitucionalidad, se encuentra regulado por lo previsto en el Artículo 125 del procedimiento constitucional que establece que una vez se admitida la consulta de manera inmediata se sorteará a la Magistrada o Magistrado Relator. En ese marco, el Artículo 125 de la Ley N° 254, señala que el Tribunal Constitucional Plurinacional absolverá la consulta dentro del plazo de 15 días, a partir del sorteo de la Relatora o Relator. Respecto a lo precitado, la Declaración 0001/2014 señala que: *“la sumariedad o brevedad en la tramitación de este instituto jurídico responde a concretar o materializar el mandato contenido en el art. 115.II de la CPE, respecto de garantizar una justicia plural, pronta y oportuna, que se resume en una tutela judicial efectiva”*. Situación que no se materializa pues son casi nulos los casos en los que el Tribunal Constitucional cumplió los plazos para la emisión de las Declaraciones de Constitucionalidad, lo cual constituye para el caso específico de estudio otra de las acciones que dilata la posibilidad de consolidar la autonomía. Toda vez que el propio Órgano de Control de Constitucionalidad en la Declaración 0001/2014 dispuso que: *“No podrá desarrollarse el cronograma de actividades para la*

*ejecución de los referendos por el Tribunal Supremo Electoral o los Tribunales Departamentales Electorales, hasta tanto no se pronuncie el Tribunal Constitucional Plurinacional. Es decir, que durante el lapso de tiempo que dure la consulta al Tribunal Constitucional Plurinacional, el órgano encargado de dirigir el citado proceso de participación ciudadana, suspenderá todo acto relacionado con la consulta".* Lo cual supone que los promotores de la autonomía indígena originaria campesina, deben limitarse a desarrollar cualquier acto vinculado al proceso (difusión, socialización, debates, etc.).

Cumplidos los requisitos de contar con la Declaración de Constitucionalidad de la pregunta de referendo; los recursos financieros para el cumplimiento del calendario electoral; la Ley de creación de la nueva unidad territorial -requisito para el caso de las autonomías indígenas de base territorial- la Sala Plena del Tribunal Supremo Electoral se encuentra habilitado para emitir la convocatoria a referendo<sup>170</sup> que deberá realizarse dentro de los ciento veinte días luego de emitida la convocatoria.<sup>171</sup>

Para el caso de los recursos financieros, se cuenta con la Ley N° 588 de 30 de octubre de 2014, la misma, regula el procedimiento para la transferencia de recursos económicos por parte de los gobiernos autónomos municipales en conversión a autonomías indígena originario campesinas, para la organización y administración de los referendos sobre estatutos autonómicos. Tiene como finalidad el viabilizar la realización del referendo mediante sufragio universal, para la aprobación de estatutos en las autonomías indígena originario campesinas que hayan cumplido con todos los requisitos establecidos en la norma.<sup>172</sup> A partir de

---

<sup>170</sup> Artículo 40 del Reglamento para Referendo de Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas y Consulta de Conversión a la Autonomía Indígena Originaria Campesina.

<sup>171</sup> Artículo 54, parágrafo V.

<sup>172</sup> Artículo 2, Ley N° 588.

la promulgación de la norma, las autoridades del gobierno autónomo municipal en conversión, de la autonomía indígena que promueve el referendo tiene la obligación de realizar la transferencia de los recursos requeridos para la realización del referendo.<sup>173</sup> En caso de incumplimiento de la transferencia, la norma prevé la posibilidad de que el Órgano Deliberativo de la autonomía indígena originaria campesina, comunique este hecho al Tribunal Supremo Electoral, para que esta instancia solicite al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas el débito automático de los recursos para la realización del referendo.<sup>174</sup>

En este punto, a primera vista se observa que la norma que pretende promover y viabilizar el desarrollo del referendo, crea un vacío normativo para el caso de las autonomías indígenas de base territorial, pues no determina la obligación respecto a las autoridades de los municipios que se encuentran sobrepuestos a TIOC's o TCO y que deberían cubrir con el presupuesto requerido para el desarrollo de la consulta a realizarse en su jurisdicción. Lo cual demuestra una vez más que el proceso autonómico en tanto estructura normativa deja de considerar la posibilidad de construir un Estado Plurinacional Autónomo con autonomías indígenas de base territorial.

Lo señalado hasta acá nos permite observar, así como ya se estableció en anteriores acápite, que la voluntad de acceso a la autonomía entendida como uno de los principios de carácter constitucional que hacen al proceso autonómico nacional, vinculado a la autonomía indígena originaria campesina en general y en particular a los procesos que apuestan por la vía territorial, encuentran un sin fin de actos procedimentales dilatorios.

---

<sup>173</sup> Artículo 5, Ley N° 588.

<sup>174</sup> Artículo 6, Ley N° 588.

Así, la convocatoria a referendo, último requisito previo a la conformación del gobierno autónomo indígena originario campesino, se encuentra supeditada -además de la emisión de la Declaración Constitucional de la pregunta-, a la aprobación de la Ley de creación de la unidad territorial y, la consignación de recursos económicos para el desarrollo del referendo. Ambos requisitos constituyen los más complejos en su cumplimiento. Pues, por un lado, se debe sortear la omisión legislativa que impide contar con un procedimiento que determine las condiciones para la aprobación de la Ley correspondiente a la nueva unidad entidad, lo cual encuentra su origen en la falta de voluntad para redefinir el mapa político administrativo del Estado Plurinacional<sup>175</sup> a partir del reconocimiento de nuevas entidades territoriales de carácter indígena. Por otro lado, se encuentra el acceso a recursos económicos que se encuentran en muchos casos bajo la administración de autoridades que se oponen a la consolidación de la autonomía indígena, pues de manera lógica, asumen que al consolidarse el nuevo gobierno la administración municipal desaparecerá. Bajo estas condiciones, la posibilidad de pensar en que el país logre constituir más autonomías indígenas de base territorial además de la ya existente (Raqaypampa) es remota.

Entendiendo que la consulta sobre el Proyecto de Estatuto Autonómico a través de un referendo constituía una de las mayores trabas para la consolidación de las autonomías indígena originaria campesinas, el 29 de junio de 2018 la CONAIOC en el marco de su primera Asamblea Ordinaria<sup>176</sup> emitió una Resolución en la que se aprobó la presentación de un recurso abstracto de

---

<sup>175</sup> En este punto, es necesario analizar el procedimiento que siguió el Tribunal Supremo Electoral Plurinacional para la emisión de la convocatoria a Referendo de la Región Autónoma del Gran Chaco, en el que se asumió como Ley de creación de la unidad territorial a dos Decretos Supremos promulgados por Hilarión Daza (12 de agosto de 1876) y Narciso Campero (19 de octubre de 1880) por los cuales se crearon y modificaron las provincias del actual departamento de Tarija. Es decir, que la Asamblea Legislativa Plurinacional no aprobó Ley alguna para la que se considera una nueva unidad territorial: la del Gran Chaco.

<sup>176</sup> Evento desarrollado en la ciudad de Cochabamba entre el 28 y 29 de junio de 2018.

inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional Plurinacional contra la aplicación obligatoria del referendo autonómico para la aprobación de los estatutos autonómicos indígenas, para este efecto, se organizó una comisión interna responsable de concluir la redacción del memorial y presentarlo ante el órgano de control constitucional.<sup>177</sup>

De acuerdo con Clemente Salazar presidente de la CONAIOC:

*“Hay unas autonomías indígenas que a causa del doble referendo no han aprobado su estatuto. Para el acceso (a la autonomía indígena) ya se ha hecho un referendo y aprobamos con 80%; pero en el segundo referendo se pierde hasta con el 20%. Entonces esa es la demanda”<sup>178</sup>*

La iniciativa de presentar una acción de inconstitucionalidad contra la Ley N° 031, no llegó a concretarse pues las autoridades de la CONAIOC no encontraron el respaldo de una autoridad en la Asamblea Legislativa Plurinacional que presente el recurso ante el Tribunal Constitucional. Ante esta situación, en coordinación con la representante indígena por el departamento de Oruro en la Cámara de Senadores Placida Espinoza, se promovió la elaboración de un proyecto de modificación a la Ley. El proceso de elaboración del proyecto contó con la participación de la Vicepresidencia del Estado, el Viceministerio de Autonomías y el Tribunal Supremo Electoral. El documento elaborado por estas instancias, sugería modificar el Artículo 54 de la norma autonómica.<sup>179</sup>

---

<sup>177</sup> Fuente: <https://fuentedirecta.oep.org.bo/noticia/la-conaioc-presentara-al-tcp-un-recurso-de-inconstitucionalidad-contr-el-referendo-de-aprobacion-de-los-estatutos-autonomicos-indigenas/>

<sup>178</sup> *Ibid.*

<sup>179</sup> Entrevista al Abogado Juan Carlos Espinoza, Jefe de la unidad de Autonomías Departamentales y Municipales del Viceministerio de Autonomías, mayo de marzo 2019.

El proyecto de reforma normativa centraba su atención en la modificación al párrafo III del Artículo 54 de la Ley N° 031<sup>180</sup>, la propuesta de modificación en una primera parte, planteó que en los Territorios Indígenas Originarios Campesinos y en aquellos casos de conversión de municipio en autonomía indígena o en la autonomía indígena originaria campesina regional, la elaboración del estatuto autonómico, deberá contar con la participación de los miembros de la nación o pueblo indígena -que promueve el proceso autonómico- y de las personas no indígenas con residencia permanente dentro de la jurisdicción territorial de la autonomía indígena originaria campesina.

En una segunda parte, el proyecto de Ley señala que el Estatuto se aprobará mediante normas y procedimientos propios en el marco de lo establecido por la Constitución Política del Estado y previo control de constitucionalidad, por el Tribunal Constitucional Plurinacional. Así también, la propuesta señalaba que el resultado positivo de la consulta de aprobación del Estatuto Autonómico por normas y procedimientos propios son vinculantes respecto al conjunto de la población residente en el territorio.

Finalmente, la propuesta disponía que el Órgano Electoral Plurinacional sería la instancia responsable de supervisar la elaboración y aprobación del Estatuto Autonómico, garantizando entre otros aspectos, la participación de la población.

La justificación de la propuesta de Ley por parte del Viceministerio de Autonomías en relación a la eliminación del referendo de consulta para el Proyecto de Estatuto Autonómico Indígena Originario Campesino, señala que el

---

<sup>180</sup> Propuesta modificación a la Ley de Marco de Autonomías Dirección General de Autonomías dependiente del Viceministerio de Autonomías (febrero 2019).

Artículo 275 del Texto Constitucional determina la aprobación de los estatutos de las ETAS por referendo, sin embargo en el caso de las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas no se constituyeron todavía como entidades territoriales autónomas, por lo cual el referendo no aplicaría para el caso concreto.<sup>181</sup>

Al respecto, si bien la decisión de modificar la norma autonómica es una decisión ampliamente celebrada, es necesario señalar que la justificación realizada por el Viceministerio de Autonomías no era la adecuada, pues el Artículo 275 de la Norma Fundamental no establece diferencia alguna sobre los Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas que deben ser aprobados en entidades territoriales autónomas existentes o no. De darse el caso planteado por el Viceministerio, los municipios en conversión a autonomía que no requieren de la creación de una unidad territorial para la aprobación de su Estatuto quedarían al margen.

Finalmente, el 16 de abril de 2019 el Viceministerio de Autonomías, presentó ante la Asamblea Legislativa Plurinacional, el Proyecto de Ley de Modificación a la Ley N° 031 de 19 de julio de 2010, Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”. Norma que fue remitida a la Comisión Mixta de Constitución de la Asamblea Legislativa Plurinacional para su tratamiento.

Este aspecto es muy importante pues ratifica que la voluntad de mujeres y hombres indígenas que decidieron acceder a la autonomía ya sea a través de un referendo o por normas y procedimientos propios, es la expresión máxima y el elemento esencial para constituir una autonomía indígena originaria campesina, lo cual significa para el proceso de consolidación del Estado Plurinacional Autonómico una oportunidad para profundizar el modelo autónomo

---

<sup>181</sup> Viceministerio de Autonomías – Dirección General de Autonomías (febrero 2019).

boliviano con un mayor número de entidades territoriales autónomas con normas institucionales básicas en vigencias y con órganos de poder público a nivel autonómico constituidos.

## **2.10.CONFORMACIÓN DEL GOBIERNO AUTÓNOMO INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINO DE ACUERDO A LO ESTABLECIDO POR EL ESTATUTO AUTONÓMICO**

La Norma Fundamental en su Artículo 290, párrafo I, señala que la conformación de la autonomía indígena originario campesina se basa en los territorios ancestrales, actualmente habitados por los pueblos y naciones, y en la voluntad de la población, expresada en consulta, de acuerdo con la Constitución y la Ley. Así, al momento de establecer las condiciones para la conformación de un gobierno indígena la Constitución determina dos condiciones fundamentales para el caso de las autonomías indígenas de base territorial: el territorio ancestral actualmente habitado y, la voluntad de las ciudadanas y ciudadanos de acceder a la autonomía expresada a través de consulta.

Ambas condiciones representan principios de la Constitución Política del Estado promulgada en 2009 que se ven limitados en su aplicación por un ordenamiento jurídico que establece condiciones que se encuentran por encima de la misma Norma Fundamental para la conformación de los gobiernos autónomos indígena originario campesinos.

Así, el Artículo 55 de la Norma Autonómica, determina como condición para cumplir con el paso final en el tortuoso camino del proceso autonómico, la aprobación de y puesta en vigencia del Estatuto Autonómico para que las nuevas

autoridades y representantes de la Entidad Territorial sean electas de acuerdo a las formas y condiciones establecidas en las normas básicas institucionales.<sup>182</sup> En el caso de las autonomías indígena de base territorial, la elección de autoridades y representantes se desarrollará en los plazos y con los procedimientos establecidos en el Estatuto Autonómico y necesariamente con la supervisión del Órgano Electoral Plurinacional, instancia que al mismo tiempo acreditará a las nuevas autoridades y representantes.<sup>183</sup>

Como señala la Ley N° 031 existen dos condiciones que se deben cumplir para la conformación del nuevo gobierno autónomo que se traduce en el acto de elección y acreditación de las nuevas autoridades y representantes: el cumplimiento de los preceptos señalados en el régimen electoral de las normas básicas institucionales y, la supervisión del Órgano Electoral Plurinacional.

En el primer caso, para ejemplificar los mecanismos a través de los cuales los estatutos autonómicos indígenas definen la forma de elección de sus autoridades, consideraremos dos experiencias de autonomía indígena de base territorial: la Autonomía de Raqaypampa que se encuentra en vigencia y el proceso autonómico de Lomerío (estudio de caso en la presente investigación) y que aún se encuentra cumpliendo los requisitos y condiciones para acceder a la autonomía indígena originario campesina.

En el caso de Raqaypampa, el Artículo 8 del Estatuto Autonómico Indígena Originario Campesino<sup>184</sup>, define como sistema de gobierno a la democracia comunitaria, directa y participativa, que se ejerce en el marco de la Asamblea

---

<sup>182</sup> Ley Marco de Autonomías y Descentralización, Artículo 55, párrafo I, numeral 1.

<sup>183</sup> Ley Marco de Autonomías y Descentralización, Artículo 55, párrafo I, numeral 3.

<sup>184</sup> Aprobado mediante referendo Autonómico de 20 de noviembre de 2016.

General de Comunidades como máxima instancia de deliberación y decisión de la Autonomía; a través de la elección de las autoridades responsables de ejecutar los mandatos de dicha instancia, según nomas, instituciones y procedimientos propios.

Para el caso de Lomerío, el Artículo 6 del Proyecto de Estatuto Autonómico<sup>185</sup> señala que la forma de gobierno de la autonomía indígena de la nación Monkoxi de Lomerío, se funda en la democracia comunitaria, directa y participativa. Y que las autoridades electas -a través de estos mecanismos- asumen su mandato en aplicación de las normas y procedimiento propios en el marco de lo señalado por el Estatuto Autonómico.

Ambas normas básicas institucionales reflejan que la elección de las autoridades y representantes en procesos autonómicos de base territorial, salvando las diferencias culturales, sociales, políticas y jurídicas, base del carácter plural de nuestro país, se sustentan en la democracia comunitaria, y en la democracia directa y participativa, que se expresan en el plano procedimental en el ejercicio de las normas y procedimientos propios como mecanismo de expresión de los sistemas políticos reconocidos por el Artículo 30, párrafo I, numeral 14 de la Constitución Política del Estado.

En el caso de la supervisión que debe realizar el Órgano Electoral Plurinacional a la elección de las autoridades y representantes, así como su acreditación. La Ley N° 026 promulgada de manera anterior a la Ley N° 031, en su Artículo 74 señala que en la conformación de las autonomías indígena originario campesinas se aplicará lo establecido en los artículos 2, 30 y 289 al

---

<sup>185</sup> Declarado Constitucional por la Declaración Constitucional Plurinacional 005/2018 de 14 de marzo correlativa a la Declaración Constitucional Plurinacional 0077/2017 de 25 de septiembre.

296 de la Constitución Política del Estado. Al no existir una normativa de desarrollo, la supervisión a la elección de autoridades se realiza en el marco del “Reglamento para la supervisión al proceso de autonomías indígena originario campesinas” (norma citada en anteriores acápite al momento de analizar la consulta de acceso a la autonomía, la conformación del Órgano Deliberativo y la aprobación del Estatuto Autonómico Indígena).

En este punto, es importante precisar lo que entiende el Órgano Electoral Plurinacional respecto a la acción de Supervisión. El Reglamento para la supervisión al proceso de autonomías indígena originario campesinas, define: *“Supervisión: Es la acción de observar y acompañar el ejercicio y la aplicación de las normas y los procedimientos propios de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos en el proceso de acceso a la Autonomía Indígena, la conformación de un Órgano Deliberativo o su equivalente, la aprobación de un Estatuto Indígena Originario Campesino por normas y procedimientos propios y la conformación de gobiernos autónomos indígena originario campesino”*.<sup>186</sup>

En ese contexto, la norma adjetiva<sup>187</sup> señala que los titulares de la Nación y Pueblo Indígena Originario Campesino, deben presentar la solicitud de supervisión ante el Tribunal Electoral Departamental, adjuntado requisitos similares a los que el Órgano Electoral Plurinacional solicitó en las etapas anteriores del proceso autonómico.<sup>188</sup> La entidad electoral departamental, a

---

<sup>186</sup> Artículo 6, inciso f, del Reglamento modificado mediante Resolución TSE-RSP-229/2016 de 27 de julio de 2016.

<sup>187</sup> Artículo 30 del Reglamento modificado mediante Resolución TSE-RSP-229/2016 de 27 de julio de 2016.

<sup>188</sup> Nos referimos a: a. Acta de elección y/o posesión de la o el titular de la Nación y Pueblo Indígena Originario Campesino solicitante. b. Estatuto Autonómico aprobado mediante normas y procedimientos propios y referendo. c. Convocatoria a la conformación del gobierno autónomo indígena originario campesino en la que se establezca lugar y fechas. d. Normas y procedimientos propios de la Nación y Pueblo Indígena Originario Campesino en el que se expresen los mecanismos de respeto a los derechos de las minorías y el cumplimiento de los criterios de paridad y alternancia en la conformación del gobierno de la

través de una Comisión Técnica procederá a realizar un trabajo de gabinete consistente en la revisión de la documentación presentada, así como una actuación de campo, consistente en la participación de los espacios en los que se nominaran, designarán y elegirán a las autoridades y representantes de acuerdo a lo señalado por el Estatuto Autonómico.

Concluida la actuación de campo, la Comisión emitirá un informe que desarrolla los siguientes aspectos: a. Detalle de la Nación y Pueblo Indígena Originario Campesino que participó en la conformación del gobierno autónomo indígena originario campesino. b. Relación de autoridades que dirigieron el proceso a la conformación de gobiernos autónomos indígena originario campesino. c. Relación de normas y procedimientos propios de la Nación y Pueblo Indígena Originario Campesino en el que se expresen los mecanismos de respeto a los derechos de las minorías y el cumplimiento de los criterios de paridad y alternancia en la conformación del gobierno de la autonomía indígena originaria campesina. d. Detalle de los resultados del proceso de la conformación del gobierno autónomo indígena originario campesino, en el marco del Estatuto Indígena Originario Campesino y el reglamento de supervisión.<sup>189</sup> El informe es puesto a consideración de Sala Plena del Tribunal Electoral Departamental, instancia que de aprobado el informe, mediante Resolución expresa dispondrá que Secretaría de Cámara emita las credenciales de autoridades y representantes electos.<sup>190</sup>

---

autonomía indígena originaria campesina. Este requisito podrá ser presentado de forma oral o escrita de acuerdo a lo definido por la o el titular de la Nación y Pueblo Indígena Originario Campesino. e. Procedimiento que exprese las normas y procedimientos propios de la Nación y Pueblo Indígena Originario Campesino a ser aplicados a momento de conformar el gobierno de la Autonomía Indígena Originario Campesino, cuando así lo establezca su Estatuto. Este requisito podrá ser presentado de forma oral o escrita de acuerdo a lo definido por la o el titular de la Nación y Pueblo Indígena Originario Campesino.

<sup>189</sup> Artículo 35 del Reglamento modificado mediante Resolución TSE-RSP-229/2016 de 27 de julio de 2016.

<sup>190</sup> Artículo 36 del Reglamento modificado mediante Resolución TSE-RSP-229/2016 de 27 de julio de 2016.

Revisado el proceso de conformación del gobierno indígena originario campesino, encontramos una colisión entre la aplicación de las normas y procedimientos propios y el ejercicio de los sistemas políticos y jurídicos a través de la jurisdicción electoral que es ejercida por las autoridades indígena originaria campesinas quienes dirigen el proceso electoral de las nuevas autoridades y representantes de los órganos de poder público de la Entidad Territorial Autónoma y el acto de supervisión por parte de un Órgano del Estado: el Órgano Electoral Plurinacional.

Esta colisión supone la subordinación de las autoridades indígenas, de sus decisiones -expresión de la democracia comunitaria en algunos casos de la democracia directa y participativa-, así como de las normas y procedimientos propios y de la jurisdicción electoral, ante el Órgano Electoral Plurinacional que definirá de acuerdo con un criterio técnico el cumplimiento o no de la normativa autonómica indígena originaria campesina en materia electoral. Esta situación es contraria al desarrollo y ejercicio de las instituciones democráticas de los pueblos y naciones indígenas originario campesinos, competencia reconocida como exclusiva por el Artículo 304, párrafo I, numeral 23 de la Norma Fundamental. Y se constituye en otra de las limitaciones para el acceso a la autonomía indígena originaria campesina.

## **2.11. LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y LOS LÍMITES A LA CONSOLIDACIÓN DE LA AUTONOMÍA DE BASE TERRITORIAL DE LAS NACIONES Y PUEBLOS INDÍGENAS**

Como lo señalan, Plata y Cameron (2017) La ley Marco de Autonomías, coloca a los municipios indígenas, así como a los territorios indígena originario campesinos en la disyuntiva de reafirmar su estatus municipal, y su estatus de

territorios con gobierno propio a partir de los derechos reconocidos en la Constitución Política del Estado, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos indígenas, o de iniciar un proceso incierto, prolongado y potencialmente costoso para convertirse en autonomía.

En el desarrollo del capítulo se ha presentado un análisis de la normativa que regula el procedimiento para el acceso a la autonomía indígena de base territorial. El mismo, partió de una hipótesis que asume que los requisitos y condiciones establecidos en el marco normativo que regula la autonomía indígena originaria campesina de base territorial en el país, constituye una dificultad y limita el ejercicio al derecho a la autonomía y a la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos a través de la autonomía de base territorial.

Para entender si realmente estos requisitos y condiciones, constituyen una dificultad y limitación al ejercicio del derecho a la autonomía de base territorial, recurrimos a lo señalado por el abogado colombiano Rósembert Ariza (2008: 267) quien tomando como fuente jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia, sostiene que las limitaciones son especificaciones normativas a los límites que los derechos fundamentales tienen en cuanto a derechos. Y que estas limitaciones no pueden exeder el ámbito de los límites de los derechos humanos, pues lo contrario supondría la pura y simple supresión de éstos.

Siguiendo al autor, es necesario mencionar que la autonomía y la diversidad étnica y cultural tienen carácter de principios constitucionales, por tanto, para que una limitación de estos principios esté constitucionalmente justificada es necesario que se cumplan dos condiciones: la primera que la medida sea necesaria para salvaguardar un interés de mayor jerarquía o, que se

fundamente en un principio constitucional de un valor superior a la autonomía y la diversidad étnica y cultural; la segunda es que del catálogo de restricciones posibles, se elija la menos gravosa para la autonomía de las comunidades indígenas.

En este contexto, observamos que los requisitos y condiciones que deben cumplir las naciones y pueblos indígenas en la “larga marcha” establecidos por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031, para lograr su autonomía constituyen verdaderos límites de carácter inconstitucional. Pues en ninguno de los casos cumplen con la misión de preservar un interés de mayor jerarquía. Sino que, se orientan a mantener el *statu quo* sobre el desarrollo de derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, que apuestan por transitar a un nueva organización política y territorial del Estado. Lo cual implica, posponer la consolidación de un verdadero Estado Unitario Plurinacional, descentralizado y con autonomías en el que los gobiernos indígenas asuman sus competencias y facultades en el marco de una forma de gobierno intercultural y plural que se reconozca su diversidad. Esto implica mantener la actual división política del país y desconocer la deuda histórica para con los pueblos indígenas y sus territorios ancestrales, en cuanto no solo su reconocimiento formal, sino a partir de su reconocimiento real como parte de la estructura institucional, jurídica y territorial del Estado.

Al mismo tiempo, estas condiciones, desconocen elementos sustantivos para todo proceso de constitución de autonomía: la expresión de voluntad de constituir autonomías territoriales, es decir la expresión del soberano de decidir la autonomía de su territorio, acto fundamental que durante toda la “larga marcha” se ve subordinado al cumplimiento de condiciones de carácter administrativo y burocrático, a partir de órganos del Estado que aún no han terminado de entender que el país encuentra su mayor valor en su carácter plural y en el reconocimiento

a la existencia precolonial y al derecho a la autonomía y al autogobierno de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

Por otro lado, el análisis realizado nos muestra que muchas de los requisitos y condiciones que forman parte del proceso autonómico nacional en materia indígena se encuentran dentro del texto constitucional, situación que debe ser analizada y debatida en mayor profundidad ya que pensar en un mecanismo para superar estas barreras nos derivan a un proceso de reforma parcial de la Constitución.

Finalmente, la voluntad política expresada por el Órgano Legislativo Plurinacional para propiciar modificaciones en la Ley Marco de Autonomías N° 031, es ampliamente destacada y reconocida, sin embargo estas aún no son suficientes pues, si bien representan un avance significativo para la desburocratización del proceso, no se han considerado elementos que hacen a la esencia misma de la autonomía como el desconocimiento de la preexistencia de las naciones y pueblos indígenas y de sus territorios, situación que se pone en evidencia cuando aun se mantienen requisitos como las certificaciones que ponen en tela de juicio lo ya establecido por la Norma Fundamental como base del Estado Plurinacional.

## **CAPÍTULO III**

### **EL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN DE LA AUTONOMÍA INDÍGENA DE BASE TERRITORIAL DE LA NACIÓN MONKOXI DE LOMERÍO**

#### **3.1. CONTEXTO SOBRE LA NACIÓN MONKOXI DE LOMERÍO**

La nación Monkoxi de Lomerío, es uno de los pueblos indígenas chiquitanos que habitan el oriente boliviano.

En 1996 año en el que se promulga la Ley INRA, la Central de Comunidades Originarias de Lomerío (CICOL) demandó al Estado boliviano la titulación de su TCO en una extensión de 300.000 hectáreas. Luego de diez años de proceso en 2006 el Estado reconoció a la TCO de Lomerío mediante Título Ejecutorial N° TCO-NAL-000114 con una extensión de 259.188,6445 hectáreas.<sup>191</sup>

Lomerío, se ubica al noreste del departamento de Santa Cruz, en las provincias Ñuflo de Chávez y Velasco; en la actualidad se encuentra sobrepuesto al municipio de San Antonio de Lomerío. Limita al norte con el municipio de Concepción, con la Tierra Comunitaria de Origen (TCO) ayorea de Zapocó, al sur con el municipio de San Miguel de Velasco y al oeste con el municipio de San Ramón.

---

<sup>191</sup> Ver: Terceros, Elva. Lomerío. *La demanda de un pueblo y el proceso legal*. CEJIS, Santa Cruz, Bolivia 2002.

De acuerdo con datos oficiales del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en 2012, Lomerío registró una población de 6.481 habitantes, de los cuales 3.421 son hombres y 3.060 mujeres (INE: 2012). La población de Lomerío se auto identifica como parte de la Nación Monkoxi de Lomerío. En la actualidad, su población es mayoritariamente joven, el 57% se encuentra entre los 0 a 19 años y más de dos tercios de la población tienen una edad menor a los 10 años.<sup>192</sup> (CICOL - CEJIS, 2018:79).

Territorialmente, la TIOC de Lomerío luego del proceso de municipalización se encuentra superpuesta a la jurisdicción del Municipio de San Antonio de Lomerío.<sup>193</sup> Se organiza en cuatro zonas: San Antonio, Salinas, El Puquio y San Lorenzo. Actualmente cuenta con un total de 29 comunidades.<sup>194</sup>

La historia del territorio de Lomerío data de la etapa misional. Entre 1691 y 1767 se establecieron las misiones Jesuitas (Peña, 2016). Es en esta época algunos grupos indígenas huían de las misiones que se conformaban con el apoyo de comerciantes españoles y traficantes de esclavos. En ese proceso se creó Lomerío, lugar de difícil acceso y poco apto para la ganadería, un lugar de reencuentro refugio de grupos indígenas chiquitanos.

En 1767 con la expulsión de los jesuitas, las misiones son transferidas a sacerdotes seculares y luego a funcionario públicos, convirtiéndose en poblaciones mestizas. En este periodo se impone el reclutamiento de los habitantes de las misiones como mano de obra. Ante esta amenaza, Lomerío se

---

<sup>192</sup> *Ibíd.*, p. 70

<sup>193</sup> El municipio de San Antonio de Lomerío fue creado en marzo de 1999 a través de la Ley N° 1965. Para una mayor referencia sobre la presencia chiquitana en el Gobierno Municipal de San Antonio de Lomerío, ver: Vargas Delgado Miguel (Coord.) *La democracia comunitaria: entre el deseo y la realidad. Pueblos indígenas chiquitano y guaraní en Santa Cruz*. La Paz: PIEB, CEDURE, JATUPEANDO, La Paz, Bolivia 2014.

<sup>194</sup> *Ibíd.*, p. 80

va constituyendo en un lugar de refugio para familias de diversos pueblos chiquitanos provenientes de las misiones de San Javier, San Ignacio, Concepción, San Miguel, San Rafael y Santo Corazón. Es a partir de este proceso migratorio que se formaron las actuales comunidades. Con el auge de la goma 1880 – 1920 los indígenas son sometidos a trabajos forzados. En ese contexto muchos deciden huir hacia lugares poco transitados y alejados en lo que establecían ranchos y comunidades libres, siendo una de estas comunidades Lomerío.<sup>195</sup>

Luego de la Guerra del Chaco se marca una nueva etapa en el desplazamiento indígena. Se liberan a los indígenas del servicio militar y el reclutamiento obligatorio, otorgándoles la oportunidad de fundar nuevas comunidades libres. Sin embargo, las condiciones de trabajo no sufren un cambio sustancial. A pesar de que en 1937 el empadronamiento forzoso fue abolido, en los gomales y las haciendas ganaderas su práctica continuaba bajo el sistema de endeudamiento o “enganche”, que se transfería de generación en generación. Por otro lado, la construcción del ferrocarril Santa Cruz – Corumba (1945) desarticuló nuevamente los territorios indígenas obligándolos a reubicarse en nuevos asentamientos, situación que se consolidó con la Reforma Agraria de 1953.<sup>196</sup>

De acuerdo con los testimonios recogidos por Peña (2016), si bien la reforma agraria no resolvió del todo el proceso por la tierra, sirvió para que las comunidades de Lomerío se organicen y logren iniciar el camino a la libertad. En una junta de comunidades realizada en la comunidad de Salinas se decidió expulsar a los patrones (Germán Pedraza y Benjamín Román). Luego de este

---

<sup>195</sup> *Ibid.*, p. 134 - 138

<sup>196</sup> *Ibid.*, p. 139

hecho en 1961 se decidió organizar el primer sindicato agrario de Lomerío en la comunidad de San Lorenzo. En 1970 el sindicato se reorganiza y conforma comités y subcentrales.

En la década de los 80's se inicia la unificación del movimiento indígena de tierras bajas con el nacimiento de la CIDOB. En 1982 Lomerío aun contaba con un sindicato campesino, sin embargo, luego de la conformación de la CIDOB en Santa Cruz, los dirigentes de Lomerío que participaron en su creación retornaron al territorio y discutieron la posibilidad de reorganizarse en una organización que no sea sindical.

Con estos antecedentes, el 17 de noviembre de 1982 se crea la Central Intercomunal Campesina del Oriente de Lomerío (CICOL). En su creación, la organización asumió el objetivo de defender a las comunidades de las empresas madereras que extraían recursos naturales del territorio. Luego de su creación la CICOL participó de forma activa en la conformación de la Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB). En 1997 la Central Intercomunal Campesina se transformó en una organización indígena rectificando su nombre a la Central de Comunidades Originarias de Lomerío (Terceros, 2002). De acuerdo con Díez Astete (2011: 400), la CICOL constituye una de las organizaciones chiquitanas más representativas del oriente del país. En razón a esta valoración, no es casual que Lomerío y la CICOL representen uno de los pueblos y organizaciones que han encabezado y promovido no solo la gestación del movimiento indígena a nivel nacional, sino también uno de los mayores promotores de la autonomía indígena de base territorial.

### **3.2. AUTONOMÍA DEPARTAMENTAL VS. AUTONOMÍA INDÍGENA**

En enero de 2005 el gobierno de Carlo Mesa asumió el compromiso de convocar a la elección de prefectos de departamento y al referendo sobre autonomías departamentales. Luego de la crisis política que derivó en la renuncia de Mesa a la presidencia, el Congreso de la República resolvió convocar de manera simultánea al referendo de aprobación de autonomías y a la elección de Asambleístas Constituyentes. En diciembre del mismo año, se eligieron por primera vez en la historia del país a prefectos departamentales. Bajo este antecedente, el 6 de marzo de 2006 se promulgó la Ley N° 3365 convocando al referendo nacional vinculante a la Asamblea Constituyente para autonomías departamentales. Así, se iniciaba en el país el proceso autonómico.

Con los resultados del referendo constituyente para autonomías departamentales, luego de convocada e inauguración de la Asamblea Constituyente, a inicios de 2008 líderes cívicos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija, convocaron a un referendo para legitimar su propuesta de autonomía departamental a través de la aprobación de estatutos autonómicos. El 4 de mayo en estos cuatro departamentos se realizó el referendo departamental sobre Estatutos Autonómicos Departamentales aprobado por las Asambleas Autonómicas Departamentales. En el caso del Estatuto Departamental de Santa Cruz, logró un apoyo del 78,78% de votos válidos.

Durante el proceso de que gestó las autonomías departamentales, las organizaciones indígenas presentaron su rechazo al asunto, pues consideraban que el modelo autonómico departamental era contrario a los intereses y derechos de las comunidades. En ese contexto, el movimiento indígena de Santa Cruz, a través de sus instancias orgánicas asumió diversas estrategias contra la

aprobación de los Estatutos Autonómicos Departamentales. Así, por ejemplo, la Organización Indígena Chiquitana (OICH) definió la no asistencia y abstención en la participación al referendo. Resultado de esta definición en las comunidades chiquitanas de la provincia Ñuflo de Chávez, la abstención llegó al 74% lo cual sorprendió a los grupos cívicos que promovieron la consulta<sup>197</sup> este hecho demostró que en el departamento existía una importante oposición al proceso autonómico departamental.

En el contexto de disputa entre los promotores de la Autonomía Departamental y los intereses de las comunidades indígenas, el territorio de Lomerío, en su XXVI Asamblea General Ordinaria convocada por la CICOL definió el 29 de marzo de 2008 rechazar el desarrollo del referendo departamental autonómico por considerarlo ilegal y contrario a la Constitución. Esta definición no fue apoyada por el gobierno municipal de San Antonio de Lomerío, que firmó un acuerdo con la Prefectura del departamento para apoyar la aprobación del Estatuto. Esta decisión originó un clima de tensión al interior del territorio. La CICOL solicitó a la Corte Departamental Electoral no enviar ánforas a las comunidades de la TCO. Como una medida de resguardo a esta definición, la CICOL instaló trancas de control para impedir el ingreso del material electoral, ante esta situación, la autoridad electoral envió el material vía aérea.<sup>198</sup>

El 2 de mayo de 2008 a pocas horas de realizarse el referendo, la tensión entre las autoridades municipales e indígenas alcanzó niveles de violencia nunca visto en el territorio de Lomerío. Ante el inminente desarrollo del referendo, la CICOL decidió realizar una marcha para explicar al alcalde los alcances y propósitos de la autonomía indígena de base territorial y su rechazo al proyecto

---

<sup>197</sup> *Ibíd.*, p. 140

<sup>198</sup> *Ibíd.*, p. 140.

de Estatuto Autonómico Departamental. Por su parte el municipio comunicó a los habitantes de San Antonio que la movilización de la CICOL tenía como objetivo la toma de la alcaldía y otras instituciones con sede en la comunidad. Esta situación originó el amedrentamiento y agresión a los marchistas.<sup>199</sup>

A pesar de la oposición de la organización indígena y los hechos de violencia, algunas comunidades del territorio como San Antonio y Salinas procedieron a votar en el referendo, mientras que otras como Puquio (comunidad en la que se encuentra la sede de la CICOL) la votación no llegó a realizarse. Fruto de esta determinación, la Prefectura del departamento en coordinación con autoridades del municipio apoyaron la conformación de la Central Étnica de Pueblos Indígenas de Lomerío (CEPIL)<sup>200</sup> organización que desde su fundación presentó una férrea oposición al proceso autonómico de base territorial.

De manera paralela a la tensión entre el proyecto de autonomía departamental y los intereses de las comunidades expresadas en su reivindicación por las autonomías indígenas territoriales, se encontraba en desarrollo el proceso constituyente, espacio en el que Lomerío contaba con una representante directa Nelida Faldin<sup>201</sup>, asambleísta constituyente que participó en la Comisión Estructura y Organización del Estado.

Bajo estos antecedentes, observamos que el proceso de consolidación de la autonomía indígena de base territorial de Lomerío, grafica la disputa entre las

---

<sup>199</sup> *Ibíd.*, p. 142.

<sup>200</sup> *Ibíd.*, p. 143.

<sup>201</sup> Nelida Faldin es líder chiquitana, inició su carrera como dirigente de la CICOL en 2005 haciendo seguimiento al proceso de saneamiento y titulación de las TCO's Lomerío y Monte Verde, así como la demanda por una Asamblea Constituyente, fue Asambleísta Constituyente por el MAS en representación de la circunscripción 57 del departamento de Santa Cruz y de las organizaciones chiquitanas. Fue Cacique General de la CICOL y Asambleísta Departamental Suplente en la Asamblea Legislativa Plurinacional (2009 – 2015).

dos formas de percibir y entender a la autonomía: desde el escenario urbano con la autonomía departamental y desde el ámbito rural a través de la autonomía indígena en general y la de base territorial en particular. Asimismo, Lomerío se presenta como una de las pocas experiencias autonómicas gestionadas desde las organizaciones indígenas que se desarrolló a la par del proceso constituyente como una alternativa gestada desde el nivel local a la propuesta de autonomía departamental para proyectarse como una propuesta que materializa ya en el Estado Plurinacional.

### **3.3. LA AUTONOMÍA DE BASE TERRITORIAL EN LOMERÍO**

Como pudimos observar, el proceso autonómico de Lomerío se desarrolló en el contexto del debate sobre autonomía departamental de Santa Cruz (2004 – 2009)<sup>202</sup> y la Asamblea Constituyente (2006 – 2008).

Durante el proceso constituyente las organizaciones indígenas del oriente del país al igual que muchas otras elaboraron propuestas para ser presentadas a la Asamblea Constituyente. En el caso de la Organización Indígena Chiquitana (OICH) presentó una propuesta bajo el nombre “Derechos indígenas y originarios en la CPE”. Dicha propuesta buscaba constitucionalizar y profundizar los derechos individuales y colectivos al territorio, el medio ambiente, la consulta y el consentimiento previo libre e informado, la justicia comunitaria y la autodeterminación y el autogobierno (CICOL – CEJIS, 2018:144). De manera concreta, sobre la temática autonómica se planteaba la restitución integral de los

---

<sup>202</sup> Ver: Marca, Juan Pablo, *et.al. Discurso y hegemonía en el proceso autonómico cruceño*. PIEB, CEDURE, JATUPEANDO, La Paz, Bolivia 2014.

territorios ancestrales legítimamente reconocidos y a partir de los municipios con mayor población indígena, así como la constitución de la región chiquitana.<sup>203</sup>

Con la experiencia acumulada durante la discusión sobre autonomías en la Asamblea Constituyente la dirigencia de Lomerío a la cabeza de la CICOL y la OICH además de otras centrales chiquitanas, iniciaron el proceso de análisis sobre la visión y viabilidad de la autonomía de base territorial, así como de las otras formas reconocidas en el proyecto de Constitución Política del Estado aprobado por la Asamblea Constituyente en diciembre de 2007. Por ello, se ingresó al debate sobre municipio vs. autonomía. De acuerdo con testimonios recogidos por la CICOL y el CEJIS (2018) en 2008, el debate se centró en posiciones que entendían al municipio como una forma de estructura colonial impuesta que no reconocía el sueño de la autonomía, ni el del gobierno al que apostaban las organizaciones indígenas.

Luego de la discusión a nivel orgánico sobre la autonomía indígena, la CICOL y las comunidades que la integran realizaron una profunda reflexión sobre el sueño de hacer realidad la autonomía indígena en el territorio. El debate sobre la viabilidad autonómica fue trasladado a la Asambleas generales.<sup>204</sup> En estos espacios, se analizaron las posibilidades históricas, políticas, técnicas y jurídicas que permitan avanzar hacia la construcción de la autonomía indígena de base territorial (CICOL – CEJIS, 2018:147).

Así, la autonomía indígena fue definida por la Nación Monkoxi de Lomerío como la capacidad de autogobernarse en el territorio, constituir gobierno en igualdad, ejerciendo la capacidad de legislar, de administrar justicia indígena,

---

<sup>203</sup> *Ibid.*, p. 144.

<sup>204</sup> Estos espacios constituyen las instancias máximas de toma de decisiones al interior del territorio de Lomerío y las 29 comunidades que lo integran.

gestionar y administrar el territorio la “casa grande” con base en la cosmovisión y la identidad, en los ámbitos político, social, económico, ambiental y cultural, y en el marco del ejercicio de los derechos y el principio de “libertad” sin subordinación y sometimiento.<sup>205</sup>

Por otro lado, la reflexión sobre la autonomía indígena se fundó en la experiencia de gestión del gobierno municipal de San Antonio de Lomerío. La cual se caracterizó por el desarrollo de alianzas y pactos con partidos políticos sin permitir a las comunidades avanzar en función a sus demandas y visión propia, lo cual solo generó actos de división, conflictos y malos manejos económicos. Ante esta situación se presentó a la autonomía indígena como el escenario en el que la elección de autoridades a través de normas y procedimientos propios, así como la reconstitución territorial a partir de la convivencia armónica con la naturaleza, eran posibles.<sup>206</sup>

A la luz de estas reflexiones, la CICOL en su XXVI Asamblea General Ordinaria realizada los días 28 y 29 de marzo de 2008, aprobó la declaración de Autonomía del Pueblo Indígena Monkoxi (Chiquitano) de Lomerío. La Resolución N° 1 de la Asamblea General, documento constitutivo del proceso autonómico de Lomerío, sustentado de manera jurídica en la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, ratificada mediante Ley N° 3760 el 7 de noviembre de 2007 y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo OIT ratifica por el país a través de la Ley N° 1257 de 11 de julio de 1991.

Un dato no menor en el proceso se encuentra en el momento histórico en el que se realiza la proclamación del proceso autonómico en Lomerío. Éste

---

<sup>205</sup> *Ibíd.*, p. 157.

<sup>206</sup> *Ibíd.*, p. 157 – 158 - 159.

adquiere una relevancia importante pues se originó de manera anterior a la aprobación y promulgación de la Constitución Política del Estado en febrero de 2009.

De esta manera, por decisión de 29 comunidades en claro ejercicio del derecho a la libre determinación, Lomerío dio un paso importante para la historia del proceso autonómico indígena del país en general y de las tierras bajas en particular: declarar su territorio como el primer territorio indígena autónomo del país.

*“Primero.- DECLARAR AL TERRITORIO INDÍGENA CHIQUITANO DE LOMERÍO como el PRIMER TERRITORIO INDÍGENA AUTÓNOMO DE BOLIVIA”.*

La génesis del proceso de Lomerío no se limitó a la enunciativa decisión de acceso a la autonomía, sino que definió acciones concretas para avanzar en la consolidación del nuevo gobierno indígena. Por ello, una de las tareas inmediatas del primer territorio indígena autónomo, se centró en el mandato de construcción de un Estatuto Autonómico.

*Segundo.- El Pueblo Indígena Monkoxi (Chiquitano) de Lomerío titular y propietario del Territorio Indígena Autónomo de Lomeríos, redactará y aprobará un Estatuto de Autonomía Indígena Originaria Campesina, de acuerdos a sus normas y procedimientos propios.*

Con la declaración autónoma en 2008 se inicia para Lomerío la “larga marcha” por la consolidación de la autonomía indígena originaria campesina. En febrero de 2009 a casi un año de realizada la XXVI Asamblea General Ordinaria

de Lomerío se promulga la nueva Constitución Política del Estado. En ella, se reconoce la autonomía indígena con tres vías para su acceso: la vía TIOC, la conversión por municipio y la región indígena. En ese contexto Lomerío retoma el debate municipio vs. autonomía. En abril de 2009 se aprueba la Ley del Régimen Electoral Transitorio N° 4021, norma que en su disposición transitoria tercera abre la posibilidad de que las naciones y pueblos indígenas originarias campesinas que así lo decidan conviertan un municipio en autonomía indígena originario campesina, pudiendo elaborar su estatuto, y realizar un referendo el 6 de diciembre de 2009.

La promulgación de la Ley N° 4021, situó a Lomerío en la discusión sobre cuál de las rutas seguir para acceder a la autonomía. Por un lado, se encuentra la autonomía de base territorial o TIOC y por otro la conversión de municipio a autonomía. Al momento de promulgada la norma electoral transitoria, aún no se contaba con un procedimiento específico para acceder a la autonomía por la vía territorial pues se debía esperar la discusión del a Ley Marco de Autonomías y Descentralización. En cambio, la vía de la conversión municipal contaba con la posibilidad de dar un paso importante: la realización del referendo para convertir un municipio en autonomía indígena originaria campesina, cumpliendo algunos requisitos.

Ya en la aplicación de la Ley N° 4021, el Ministerio de Autonomías, así como lo hizo con otros municipios con presencia mayoritaria de población indígena, presentó a la CICOL una propuesta para que el municipio de San Antonio de Lomerío inicié el proceso de conversión a autonomía indígena. Ante esta solicitud, la CICOL comunicó a la instancia estatal su desacuerdo de acceder a la autonomía indígena por la vía del municipio.

La divergencia presentada por las autoridades indígenas de Lomerío se fundaba en dos elementos sustanciales. En primer lugar, se observaba el mecanismo de acceso a la autonomía: El referendo. Para las autoridades indígenas Monkoxi el acceder a la autonomía mediante este mecanismo, significaba renunciar al ejercicio de la democracia comunitaria y la aplicación de las normas y procedimientos propios. El segundo aspecto, se relacionó con la base territorial sobre la cual se constituiría la futura autonomía indígena; la propuesta de conversión significaba renunciar a la TCO como base territorial de la autonomía y asumir el municipio como la jurisdicción del nuevo gobierno autónomo, esta definición para Lomerío representaba renunciar a parte del territorio titulado como TCO base de la nueva jurisdicción autónoma, pues el territorio titulado luego de concluido el saneamiento de tierras es mayor a la jurisdicción del municipio de San Antonio de Lomerío.<sup>207</sup>

De acuerdo a una comunicación remitida al entonces Ministro de Autonomías Carlos Romero<sup>208</sup>, la posición de la CICOL encontraba sustento constitucional en el Artículo 293, parágrafo I, de la nueva Constitución Política del Estado, que establece que la autonomía basada en territorios indígenas consolidados y aquellos en procesos, una vez consolidados, podrán constituirse por voluntad expresada de su población en consulta en conformidad a sus normas y procedimientos propios como único requisito exigible. Amparados en este precepto las autoridades de Lomerío plantearon trabajar en la construcción participativa de una reglamentación al Artículo 293, parágrafo I, a fin de ejercer de manera plena los derechos indígenas en la construcción de la autonomía.

---

<sup>207</sup> Extraído de la nota remitida por las autoridades de la CICOL al Ministro de Autonomías Carlos Romero el 26 de mayo de 2009.

<sup>208</sup> Nota remitada al Ministerio de Autonomías Carlos Romero el 26 de mayo de 2009.

Luego de presentada la decisión de constituir la autonomía indígena originaria campesina sobre la base territorial del territorio consolidado, las autoridades y comunidades de Lomerío decidieron iniciar el proceso de construcción participativa del Estatuto Autonómico. Así el 21 de julio de 2009, se procedió a constituir la Asamblea Autonómica Indígena Monkoxi Territorial de Lomerío, instancia que en el futuro se constituiría en el Órgano Deliberativo de Lomerío. Para ello, se construyó un reglamento de debates y funcionamiento para luego proceder a la elección de su primer directorio.

La Asamblea Autonómica Indígena Monkoxi Territorial de Lomerío, tuvo como primer reto construir un proyecto de Estatuto Autonómico para ser entregado al presidente del Estado en el acto de presentación del proyecto de Ley Marco de Autonomías fijado para el 2 de agosto de 2009. Luego de un álgido debate con servidores públicos del Ministerio de Autonomías sobre la decisión de constituir la autonomía sobre la base territorial y no así por la conversión de municipio, 39 asambleístas representantes de las 29 comunidades que conforman el territorio de Lomerío construyeron un proyecto de Estatuto para presentarlo en Camiri junto a otros pueblos indígenas. En este acto, Lomerío fue el único territorio que presentó un Estatuto Autonómico de una autonomía en proceso de constitución sobre la base del territorio.

De acuerdo con una nota de prensa publicada por la Red Erbol<sup>209</sup> en ocasión de la entrega del primer borrador del documento autonómico, Ignacio Soqueré dirigente de la CICOL señaló:

*“Queremos que la población conozca que no solamente existe un estatuto departamental que se quería imponer a la fuerza, ahora existe un (Estatuto) legítimo y consensuado. Los funcionarios prefecturales y*

---

<sup>209</sup> Nota publicada en <https://erbol.com.bo/> el 03 de agosto de 2009.

*dirigentes cívicos, deben reconocer este Estatuto Indígena y respetar los derechos de los pueblos originarios, puesto que no debe predominar solo la autonomía departamental”.*

Luego de presentado el proyecto de Estatuto Autonómico a autoridades del Órgano Ejecutivo, la CICOL y la OICH participaron en la discusión por la redacción de la versión final de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Aprobada la Ley Marco en julio de 2010, el proceso autonómico de Lomerío ya contaba con una hoja de ruta y procedimiento para la consolidación de la autonomía indígena. Sin embargo, esta nueva de ruta como se observó en el capítulo cuarto de la presenta investigación, estableció varios requisitos y condiciones para el acceso a la autonomía indígena.

Así se inició la etapa más extensa para alcanzar la autonomía indígena. La “larga marcha” en el Estado Plurinacional.

Lomerío había avanzado de forma importante en la redacción del proyecto de Estatuto Autonómico, sin embargo, el documento no era compatible con lo establecido por el Artículo 62 de la nueva Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031.<sup>210</sup> Por otro lado, debía adecuarse a lo previsto por el Artículo 275 de la nueva Constitución Política del Estado en relación a la construcción participativa de los proyectos de Estatutos Autonómicos o Cartas Orgánicas.

En ese contexto, a partir de marzo de 2012 se inició un proceso de adecuación del proyecto a la normativa autonómica que concluyó en abril de 2013 en la XXX Asamblea General Ordinaria de la CICOL. En este punto, es importante

---

<sup>210</sup> El artículo establece los requisitos mínimos y potestativos que deben contener el Estatuto Autonómico.

hacer un alto y reflexionar sobre la construcción participativa de las normas básicas institucionales en los niveles autónomos. A criterio del Tribunal Constitucional Plurinacional, este criterio constituye uno de los elementos más sustanciales de legitimidad.<sup>211</sup> Legitimidad entendida como: *“el reconocimiento y apropiación por parte de la población del contenido del documento estatuyente, de cuyo proceso de formación se sientan partícipes y que despierten en ellos el “animus” para su cumplimiento voluntario, más allá de los mecanismos coercitivos del Estado”*.

En atención al cumplimiento del criterio establecido por la Norma Fundamental y la jurisprudencia del máximo tribunal de interpretación constitucional del país, Lomerío aprobó el proyecto de Estatuto no sólo con la participación de los miembros del Órgano Deliberativo, sino también con el conjunto de representantes de las 29 comunidades que integran el territorio. El documento contenía 82 artículos, dos disposiciones finales y dos disposiciones transitorias.

Así, el 17 de diciembre de 2013, las autoridades del Órgano Deliberativo de Lomerío que luego de la aprobación del proyecto de Estatuto se denominó Consejo Consultivo Autónomo (CCA) presentaron ante el Tribunal Constitucional Plurinacional el proyecto de Estatuto Autónomo. El Tribunal respondió la solicitud a través del Auto Constitucional 0013/2014 C-A<sup>212</sup> señalando *“deficiencias formales observadas”* para proseguir con el Control de Constitucionalidad. En el fondo, se observaba que Lomerío no contaba con los certificados de ancestralidad y viabilidad gubernativa, requisitos no establecidos en el Artículo 24 del Código de Procedimiento Constitucional.

---

<sup>211</sup> Auto Constitucional Plurinacional 0006/2014-RQ, de 31 de julio de 2014.

<sup>212</sup> De fecha 10 de enero de 2014 y puesto a conocimiento de las autoridades del CCA en fecha 26 de febrero de 2014 vía fax.

De esta manera, el Tribunal Constitucional limitó el ejercicio de la autonomía indígena al cumplimiento de condiciones y requisitos “formales” fuera del ordenamiento jurídico. Así, la posición presentada por una de las entidades más importantes dentro la estructura institucional del Estado Plurinacional en el proceso autonómico indígena, reflejó el poco conocimiento y compromiso para con las iniciativas indígenas de consolidar su autonomía y ejercer su derecho al autogobierno.

La paralización condicionada del control de constitucionalidad del proyecto de Estatuto Autonómico de Lomerío fundada en la no presentación de dos condiciones establecidas por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización - que se analizan con mayor profundidad en el capítulo II de la presente investigación-, no podría ser atribuida a una omisión de la dirigencia de la CICOL y el CCA. Ambas instancias habían iniciado el trámite para obtener las certificaciones con la debida anticipación sin encontrar respuesta favorable de la instancia estatal competente el Ministerio de Autonomías.

En el caso del Certificado de Ancestralidad<sup>213</sup>, se iniciaron las gestiones administrativas para su obtención en octubre de 2012. Sin embargo, el Ministerio de Autonomías, desconociendo los plazos señalados dentro del procedimiento para su emisión,<sup>214</sup> fijado en 40 días a partir de la recepción de la solicitud, entregó la Resolución Administrativa N° 016/2013 el 26 de diciembre de 2013, la

---

<sup>213</sup> Los requisitos para la obtención del certificado establecidos por la normativa fueron: Estatutos Orgánicos, Reglamento interno, Informe de Necesidades Espaciales y/o Estudios de caracterización o equivalente del territorio, Fotocopia del título ejecutorial expedido por le INRA, Fotocopia del plano del territorio.

<sup>214</sup> Se trata de la Resolución Ministerial N° 091/2012 de 5 de julio de 2012 emitida por el Ministerio de Autonomías y Descentralización.

cual “reconoce” (luego de más de un año de presentada la solicitud) la condición de territorio ancestral de Lomerío. El documento administrativo señala:

*“Certificar la condición de Territorio Ancestral del Pueblo Indígena Chiquitano de Lomerío, de conformidad al párrafo I del artículo 56 de la Ley N° 031, Marco de Autonomías y Descentralización”.*

Por otro lado, el trámite para la obtención del Certificado de Viabilidad Gubernativa constituyó en el hito más tortuoso dentro del proceso autonómico de Lomerío. El procedimiento establecido por el Ministerio de Autonomías señalaba varios requisitos que las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos debían cumplir, entre ellos, la presentación de una Resolución Administrativa del Tribunal Supremo Electoral sobre la supervisión al acto de consulta de acceso a la autonomía por normas y procedimientos propios. El cumplimiento de este requisito representó una dificultad para Lomerío, pues al ser un proceso que definió el acceso a la autonomía indígena de manera anterior a la promulgación de la Constitución Política del Estado y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 021, se encontraba ante un vacío de tipo legal pues la reglamentación establecida para este efecto por parte del Tribunal Supremo Electoral no preveía la supervisión en gabinete a procesos en situaciones similares a las de Lomerío. Dicha limitación fue superada luego de aprobada la Resolución de Sala Plena del Tribunal Supremo Electoral TSE-RSP N° 269/2013 que en una de sus disposiciones transitorias dispuso que aquellos pueblos indígenas que decidieron acceder al proceso autonómico de manera anterior a la promulgación de la normativa autonómica podían acceder a una supervisión en gabinete realizada por instancias pertenecientes al Órgano Electoral Plurinacional. Con ello, Lomerío pudo cumplir con uno de los requisitos que dilató en mayor medida el proceso.

Como ya se mencionó, la obtención del Certificado de Viabilidad gubernativa representó una de las etapas más dilatadas de la “larga marcha” para acceder a la autonomía indígena. El trámite iniciado en 2013 bajo el reglamento emitido por el Ministerio de Autonomías obligó a la CICOL y a otras organizaciones a observar el mismo y plantear su modificación<sup>215</sup>. Luego de modificar el procedimiento para la obtención de la viabilidad gubernativa, en agosto de 2014 el CCA y la CICOL iniciaron el trámite ante el Ministerio de Autonomías instancia que entregó el Certificado de Viabilidad gubernativa mediante Resolución Administrativa VAIOC OT N° 009/2015 el 11 de noviembre de 2015. De esta manera, el ejercicio de un derecho fundamental se veía truncado por el cumplimiento de plazos administrativos, un procedimiento que debía cumplirse en 40 días hábiles se extendió por más de 365.

El proceso de obtención del Certificado de Viabilidad Gubernativa dentro del proceso de acceso a la autonomía de Lomerío, grafica muy bien la dilación que deben soportar las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos en el cumplimiento de los plazos y condiciones previos a la conformación del gobierno autónomo.

Con los certificados de Ancestralidad y Viabilidad Gubernativa, Lomerío en el afán de consolidar su gobierno autónomo, tuvo que subordinar su derecho a la autodeterminación al cumplimiento de condiciones injustas e irrisorias establecidas por el Tribunal Constitucional Plurinacional. Por ello, el 23 de agosto de 2016 (casi tres años después) repitió la presentación del proyecto de Estatuto Autonómico ante el tribunal. Presentado el documento, la máxima instancia para precautelar el respeto y garantías de los derechos constitucionales, luego de más

---

<sup>215</sup> La norma reglamentaria, establecía la prohibición de entregar el certificado de viabilidad gubernativa a aquellos territorios en los que se encuentren contrarias a la ley como el tráfico de sustancias controladas o de recursos naturales.

de siete meses, incumpliendo (nuevamente) los plazos determinados en el procedimiento constitucional, emitió el Auto de Admisión el 20 de febrero de 2017.

María Chore, presidenta del CCA graficaba este momento de la siguiente manera:

*“Nuestro Estatuto Autonómico ha sido admitido por el Tribunal Constitucional y el 20 de febrero hemos ido a darle seguimiento al TCP en Sucre y nos dieron la notificación. Entonces ahora estamos esperando que nos vuelvan a notificar para saber si tiene observaciones o no. Hay un plazo de 45 días hábiles para su revisión y estamos esperando si hay observación, sino la hay, iremos al referendo para su aprobación, y luego a crear el gobierno indígena” (CEJIS, 2018).*

Así, se iniciaba la etapa del control de constitucionalidad del proyecto de Estatuto Autonómico de Lomerío. El Tribunal Constitucional Plurinacional, luego de analizar el contenido del proyecto de norma básica institucional, emitió la Declaración Constitucional Plurinacional 007/2017 de 25 de septiembre de 2017, resolución que fue notificada a las autoridades de Lomerío el 5 de octubre del mismo año. La CICOL y el CCA inmediatamente convocaron a una sesión del Órgano Deliberativo, para que los estatuyentes analicen y ajusten las 19 observaciones emitidas por el tribunal y procedan a la aprobación del proyecto de Estatuto con las modificaciones “acordes” al texto constitucional.

El documento fue adecuado al texto constitucional por los miembros del CCA y remitido al tribunal el 17 de octubre de 2018, doce días después de haber sido notificados con la Declaración Constitucional, lo cual demuestra el gran

interés de las mujeres y hombres monkoxi de contar con un Estatuto adecuado a la Norma Fundamental.

Luego de entregar el proyecto de norma básica institucional Lomerío debía esperar ser notificado con la Declaración plena de constitucionalidad. Ese momento no llegó sin pasar como ya era característico por un proceso de dilación. El tribunal que había recibido y rechazado el primer texto del Estatuto Autonomo en 2013 concluía su gestión y debía hacerlo con el compromiso de entregar el mayor número de proyectos de Estatutos Autonomos. Sin embargo, eso no ocurrió con Lomerío, al concluir la gestión de la Sala Plena del Tribunal Constitucional 2011 – 2017 el proyecto de Estatuto aún no vio la luz. Los monkoxi debían esperar a las nuevas autoridades del Tribunal Constitucional electas por voto universal en diciembre de 2017.

Realizada algunas acciones de incidencia ante las nuevas autoridades del tribunal, el 14 de marzo de 2018, luego de más de cinco años de haber presentado el segundo proyecto de Estatuto Autonomo de Lomerío<sup>216</sup> el Tribunal Constitucional Plurinacional emitió la Declaración Constitucional Plurinacional (DCP) 0005/2018, con una frase que concluía la etapa más larga del proceso de acceso a la autonomía monkoxi:

*“La Sala Plena del Tribunal Constitucional Plurinacional; en virtud de la autoridad que le confiere la Constitución Política del Estado y (...) [el] Código Procesal Constitucional; resuelve, declarar: (...) La **COMPATIBILIDAD** del proyecto de Estatuto Autonomo Indígena de la Nación Monkóxi del Territorio de Lomerío, provincia Ñuflo de Chávez del departamento de Santa Cruz, con la Constitución Política del Estado”.*

---

<sup>216</sup> Recordemos que el primero fue elaborado a la luz de la efervescencia autonómica en agosto de 2009 y adecuado a los contenidos de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Habían transcurrido nueve años desde el momento en el que mujeres y hombres monkoxi en ejercicio de su derecho a la libre determinación, decidieran en el marco del respeto al ordenamiento jurídico y al proceso de transformación estructural que vivía el país, redactar un proyecto de Estatuto, y cinco desde que se había logrado adecuar esa norma en concordancia con el régimen autonómico nacional, para que el máximo tribunal de justicia constitucional del país reconozca la constitucionalidad de su proyecto de norma básica institucional que regirá el futuro gobierno indígena.

El proyecto de Estatuto Autonómico de la Nación Monkoxi del Territorio de Lomerío, compatibilizado con las Declaraciones de Constitucionalidad 0077/2017 y 0005/2018, denominado “*Nuxianka Uxia Nosiboriki*” (en búsqueda de la libertad), cuenta con un preámbulo, 81 artículos, dos disposiciones finales y dos disposiciones transitorias. Proclama la autonomía indígena de base territorial como medio para el ejercicio de la autodeterminación y el autogobierno.

*“En memoria de nuestros hermanos que en el pasado lucharon y ofrendaron sus vidas por la defensa de nuestro territorio, las presentes generaciones asumimos el firme horizonte de revalorizar nuestra cultura y nuestra identidad dando luz a la verdadera historia, razones por las que liberándonos de las cadenas y yugos que nos oprimían en todo sentido, hoy firmemente nos declaramos como Autonomía de Base territorial de la Nación Monkoxi de Lomerío (...). No dudamos que seguiremos luchando por la autonomía de nuestros territorios, haciendo uso y ejercicio de nuestro derecho a la autodeterminación y autogobierno, siendo parte del Estado Plurinacional boliviano (...).”*

La norma básica institucional que deberá ser puesta en consulta mediante referendo<sup>217</sup>, desarrolla y expresa en su parte general la voluntad histórica y política de las mujeres y hombres de Lomerío, de constituir un sistema de gobierno propio, como ejercicio del derecho a la libre determinación.<sup>218</sup> Bajo ese marco, la autonomía de Lomerío se asume como una forma de gobierno la democracia comunitaria, directa y participativa.<sup>219</sup>

Ambos elementos constituyen significantes importantes del proceso autonómico plurinacional, pues reafirman al sujeto indígena como aquel capaz de constituir un gobierno propio a través de instituciones democráticas próximas a la realidad del mundo indígena. Esto se sustenta en una suma de valores ancestrales y principios<sup>220</sup> como la libertad, la autodeterminación, la minga, la colaboración, la reciprocidad, la redistribución, la solidaridad, la identidad cultural, la sostenibilidad, la participación y el control social, el bien común, la transparencia y honestidad, la equidad, la igualdad, la dignidad, el trabajo colectivo, el respeto, la responsabilidad, el buen ejemplo, la confianza, la valentía, la humildad, que constituyen el cimiento de la “Casa Grande” el territorio en el que habitan mujeres y hombres autoidentificados como Monkoxi los buscadores de la libertad.

Lo anterior expresa el estrecho vínculo entre proceso autonómico y el territorio, y se ratifica en el fin mismo de la autonomía de la Nación Monkoxi<sup>221</sup>:

---

<sup>217</sup> Con el proyecto de Ley que pretende la modificación a la Ley Nº 031 este requisito dejaría de ser obligatorio, por lo que el estatuto autonómico de Lomerío se encontraría en vigencia luego de la creación de la nueva unidad territorial.

<sup>218</sup> Proyecto de Estatuto Autonómico de Lomerío, Artículo 1, parágrafo III.

<sup>219</sup> Proyecto de Estatuto Autonómico de Lomerío, Artículo 6.

<sup>220</sup> Proyecto de Estatuto Autonómico de Lomerío, Artículo 12, parágrafos II y III.

<sup>221</sup> Proyecto de Estatuto Autonómico de Lomerío, Artículo 13, parágrafos I y II.

la reconstitución territorial, el convivir con la naturaleza protegiendo los recursos naturales como bienes sociales para el vivir bien de las comunidades.

En cuanto estructura de gobierno el proyecto de Estatuto Autonómico, acorde a la forma de gobierno de democracia comunitaria, directa y participativa, adquiere un carácter asambleario e instituye a la Asamblea General<sup>222</sup> como la máxima instancia de autoridad con poder de decisión del gobierno. Esta instancia se compone por representantes de las 29 comunidades afiliadas a la CICOL y que integran el territorio de Lomerío.<sup>223</sup> El Órgano Ejecutivo denominado en bésiro como “*Yarusi Yiriabuxi*” constituye la instancia ejecutiva y administrativa del gobierno indígena; sus miembros son electos a través de las normas y procedimientos propios en la Gran Asamblea.<sup>224</sup> El Órgano Legislativo nombrado como “*Masumukuxi Makokotoxi*”, se integra por cinco representantes, cuatro provenientes de las cuatro zonas que conforman el territorio, elegidos por normas y procedimientos propios y uno elegido por la Asamblea General.<sup>225</sup> Finalmente, el órgano de administración de justicia reconocido en idioma originario como “*Mayiriabúka Imo Bakuxtakaxi*”, que se integra por las autoridades originarias del territorio de Lomerío: el cacique mayor de cada una de las comunidades, el cacique zonal y el Consejo de Ancianos.<sup>226</sup>

---

<sup>222</sup> Proyecto de Estatuto Autonómico de Lomerío, Artículo 24.

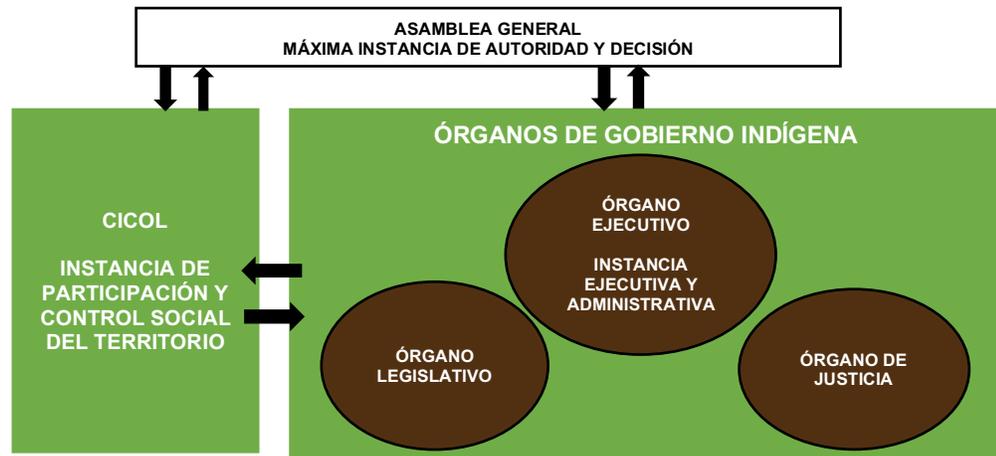
<sup>223</sup> Proyecto de Estatuto Autonómico de Lomerío, Artículo 25.

<sup>224</sup> Proyecto de Estatuto Autonómico de Lomerío, Artículo 30.

<sup>225</sup> Proyecto de Estatuto Autonómico de Lomerío, Artículo 35.

<sup>226</sup> Proyecto de Estatuto Autonómico de Lomerío, Artículo 40.

**GRAFICO 3.**  
**ESTRUCTURA DE GOBIERNO – PROYECTO DE ESTATUTO AUTONÓMICO**  
**DE LOMERÍO**



Con el proyecto de Estatuto de Lomerío, el proceso autonómico se encuentra frente a lo que quizás constituye la etapa final de la *“larga marcha”*. Se trata de la promulgación del Estatuto una vez aprobada mediante referendo<sup>227</sup> y la conformación del gobierno indígena. Ambos momentos, representan en sí mismos, los mayores retos que Lomerío deberá superar desde el momento en el que decidió acceder a la autonomía indígena.

Como se mencionó en el capítulo segundo, de acuerdo con la Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031, la convocatoria a referendo requiere del cumplimiento de requisitos administrativos. Entre estos, los que representan mayor complejidad son: contar con el presupuesto para llevar a cabo el referendo y la promulgación de una Ley de creación de unidad territorial. Sin embargo, así como lo determina la normativa autonómica, el cumplimiento de ambos requisitos

<sup>227</sup> *Ibíd.*

no depende exclusivamente de la voluntad de los promotores de la autonomía indígena sino de actores institucionales externos.<sup>228</sup>

En el caso del presupuesto, su elaboración, aprobación y desembolso, son de responsabilidad exclusiva de las autoridades del Órgano Ejecutivo y Legislativo municipal. Si bien el caso de las naciones y pueblos indígena originario campesino que optaron por la autonomía de base territorial, cuentan con una norma que permite el débito automático de estos fondos a las cuentas del Órgano Electoral Plurinacional.<sup>229</sup> Sin embargo, la falta de recursos económicos al interior de los gobiernos autónomos municipales y la oposición a la consolidación de la autonomía indígena por parte de las autoridades municipales en ejercicio, representan las principales limitantes para que los promotores de la autonomía logren el presupuesto requerido para llegar al tan anhelado día de la consulta sobre la vigencia o no del proyecto de Estatuto Autonómico.

Por otro lado, y respecto a la ley de creación de la nueva unidad territorial, que debe ser aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional, luego de superado el procedimiento legislativo, Lomerío, así como otros pueblos indígenas que apostaron por acceder a la autonomía de base territorial deben enfrentar en esta etapa de la “larga marcha” al menos tres problemas:

El primero, se encuentra relacionado a la falta de voluntad política imperante en el Órgano Legislativo para discutir una norma que ponga sobre la

---

<sup>228</sup> De las dos condiciones presentadas, al momento de elaborar esta investigación se discute la posibilidad de eliminar del ordenamiento jurídico que regula el proceso autonómico la exigencia de realización del referendo sobre el Estatuto Autonómico, por lo que Lomerío solo debería cumplir con la creación de la Unidad Territorial a partir de una Ley que debe ser promulgada por la Asamblea Legislativa Plurinacional.

<sup>229</sup> Ver Ley Nº 588 de 30 de octubre de 2014, Ley de transferencia de recursos económicos por parte de los gobiernos autónomos municipales en conversión a autonomías indígena originario campesinas.

mesa del debate legislativo al proceso de reterritorialización política y administrativa del Estado<sup>230</sup> con la creación de nuevas unidades territoriales, principalmente, correspondientes a territorios indígena originario campesinos con gobiernos autónomos plenamente constituidos.

El segundo problema se presenta en los requisitos plateados por instancias que sin ser responsables directos del proceso legislativo “coadyuvan” a la elaboración del Proyecto de Ley, nos referimos al Viceministerio de Autonomías. Estos requisitos son:

- La solicitud dicha instancia de la elaboración del Proyecto de Ley con coordenadas precisas.
- La presentación de fotocopias legalizadas del Título Ejecutivo de la TCO, del plano con el cual se emitió y de las actas de conformidad, así como la fotocopia simple de la Resolución Administrativa de modificación de la denominación de TCO a TIOC.
- La fundamentación sobre la necesidad de creación de la unidad territorial, para lo se deben presentar todo los hitos históricos y documentos sobre la TIOC, así como el RIPIO, el INUET, la caracterización territorial, el informe de necesidades espaciales, el EINE y cualquier otro documento relacionado al proceso de saneamiento.

---

<sup>230</sup> El Parágrafo II del Artículo 15 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031, dispone que la creación y conformación de nuevas unidades territoriales se encuentra sujeta a lo dispuesto en la ley especial que regula las condiciones y procedimientos para el efecto, la misma, deberá ser aprobada cada una por ley en la Asamblea Legislativa Plurinacional. Asimismo, señala que la creación de unidades territoriales respetará el cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos en la Constitución Política del Estado y la ley especial, su inobservancia será causal de nulidad del acto correspondiente.

- La copia legalizada de la Declaración de Constitucionalidad del Proyecto de Estatuto, además de las resoluciones ministeriales que certifican la ancestralidad y viabilidad gubernativa del territorio.
- La Resolución del Órgano Electoral Plurinacional sobre la supervisión al proceso autonómico.
- La acreditación de las autoridades titulares de la autonomía indígena.
- Los datos sobre la población y comunidades habitantes del territorio indígena.
- Una propuesta de exposición de motivos.
- La propuesta de desarrollo normativo (articulado de la futura norma).
- Las coordenadas y vértices precisos del territorio y sus comunidades.<sup>231</sup>

Luego de la presentación de estos requisitos, el Viceministerio de Autonomías y las autoridades del pueblo indígena, procederán a la elaboración del Proyecto de Ley y lo remitirán a la Asamblea Legislativa Plurinacional para su tratamiento.

Finalmente, el tercer problema se encuentra en el acaecimiento de posibles conflictos de límites con otras entidades territoriales. En el caso de Lomerío, la jurisdicción territorial de la TIOC luego del proceso de municipalización vivido en el país fue sobrepuesta a los municipios de Concepción y San Miguel de Velasco. La posible oposición a la pérdida de espacios territoriales por parte de ambos municipios y su reclamo ante las instancias del Estado podría significar la paralización del proceso.

---

<sup>231</sup> Requisitos presentados por servidores públicos del Viceministerio de Autonomías en ocasión del Taller organizado por el Órgano Electoral Plurinacional con autoridades de los territorios indígenas originarios campesinos que accedieron a la autonomía de base territorial en los departamentos de Santa Cruz y Beni. El evento se realizó en la ciudad de Santa Cruz el día lunes 05 de marzo de 2018.

De esta manera, el proceso de Lomerío en la “larga marcha” por la consolidación de su autonomía, nos permite corroborar la hipótesis que orienta el presente trabajo. Los requisitos y condiciones establecidos en el marco normativo que regula la autonomía indígena originaria campesina en Bolivia constituyen realmente una dificultad y por lo tanto una limitación al ejercicio del derecho a la autonomía y la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originarios campesinos a través de la autonomía indígena de base territorial.

Lo señalado, adquiere sustento a partir de estudiar el proceso de Lomerío, pues en once años, el Estado, no ha podido garantizar el ejercicio de este derecho y por el contrario ha consolidado un modelo que lo restringe y limita a partir de procedimientos tortuosos y requisitos estrambóticos.

En este contexto, el proceso de Lomerío, así como el de otras naciones y pueblos indígenas originarios campesinos que apuestan por la construcción de un Estado Plurinacional a través de consolidar el Estado Unitario con Autonomías, debe sopesar y transitar por un régimen autonómico que antes de garantizar el ejercicio de un derecho fundamental y el avance del modelo autonómico, apuesta por un *statu quo*, que favorece la continuidad de un modelo centralista, con enfoque municipalista.

Finalmente, la descripción del proceso de consolidación del gobierno autónomo de Lomerío refleja que el Estado Plurinacional, aún no ha logrado superar la práctica de establecer dilaciones indebidas en el reconocimiento de un derecho fundamental. Así, si el Estado Nación tardó más de diez años (1996 – 2006) en el reconocimiento al territorio colectivo en su condición de TCO para Lomerío, hoy el Estado Plurinacional, ha prorrogado de forma injustificada por más de 11 años la posibilidad de que mujeres y hombres Monkoxi de Lomerío

puedan ejercer el derecho a la libre determinación a través de su gobierno autónomo propio sobre la base de su territorio ancestral.

### **3.4. EL EJERCICIO DE LA AUTONOMÍA INDÍGENA EN LOMERÍO EL RETO DEL EJERCICIO DE LA AUTONOMÍA Y EL AUTOGOBIERNO**

Al concluir el capítulo, nos animamos a realizar algunas reflexiones en clave de conclusión. Si bien el presente estudio se concentra en analizar la normativa que regula el acceso a la autonomía indígena, es pertinente estudiar los escenarios que deberán afrontar los promotores de la constitución de gobiernos propios una vez que vean materializado su anhelo del reconocimiento formal del autogobierno indígena. Por ello, en este acápite se analizarán los principales retos de la autonomía indígena, concentrándonos en la asunción de las competencias que establece el marco autonómico nacional.

Según la Norma Fundamental<sup>232</sup> las autonomías indígena originaria campesinas cuentan con 54 competencias exclusivas, concurrentes y compartidas. De este número, 12 tienen carácter exclusivo, destacando las vinculadas a: la elaboración estatutaria; la gestión y administración de los recursos naturales renovables; la administración y preservación de áreas protegidas en su jurisdicción; el ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios; la creación y administración de tasas patentes y contribuciones especiales en el ámbito de su jurisdicción; la participación, el desarrollo y la ejecución de los mecanismos de consulta previa, libre e informada relativas a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que

---

<sup>232</sup> Constitución Política del Estado, artículo 304.

afecten los territorios indígenas; así como, el desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas conforme a sus normas y procedimientos propios, entre otras.

Como se mencionó, al momento de analizar el reto en el ejercicio de la autonomía y el autogobierno en Lomerío -una vez entre en vigencia el Estatuto Autonómico y se proceda a la elección de los miembros de los nuevos órganos de gobierno-, será necesario estudiar de manera prospectiva la puesta en marcha de tres competencias exclusivas. Nos referimos al ejercicio de la jurisdicción indígena, la participación, desarrollo y ejecución de los procesos de consulta previa, y, el desarrollo y ejercicio de las instituciones democráticas propias. Estos elementos se vinculan con el ejercicio del derecho a la libre determinación entendido como autonomía y autodeterminación con los sistemas jurídicos propios, la administración de recursos naturales y el desarrollo de los sistemas propios de gobierno. Lo señalado en líneas generales significa –como ya se mencionó– echar a andar el tejido constitucional vinculado a la temática indígena.

En este punto observamos la colisión existente entre lo reconocido por la Constitución Política del Estado en cuanto competencias exclusivas de la autonomía indígena originaria campesina y la normativa de desarrollo como la Ley de Deslinde Jurisdiccional N° 073. Norma que establece límites a la vigencia material de la jurisdicción indígena originaria campesina.<sup>233</sup>

Estas restricciones, establecen que la justicia indígena no puede conocer delitos de tipo penal, asuntos en materia civil; así como las cuestiones vinculadas al derecho laboral, de la seguridad social, derecho tributario, administrativo, minero, hidrocarburífero, forestal, informático, internacional público y privado, y

---

<sup>233</sup> Ley de Deslinde Jurisdiccional N° 073, Artículo 10, parágrafo II y III.

derecho agrario excepto en la distribución interna de tierras en las comunidades que tengan posesión legal o derecho propietario colectivo sobre estas. Es decir que bajo el actual régimen que regula el deslinde jurisdiccional, los pueblos indígenas que anhelan lograr y ejercer su autonomía, confrontaran una seria restricción, lo cual constituiría una barrera al tejido constitucional basado en el pluralismo jurídico que vincula el ejercicio de la jurisdicción indígena con la gestión de los recursos naturales y el desarrollo de instituciones democráticas.

En el marco de esta colisión, expertos en la temática indígena como la abogada constitucionalista Gabriela Sauma (CIPCA, 2017:29) sostienen que los pueblos indígenas no pueden ser sometidos a una norma que vulnere sus derechos, siendo este acto un hecho de negación al sistema de derecho plural vigente a partir de la promulgación de la Constitución Política del Estado en 2009. Siguiendo el criterio de la especialista, es necesario señalar que la Norma Fundamental, no establece restricción alguna para el ámbito de competencia de la jurisdicción indígena, y de manera amplia, reconoce que los pueblos indígenas tienen derecho a aplicar sus normas, así como el bloque de constitucionalidad que establece como único límite el respeto a los derechos humanos.

En este orden de cosas, el reto para los pueblos indígenas como el de Lomerío y otros que se encuentran ante el llamado de ejercer jurisdicción no solo en casos de resolución de conflictos internos, sino también en el desarrollo de las competencias exclusivas por la Constitución, será el de realizar interpretaciones de carácter plural en el marco de lo establecido por la Sentencia Constitucional 0874/2014, que reconoce la vigencia de un sistema de tipo igualitario. Bajo este antecedente, las autoridades indígenas deberán avanzar no solo en la resolución de los temas “pequeños” sino que, así como lo señala la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional, deberán avanzar en la interpretación de la constitución cuando se trate de derechos y garantías constitucionales.

## **CAPÍTULO IV**

# **LA AUTONOMÍA TERRITORIAL INDÍGENA O MULTIÉTNICA EN LAS CONSTITUCIONES DE PANAMÁ, NICARAGUA, COLOMBIA, VENEZUELA Y ECUADOR**

En este capítulo se intentará describir y comparar los regímenes constitucionales y normativos de Panamá, Nicaragua, Colombia, Venezuela y Ecuador. Se toman a estos cinco casos por haber reconocido a la autonomía indígena, como parte del ordenamiento político administrativo y como un derecho de las comunidades indígenas.

Como sostiene Yrigoyen (2011:31-33) el fenómeno de estos reconocimientos se generó durante las últimas tres décadas en el marco de reformas constitucionales con carácter multicultural y pluralista en tres ciclos. El primer ciclo de reforma constitucional multiculturalista arranca en los años ochenta y se caracteriza por la introducción del derecho –individual y colectivo- a la identidad cultural, justo con la inclusión de derechos indígenas específicos, destacando Nicaragua (1987) y su sistema de autonomías. Otros autores como (Botero Marino, 2013:5)<sup>234</sup> sostienen que Panamá en 1972 es uno de los Estados que inauguró el constitucionalismo multicultural en la región. El segundo ciclo, durante los años noventa, se incorpora los derechos contenidos en el Convenio

---

<sup>234</sup> La autora sostiene que el movimiento del constitucionalismo multiculturalista, lo inauguró Bolivia con la Constitución promulgada el 2 de febrero de 1967. En la que se reconocía a las comunidades indígenas derechos sobre sus territorios ancestrales y sobre los respectivos recursos naturales; también derechos culturales como el derecho a la etnoeducación. Además de reconocer autonomía política, económica y social a las comunidades, contempla la existencia de la jurisdicción indígena y reconoce su personería jurídica.

169 de la OIT; se desarrolla el concepto de “nación multiétnica” y “estado pluricultural”, introduciendo fórmulas de pluralismo jurídico, que derivó en el reconocimiento de las autoridades, normas o derecho consuetudinario indígena y funciones jurisdiccionales o de justicia, desarrollando al mismo tiempo un nuevo y largo listado de derechos indígenas, como se puede observar en la constitución de Colombia (1991), que al mismo tiempo da origen al nuevo constitucionalismo latinoamericano (Viciano y Martínez, 2010:12). Finalmente, el tercer ciclo ocurre durante la primera década del siglo XXI, y se encuentra marcado por los procesos constituyentes de Bolivia (2007 – 2009) y Ecuador (2008), en los que se ponen en debate nuevos temas como el concepto de Estado Plurinacional y un modelo de pluralismo legal igualitario, basado en el diálogo intercultural.

Los ciclos descritos por Yrigoyen nos sirven de base para analizar la forma en la que se ha desarrollado el reconocimiento de las autonomías, desde su carácter multicultural o plurinacional.

## **4.1. AUTONOMÍA INDÍGENA EN PANAMÁ**

De acuerdo con Clavero, la constitución de Panamá habla desde 1972 de la “identidad étnica de las comunidades indígenas nacionales” (Clavero, s.f.:324). En la actualidad, la Constitución del Estado de Panamá<sup>235</sup>, establece la división política administrativa en: Provincias, Distritos y Corregimientos. Asimismo, determina la posibilidad de crear otras divisiones políticas, para sujetarlas a

---

<sup>235</sup> Constitución Política de la República de Panamá, del 11 de octubre de 1972, reformada por los Actos Reformativos N° 1 y N° 2 de 5 y 25 de octubre de 1978, respectivamente; por el Acto Constitucional aprobado el 24 de abril de 1983; por los Actos Legislativos N° 1 de 1993 y N° 2 de 1994; y por el Acto Legislativo N° 1 de 2004.

regímenes especiales o por razones de convivencia administrativa o servicio público.<sup>236</sup>

El segundo párrafo del artículo quinto de la Norma Fundamental panameña se establece la creación de comarcas indígenas como divisiones políticas especiales, las cuales se rigen de acuerdo con las leyes que las crean. La Constitución panameña, habla de divisiones políticas sujetas a regímenes o leyes especiales, y no establece en forma expresa la creación de comarcas indígenas (Valiente López, 2008:207).

Sin embargo, a nivel de jurisprudencia, la Corte Suprema de Justicia de Panamá mediante fallo de la Sala Plena Tercera Contencioso-Administrativo de 23 de marzo de 2001, determinó que una comarca es una de las divisiones políticas que existen en Panamá, independientes y autónomas de otras divisiones políticas que existen, y en la que la autoridad máxima es el Congreso General Indígena. Al mismo tiempo, dentro de la legislación panameña se reconocen otras instituciones tradicionales indígenas, las cuales se rigen según su tradición y costumbre.<sup>237</sup>

A partir de 2014, la división política administrativa de Panamá comprende: 10 provincias, 77 distritos, 5 comarcas indígenas (3 a nivel provincial) y 655 corregimientos de los cuales dos tienen la característica de comarcas. Las comarcas indígenas reconocidas por el Estado panameño son:

- Comarca Guna Yala 1. Mediante Ley N° 16 de 19 de febrero de 1953 se organiza la Comarca de San Blas. A partir de promulgada la norma, se

---

<sup>236</sup> Artículo 5 Constitución Política de la República de Panamá.

<sup>237</sup> *Ibid.*, p. 208-209.

reconoció la existencia del Congreso Guna dentro de la Comarca de San Blas así como los congresos de pueblos (congresos locales de las comunidades) con jurisdicción en asuntos concernientes a infracciones legales, menos en la aplicación de leyes penales. Asimismo, se reconoció a las autoridades tradicionales, como los caciques y sámilas (Valiente López, 2002:14).

- Comarca Emberá Wounaan. A través de la Ley N° 22 de 8 de noviembre de 1983 el Estado panameño reconoció a la Comarca Emberá de Darién. A través de la norma que reconoce a la comarca, se reconocen a los congresos indígenas regionales y locales, al igual que a sus autoridades, como los caciques y el Consejo de Nokoes<sup>238</sup>. La Ley N° 22 fue reglamentada a través de la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Emberá Wounaan mediante el Decreto Ejecutivo N° 84 de 9 de abril de 1999.<sup>239</sup>
- Comarca Guna de Mandugandí. En 1996 con la Ley N° 24 de 12 de enero se crea la Comarca de Mandugandí. La norma de creación reconoció a las autoridades y a las instituciones indígenas, como los congresos (General, Regional y locales), además de los caciques y sáhilas. Al mismo tiempo, reconoce la propiedad colectiva de las tierras a favor de los indígenas que las habitan. La Ley N° 24 fue reglamentada a través de la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Guna de Mandugandí aprobada mediante Decreto Ejecutivo N°28.<sup>240</sup>

---

<sup>238</sup> *Ibid.*, p.16.

<sup>239</sup> *Ibid.*

<sup>240</sup> *Ibid.*, p.17-18.

- Comarca Ngöbe Buglé. Creada a través de la Ley N° 10 de 7 de marzo de 1997. Al igual que las otras comarcas reconocidas a partir de 1953, la norma que reconoce a esta nueva entidad política administrativa, reconoce a las autoridades e instituciones tradicionales. A través de la Ley N°10 el Estado panameño reconoció a las comunidades que no se encontraban dentro de la comarca La Ley N°10 fue reglamentada por la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngöbe Buglé mediante Decreto Ejecutivo N° 194 de 25 de agosto de 1999, esta norma estableció que para el desarrollo de la exploración y explotación de recursos naturales en la comarca se llevarán a cabo una consulta y aprobación previas lo que significa que el desarrollo de las actividades mineras, forestales o que afecten la vida silvestre deben tener la autorización del congreso nacional.<sup>241</sup>
- Comarca Guna de Wargandí. La última comarca creada por el Estado panameño mediante Ley N° 34 de 25 de julio de 2000. Fue reconocida con estatus de régimen especial de corregimiento, por lo que a partir del año 2004 los gunas de Wargandi elegirían un representante por corregimiento. Asimismo, se reconoce como la máxima autoridad en la comarca al Congreso General, cuyas resoluciones y decisiones son de cumplimiento obligatorio.<sup>242</sup>

La legislación comarcal panameña desarrollada a partir de 1953, reconoce los derechos básicos al territorio y la tenencia de la tierra; la administración autónoma de recursos naturales; el derecho a ser consultado y a participar de los

---

<sup>241</sup> *Ibíd.*, p.19.

<sup>242</sup> *Ibíd.*, p. 19-20.

beneficios que generan los recursos naturales que han custodiado durante años en su territorio.

Respecto al sistema de autoridades dentro de las comarcas panameñas, existen dos referentes políticos: las autoridades tradicionales y las autoridades oficiales. Las autoridades tradicionales se expresan en instancias colectivas (Congresos) y dignatarios encargados de ejecutar los acuerdos y disposiciones legales y reglamentarias (Caciques, Sahílas, etc.). En tanto las autoridades oficiales se encuentran reconocidas a través de los Congresos Generales, máxima autoridad política de las Comarcas; por otro lado, se encuentran también organismos colectivos de consulta, como el Congreso General de la Cultura Kuna, el Consejo Nokora/ChiPornaan de los Emberá/Wounaan y las Coordinaciones Permanentes del Congreso General Ngäbe–Buglé. Y finalmente, existen Congresos Regionales y/o Locales (Rivas, 2009).

En las comarcas indígenas los gobernadores deben cumplir en primer lugar las leyes y las cartas comarcales y aplicar las leyes nacionales en forma supletoria en las comarcas indígenas, lo que significa que, si no existe una norma que rija un asunto en las leyes comarcales o en otras leyes especiales, se aplicará la Ley N° 2 de 1987<sup>243</sup>. El régimen especial de las comarcas indígenas es en sí la institución, a través de la cual se establece la autonomía de los territorios indígenas legalizados.<sup>244</sup>

A la luz de lo descrito de manera precedente, nos aproximamos a desarrollar algunas ideas en torno al proceso autonómico indígena panameño. Partimos señalando que la reivindicación por la autonomía indígena en Panamá

---

<sup>243</sup> Nos referimos a la Ley por la que se desarrolla el Artículo 249 de la Constitución Política del Estado, y se señalan las funciones de los Gobernadores de las provincias de la República de Panamá.

<sup>244</sup> *Ibid.*, p. 20-21.

y su reconocimiento constitucional y legal data de hace más de 50 años en el marco de la primera etapa del multiculturalismo y el reconocimiento de los derechos diferenciados de las minorías.

El reconocimiento de la autonomía indígena se realiza en el marco de la división político administrativa del país y no representa la enunciación de un derecho fundamental para las comunidades. Por ello, si bien representa uno de los más antiguos en la región, constituye un modelo de reconocimiento constitucional y normativo parcial.

## **4.2. AUTONOMÍA INDÍGENA EN NICARAGUA**

Una característica sustancial para el reconocimiento a la autonomía indígena en Nicaragua, es sin duda la característica multiétnica con la que la Constitución Política de Nicaragua (1987) define la naturaleza de su pueblo.<sup>245</sup> En el plano de la organización político administrativa, la Constitución nicaragüense reconoce la delimitación territorial del país a través de: departamentos, regiones autónomas de la Costa Atlántica y municipios.<sup>246</sup> Bajo este precepto constitucional, en la actualidad la República de Nicaragua se organiza territorial y administrativamente en quince departamentos, dos regiones autónomas y ciento cincuenta y tres municipios.

En cuanto a los derechos de las comunidades de la Costa Atlántica, base territorial sobre las que se constituyen las regiones autónomas, la Constitución nicaragüense, reconoce que estas tienen el derecho a vivir y desarrollarse bajo

---

<sup>245</sup> Artículo 8 Constitución Política de Nicaragua.

<sup>246</sup> Artículo 175 Constitución Política de Nicaragua.

sus formas de organización social y en el marco de sus tradiciones históricas y culturales. Así como del disfrute de sus recursos naturales, la propiedad comunal y la libre elección de sus autoridades. Además de la garantía de preservación de la cultura, lenguas, religiones y costumbres.<sup>247</sup>

En el marco de los derechos reconocidos a favor de las comunidades indígenas y de la Costa Atlántica, la Constitución nicaragüense reconoce un régimen especial de autonomía para estas y para pueblos indígenas, estableciendo que la misma se organizará por medio de una ley que desarrollará las atribuciones de los órganos de gobierno, su relación con el Poder Ejecutivo y Legislativo y con los municipios, además del ejercicio de sus derechos.<sup>248</sup> Así se reconoce expresamente a las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua, existencia hasta entonces negada (Acosta, 2004:39).

Bajo este paraguas constitucional, en septiembre de 1987 la Asamblea Nacional aprobó el Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua mediante la Ley N° 28. El Estatuto creó dos regiones autónomas: La Región Autónoma Atlántico Norte (RAAN) formado por seis municipios, y la Región Autónoma Atlántico Sur (RAAS) compuesto por nueve municipios (Vilas, 1998).

De acuerdo con la Constitución y al Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica, el régimen de autonomía se refiere a la capacidad de las regiones de participar efectivamente en la elaboración y ejecución de planes y programas de desarrollo regional con el fin de armonizar con los intereses de las comunidades, e impulsar proyectos propios; administración de

---

<sup>247</sup> Artículo 180 Constitución Política de Nicaragua.

<sup>248</sup> Artículo 181 Constitución Política de Nicaragua.

los programas de salud, educación, cultura, abastecimiento, transporte, servicios comunales y otros. Además de promover la utilización racional de los recursos naturales y la defensa del sistema lingüístico propios; establecer impuestos regionales; fomentar el intercambio comercial con la cuenca del Caribe; promover la articulación de los mercados regional, interregional y nacional.<sup>249</sup>

Cada una de las regiones autónomas se organiza a través de órganos de administración conformados por: Un Consejo Regional; un Coordinador Regional; autoridades municipales y comunales; otros órganos correspondientes a la subdivisión administrativa de los municipios. Cada consejo regional se compone por 45 miembros elegidos por voto universal, igual, directo, libre y secreto; los representantes de la región autónoma ante la asamblea nacional también son miembros plenos del consejo regional de la región respectiva.<sup>250</sup>

Respecto a los derechos de los habitantes de los territorios autónomos, el estatuto garantiza la igualdad de derechos y deberes entre sí; el derecho a la preservación y desarrollo de sus culturas; el derecho al uso y disfrute de las aguas, bosques y tierras comunales de conformidad con los planes de desarrollo nacional; al libre desarrollo de sus organizaciones sociales y productivas; a la educación en su lengua materna y en español; al ejercicio pleno de las formas comunales, colectivas e individuales de propiedad y a la transmisión de la misma; a elegir y ser elegidos por los órganos de gobierno de la región respectiva.<sup>251</sup>

El reconocimiento constitucional y legal de las autonomías en Nicaragua no pueden dejar de lado un antecedente que es muy bien precisado por María

---

<sup>249</sup> *Ibíd.*

<sup>250</sup> *Ibíd.*

<sup>251</sup> *Ibíd.*

Gonzales Pérez, quién señala que la autonomía regional nicaragüense, surge de una negociación entre el Estado Nacional y las configuraciones étnicas adscritas a los territorios de la Costa Atlántica (Gonzales Pérez, 1997: 5).

Luego de 16 años de aprobado el Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua, en octubre de 2003, la Asamblea Nacional de Nicaragua aprobó el Decreto N° 3584 Reglamento a la Ley N° 28. El Reglamento de Autonomía nicaragüense<sup>252</sup>, define al régimen de autonomía como el sistema de gobierno, jurídico, político, administrativo, económico y financieramente descentralizado que dentro de la unidad del Estado nicaragüense establece las atribuciones propias de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua, de sus órganos de administración, los derechos y deberes que corresponden a sus habitantes para el ejercicio efectivo de los derechos históricos de los pueblos indígenas y comunidades étnicas.

El régimen autonómico creado por la Constitución de 1987, desarrollado por la Ley N° 28, y reglamentado por el Decreto N° 3584, ambos constituyen el marco institucional de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica nicaragüense, dentro de la descentralización de la administración pública del Estado.<sup>253</sup>

Analizado el contexto constitucional y legal que regula el régimen autonómico indígena en Nicaragua, nos animamos a esbozar algunas ideas de carácter conclusivo. El régimen autonómico nicaragüense reconocido en la Constitución, se caracteriza por su un reconocimiento parcial del derecho a la

---

<sup>252</sup> Artículo 3 del Decreto N° 3584 Reglamento a la Ley N° 28.

<sup>253</sup> *Ibíd.*

autonomía en relación con las minorías étnicas. La Norma Fundamental, así como ocurre en Panamá delega su desarrollo a legislación secundaria, sin determinar mecanismos constitucionales que la garanticen. Esto según nuestro criterio a consecuencia del carácter multicultural de la constitución. Asimismo, el proceso se caracteriza por ser prolongado. Después de aprobada la constitución de 1987 transcurrieron alrededor de 20 años para su materialización normativa.

Si bien lo señalado puede ser asumido como determinante en términos del desarrollo constitucional autonómico indígena, en el caso nicaragüense el carácter de régimen especial y el desarrollo normativo ha otorgado condiciones sustanciales para su implementación, así la autonomía regional de Nicaragua forma parte de la división político administrativa del país y de un sistema de gobiernos que reconoce atribuciones y competencias en materia de justicia, política, administrativa, económica y financiera.

### **4.3. AUTONOMÍA INDÍGENA EN COLOMBIA**

La Constitución Política de Colombia asume la condición de República unitaria, descentralizada, con autonomía de las entidades territoriales. Además de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural.<sup>254</sup> Asimismo, la Norma Fundamental colombiana reconoce el carácter pluricultural<sup>255</sup> de la nación colombiana (Pineda, 1997:115).

En cuanto a la división política administrativa, la Constitución colombiana reconoce como entidades territoriales a: los departamentos, los distritos, los

---

<sup>254</sup> Artículo 1 Constitución Política de Colombia.

<sup>255</sup> Artículo 7 Constitución Política de Colombia.

municipios y los territorios indígenas. Estableciendo que la norma tiene la facultad de otorgar el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias.<sup>256</sup> En el ámbito de la descentralización y bajo el carácter unitario, descentralizado y con autonomías del Estado colombiano, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, asumiendo el derecho a gobernarse por autoridades propias; ejercer las competencias que les correspondan; administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para cumplir sus funciones; y, participar en las rentas nacionales.<sup>257</sup>

Respecto a las entidades territoriales indígenas, la Norma Fundamental colombiana delega su conformación a los preceptos establecidos por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, disponiendo su delimitación al Gobierno Nacional con participación y representación de las comunidades indígenas, y previo pronunciamiento de una instancia responsable del Ordenamiento Territorial.<sup>258</sup>

Sobre el gobierno de los territorios indígenas la Constitución Política del Colombia en su Artículo 330, señala que estos son gobernados por consejos formados y reglamentados según los usos y costumbres de las comunidades ejerciendo las funciones referidas a: el uso de suelo y el poblamiento de sus territorios; el diseño de políticas, planes y programas de desarrollo económico y social dentro la jurisdicción; la promisión de la inversión pública; el percibir y distribuir recursos; la preservación de los recursos naturales; la coordinación de programas y proyectos promovidos por las comunidades de su territorio; la colaboración con el mantenimiento del orden público dentro de sus territorio; la representación ante el Gobierno Nacional y las demás entidades que lo integran.

---

<sup>256</sup> Artículo 286 Constitución Política de Colombia.

<sup>257</sup> Artículo 287 Constitución Política de Colombia.

<sup>258</sup> Artículo 329 Constitución Política de Colombia.

De esta manera, la Constitución colombiana, sin excepción, dotó de autonomía a todas las entidades territoriales que incluyó en su tipología: regiones, departamentos, provincias, municipios, distritos y Entidades Territoriales Indígenas. Sin embargo, en la práctica, la existencia de un modelo autónomo fue supeditada a la existencia de regulación normativa (Baena, 2015:22). Se dejó al legislador la tarea de introducir regulaciones sobre el ordenamiento territorial del país mediante una ley que precise y delimite los diferentes entes territoriales, sus competencias, su presupuesto y las instituciones para su administración. Para el caso indígena, la nueva normativa debería concretar la Entidad Territorial Indígena, determinando su papel y el de sus autoridades de gobierno en el ordenamiento político – administrativo del país (Villa Rivera, 2011: 55).

En ese contexto, al no haberse dictado la norma que posibilite la creación de las Entidades Territoriales Indígenas, la Corte Constitucional Colombiana en su Sentencia T-606/01, manifestó que la circunstancia de no haber sido sancionada la Ley de Ordenamiento Territorial no debería constituir un obstáculo para la existencia y el desarrollo de la identidad y la autonomía indígena.

Luego de más de 34 años el congreso de Colombia emitió la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial N° 1454 de 28 de junio de 2011. La norma omitió la regulación para la creación de las Entidades Territoriales Indígenas (García, 2016:153). Señalando que su regulación se realizaría en el plazo de 10 meses de vigencia de la Ley, estableciendo para el efecto un proyecto relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas.<sup>259</sup>

---

<sup>259</sup> Artículo 37, parágrafo II, Ley N° 1454 Colombia.

Bajo este antecedente, la Corte Constitucional de Colombia, en su Sentencia C-489/12, señaló que el Congreso colombiano incurrió en una omisión legislativa absoluta al no desarrollar los contenidos que se refieren al establecimiento de las Entidades Territoriales Indígenas. Sobre el acto de omisión la Corte Constitucional, se señaló la existencia una razón constitucional suficiente para diferir su regulación a otra norma: la dificultad que implica la consulta previa para la expedición de la ley orgánica que regula a dichas entidades. En ese escenario, exhortó al Gobierno Nacional y al Congreso la presentación de un proyecto de ley orgánica que regule lo concerniente a las entidades territoriales indígenas.

En tanto el Congreso de Colombia proceda a la emisión de la norma que regule los territorios indígenas como lo establece la Constitución Política, como lo exhortó la Corte Constitucional, el 7 de octubre de 2014, el gobierno de Colombia promulgó el Decreto 1953/2014. La norma reglamentaria estableció un régimen especial para los territorios indígenas, para ponerlos en funcionamiento respecto a la administración de sus sistemas propios. Estableciendo funciones, mecanismos de financiación, control y vigilancia, además del fortalecimiento de la jurisdicción espacial indígena.<sup>260</sup>

Para algunos autores, si bien el decreto reconoce a las Entidades Territoriales Indígenas como una organización político-administrativa de carácter especial, con competencias, funciones públicas y autoridades propias, no reconoce los derechos de propiedad colectiva o individual sobre la tierra.<sup>261</sup> Asimismo, establece criterios para la asignación de competencias y funciones públicas. Señalando que su alcance y ejercicio aquellas para las cuales hayan

---

<sup>260</sup> Artículo 1 Decreto Supremo 1953/2014.

<sup>261</sup> *Ibid.*, p. 153

cumplido con los procedimientos y requisitos establecidos.

En este contexto como lo señala Ulloa (2010: 173), los pueblos indígenas de Colombia no pueden ejercer de manera plena su autonomía, ya que, por un lado, deben atravesar procesos de reconocimiento parcial e instrumental y por otro una gobernabilidad parcial y limitada, dándose una autonomía relacional indígena. Es decir, a través de la capacidad de los pueblos indígenas de ejercer su autodeterminación y gobernabilidad en sus territorios a partir de relaciones, negociaciones y participación que tienen que establecer con el Estado y diversos actores locales nacionales y transnacionales en la búsqueda de reconocimiento e implementación de su autonomía política y territorial.

El análisis de la Constitución Colombiana, su normativa secundaria y la posición de algunos autores, nos permite aproximar algunas ideas en perspectiva de conclusiones respecto al proceso autonómico indígena.

Si bien el proceso constituyente colombiano de 1991 es relevante por ser el germen de lo que hoy se conoce como el nuevo constitucionalismo latinoamericano y por el carácter multiétnico y pluricultural del Estado, el reconocimiento de la autonomía indígena a partir de las Entidades Territoriales Indígenas encuentra claros y oscuros. En el plano de los avances la Constitución colombiana marca una diferencia con relación a otras constituciones al incluir de manera formal a las Entidades Territoriales Indígenas dentro del ordenamiento político y administrativo del país y al reconocer su autonomía de gestión.

Por otro lado, la Norma Fundamental colombiana, así como ocurre con otras -ya analizadas- delega la conformación de las entidades territoriales autónomas en general y las Entidades Territoriales Indígenas, en particular a una

normativa. En ese escenario, el legislativo, instancia responsable de construir la norma autonómica, omite desarrollar los preceptos referidos a la autonomía indígena a través de las Entidades Territoriales Indígenas. La omisión normativa absoluta en relación con el desarrollo de la autonomía indígena, se supera, previo pronunciamiento del máximo tribunal de interpretación de la constitución y la defensa de los derechos humanos colombiano, que obliga al legislativo la construcción de una norma específica que regule a las Entidades Territoriales Autónomas. Aprobada la norma que reconoce a las Entidades Territoriales Indígenas, estas se asumen como una organización político-administrativa de carácter especial, así como ocurre en constituciones con carácter multicultural, con competencias, funciones públicas y autoridades propias, sin reconocer derechos sobre la propiedad colectiva o individual sobre la tierra.

#### **4.4. AUTONOMÍA INDÍGENA EN VENEZUELA**

A diferencia de otros países de Latinoamérica, hasta 1999 en Venezuela los pueblos indígenas no contaban con un reconocimiento constitucional explícito respecto a sus derechos (Orellano, 2016: 116).

La Constitución de 1999 reconoció derechos diferenciados para los pueblos indígenas<sup>262</sup>. Además de caracterizar el Estado como multiétnico y pluricultural.<sup>263</sup> Asimismo, definió al Estado en su estructura como federal y descentralizado, tutelado por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.<sup>264</sup> Política y administrativamente Venezuela se organiza en: Estados, Distrito Capital, dependencias federales y

---

<sup>262</sup> *Ibid.*, p.115.

<sup>263</sup> Preámbulo Constitución Bolivariana de la República de Venezuela.

<sup>264</sup> Artículo 4 Constitución Bolivariana de la República de Venezuela.

territorios federales. Territorialmente el Estado de Venezuela se organiza en Municipios.<sup>265</sup>

En cuanto a las poblaciones indígenas, la Norma Fundamental venezolana reconoce la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, además de derechos diferenciados.<sup>266</sup>

Lo citado hasta acá, nos permite observar que la constitución venezolana no reconoce de manera textual a la autonomía indígena como derecho colectivo o espacio de gestión político administrativo. Autores como Quispe (2005:23) que han evaluado la constitución de espacios político administrativos autónomos para los pueblos indígenas, sostienen que desde una perspectiva legal en Venezuela no existe el concepto de Municipio Indígena, ya que la Constitución solo hace referencia a los municipios con población indígena y a la posibilidad de que los mismos sean adaptados a las particularidades culturales, sociales y económicas de la sociedad representada.

Sin embargo, otros investigadores como Angosto (2010), sostienen que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela asume la posibilidad de libre determinación para los pueblos indígenas, reconociendo su organización social, política, económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre la tierra que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para garantizar sus formas de vida.

---

<sup>265</sup> Artículo 16 Constitución Bolivariana de la República de Venezuela.

<sup>266</sup> Artículo 119 Constitución Bolivariana de la República de Venezuela.

Un antecedente al reconocimiento de la autonomía municipal con características indígenas se encuentra en la promulgación de la Ley de División Política Territorial del Estado del Amazonas en 1994 (Bello, 1999:75) norma que creó nuevos municipios y que fue objetada por organizaciones indígenas<sup>267</sup> por su aprobación sin consulta a los pueblos indígenas que representaban la mitad de la población del Estado del Amazonas. Razón por la cual en 1995 se presentó un recurso de nulidad ante la Corte Suprema de Justicia (Quispe, 2005:22 - 21). Instancia que en 1996 anuló la ley ordenando la elaboración de una nueva Ley de división político territorial que respete los derechos de los pueblos indígenas.<sup>268</sup>

De acuerdo con Bello (1999) frente a la negativa de cumplimiento a la Sentencia de 1996 por parte de la Asamblea Legislativa, las organizaciones indígenas solicitaron su ejecución forzosa. En 1997 la Corte Suprema exhortó a las organizaciones indígenas promotoras del reclamo la elaboración de un informe sobre tres aspectos relacionados a la pertinencia o no para la población indígena de Estado Amazonas de la división del territorio que ocupan mediante una ley de división político territorial; la definición del número de municipios a crearse, en caso de que la creación de nuevos espacios territoriales sea pertinente, tomando en cuenta la situación sociocultural, histórica y geográfica de las etnias; y, el régimen o estructura de gobierno que garantice la convivencia social y pacífica de la población. La consulta realizada por la Corte Suprema de Justicia tenía el objetivo de garantizar el derecho de participación política de las

---

<sup>267</sup> Bello (1991) y Quispe (2005) señalan que estas organizaciones fueron: La Organización Regional de Pueblos Indígenas de Amazonas (ORPIA); la Unión Maquiritare del Alto Ventuari (UMAV) y la Unión Guahiba Venezolana.

<sup>268</sup> *Ibíd.*, p. 77.

comunidades indígenas<sup>269</sup> del Estado Amazonas en la elaboración de la Ley de División Político Territorial.<sup>270</sup>

Ya en el desarrollo de la legislación promulgada de forma posterior a la puesta en vigencia de la constitución venezolana, se reconoció a la autonomía indígena como espacio de gestión política administrativa en el ámbito local a través de la autonomía municipal. A partir de 2010 la Ley Orgánica del Poder Público Municipal<sup>271</sup>, reconoce la creación de municipios indígenas previa solicitud de las comunidades u organizaciones indígenas, que pueden ser creados previa solicitud de los pueblos y comunidades u organizaciones indígenas. Debiendo cumplir con condiciones geográficas, poblacionales, históricas y socioculturales.<sup>272</sup>

La norma define al municipio indígena como la organización del régimen de gobierno y administración en el ámbito local. Es en ese espacio en el que el Estado venezolano reconoce la posibilidad que tienen los pueblos indígenas de definir, ejecutar, controlar y evaluar la gestión pública en el ámbito de su jurisdicción territorial. Considerando para ello su organización social, política, económica, cultural, los usos y costumbres, idioma y religiones a fin de garantizar una participación en el desarrollo sociocultural.<sup>273</sup> En cuanto a las competencias de gestión que asumen los gobiernos municipales indígenas la norma Orgánica

---

<sup>269</sup> De acuerdo a Bello, con esta decisión, la Corte Suprema de Justicia dejó en manos de las organizaciones y comunidades indígenas decidir acerca de la división político territorial en sus territorios (referéndum de hecho). Lo que significa que los indígenas deben pronunciarse a través de una consulta, en relación al número de Municipios que deberían crearse, partiendo de tres aspectos fundamentales: la situación socio-cultural e histórica y la realidad geográfica de las etnias. Esto constituye un desarrollo amplio del régimen de excepción constitucional y una expresión del reconocimiento hecho por la Constitución de la República en relación a la situación especial de los indígenas en Venezuela.

<sup>270</sup> *Ibíd.*, p. 78.

<sup>271</sup> Ley de 21 diciembre de 2010.

<sup>272</sup> Artículo 11 Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

<sup>273</sup> Artículo 50 Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

del Poder Público Municipal, establece que en las jurisdicciones en las que se tenga presencia indígena elevada, estas se ejercerán con respeto a los usos y costumbres de cada comunidad.<sup>274</sup>

Lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal se encuentra ratificado en la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas.<sup>275</sup> Norma que reconoce a los municipios indígenas en tanto forma de gobierno y administración con características socioculturales, políticas, económicas, al derecho y costumbres propias de los pueblos y comunidades, garantizando su participación política.<sup>276</sup>

De esta manera, podemos señalar que si bien la norma constitucional venezolana no desarrolla de manera explícita el reconocimiento de la autonomía indígena como un derecho para las comunidades indígenas a través de la base territorial municipal, ni de los territorios que ancestralmente han ocupado los pueblos indígenas. La norma de desarrollo, la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas, ha desarrollado elementos importantes respecto a la autonomía indígena que puede ser entendida como aquella cualidad gubernativa y administrativa que emergen desde los pueblos indígenas.

Así el proceso autónomo venezolano puede ser definido como un proceso en construcción, que partió de un momento constituyente en el que se reconocen derechos diferenciados a los pueblos indígenas y que deja como reto para el desarrollo legislativo la posibilidad de ampliación del reconocimiento a la

---

<sup>274</sup> “Artículo 67. Las competencias de los municipios con población predominantemente indígena se ejercerán con respeto a los usos y costumbres de cada comunidad”.

<sup>275</sup> Ley de 27 de diciembre de 2015.

<sup>276</sup> Artículo 72 Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas.

autonomía indígena a través de la base territorial municipal. Al momento de realizado este análisis no han pasado más de tres años puesta en vigencia de la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas, por lo que será importante evaluar si la norma constituye un mecanismo que promueve la ampliación para las condiciones y características autónomas indígenas en Venezuela o se transforma en un cuerpo legal que limita el ejercicio a la libre determinación de los pueblos.

## **4.5. AUTONOMÍA INDÍGENA EN ECUADOR**

La Constitución Política del Ecuador al igual que la boliviana, ha avanzado de forma sustancial en la construcción del denominado constitucionalismo pluralista, en el que se desarrollan nuevos tópicos como el concepto de Estado Plurinacional y el modelo de pluralismo legal igualitario.<sup>277</sup> La Norma Fundamental ecuatoriana redactada por la Asamblea Constituyente de Montecristi (2007 – 2008), aprobada por el pueblo ecuatoriano mediante referendo (septiembre 2008) y puesta en vigencia a partir del 20 de octubre de 2008, reconoce al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural y laico.<sup>278</sup>

Por otro lado, en tanto forma de gobierno, el artículo primero de la Constitución del Ecuador asume una forma descentralizada. Respecto a la organización político administrativa del Estado, se reconocen a las regiones, las provincias, los cantones, las parroquias rurales y las circunscripciones

---

<sup>277</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>278</sup> Artículo 1 Constitución Política del Ecuador.

territoriales indígenas y pluriculturales. Estableciendo regímenes especiales en tanto razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población.<sup>279</sup>

En el marco de la descentralización político administrativa, la Norma Fundamental ecuatoriana, inserta dentro del catálogo de derechos reconocidos a las comunidades, pueblos y nacionalidades, el derecho a la autonomía, a través de la posibilidad de constituir circunscripciones territoriales con el objeto de preservar su cultura.<sup>280</sup>

El reconocimiento de las Circunscripciones Territoriales Indígenas representa una de las decisiones más significativas asumidas por la Asamblea Constituyente. A partir de ella, por un lado, se ratificó la decisión asumida en 1998 a favor de las comunidades indígenas y afroecuatorianas de constituir Circunscripciones Territoriales Multiculturales. Por otro, la creación de las Circunscripciones Territoriales Indígenas planteó un problema “sustantivo” el rediseño de la división política administrativa del país, puesto que para constituir las nuevas entidades territoriales era necesario recortar territorios, a parroquias y cantones (León Trujillo, 2008: 97).

Las Circunscripciones Territoriales Indígenas o Afroecuatorianas conformadas, tienen la posibilidad de ejercer las competencias<sup>281</sup> del gobierno territorial correspondiente. La conformación de estas circunscripciones, se rigen por el cumplimiento de requisitos como la aprobación de la consulta por al menos las dos terceras partes de los votos válidos y otros definidos por Ley.<sup>282</sup>

---

<sup>279</sup> Artículo 242 Constitución Política del Ecuador.

<sup>280</sup> Artículo 60 Constitución Política del Ecuador.

<sup>281</sup> De acuerdo con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización del Ecuador, las competencias reconocidas en el régimen autónomo de Ecuador son exclusivas, concurrentes, privativas, adicionales y residuales.

<sup>282</sup> Artículo 257 Constitución Política del Ecuador.

En el marco de lo señalado por el Artículo 242 de la Constitución ecuatoriana, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010) determina la naturaleza de las circunscripciones territoriales de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, como regímenes especiales de gobierno autónomo descentralizado en ejercicio de la libre determinación. Las nuevas unidades territoriales sientan su base jurídica en la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y los estatutos constitutivos.<sup>283</sup>

La norma que define el ordenamiento territorial ecuatoriano, en cumplimiento a lo dispuesto por la Ley fundamental, desarrolla un procedimiento para la conformación de las circunscripciones territoriales de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias. Estas pueden ser constituidas en parroquias, cantones o provincias en las que exista población mayoritaria de comunidades, pueblos y nacionalidades, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos emitidos, correspondientes al registro electoral de la respectiva circunscripción en la que se incluirá el estatuto de constitución y funcionamiento.<sup>284</sup>

En cuanto a la conformación de la entidad territorial, el ordenamiento territorial define que las nuevas circunscripciones territoriales, asumen competencias una vez cumplan los requisitos y procedimientos establecidos por la norma y la constitución, rigiéndose por los principios del *sumak kawsay* o buen vivir. Bajo este procedimiento los gobiernos autónomos descentralizados pueden constituirse en el nivel provincial, cantonal o parroquial de acuerdo con la circunscripción territorial en el que se haya constituido. Los nuevos gobiernos,

---

<sup>283</sup> Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización del Ecuador, Artículo 93.

<sup>284</sup> Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización del Ecuador, Artículo 94.

deben elaborar a través de órganos legislativos normativa de desarrollo según sus condiciones específicas, usos, costumbres y tradiciones.<sup>285</sup>

Revisado el ordenamiento constitucional y jurídico de Ecuador, se observa un importante avance en cuanto al reconocimiento del derecho a la autonomía indígena. Su avance en cuanto ejercicio del derecho a la libre determinación ha sido analizado por varios autores, entre ellos, encontramos al académico Pablo Ortiz (2014).

Según Ortiz (2014:27) luego de la promulgación de la nueva constitución el Estado ecuatoriano impulsó un proceso de diálogo con la mayoría de las organizaciones indígenas amazónicas. El proceso de diálogo concluyó con la suscripción de un convenio entre el Estado y 26 organizaciones indígenas que definió una hoja de ruta para establecer las Circunscripciones Territoriales Indígenas. El proceso identificó a 34 parroquias en perspectiva de establecer Circunscripciones Territoriales Indígenas con condiciones de viabilidad.<sup>286</sup> De este número 8 parroquias cuentan con una alta viabilidad para constituirse en autonomía, 4 con mediana viabilidad, y 22 con una baja y muy baja viabilidad.

---

<sup>285</sup> Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización del Ecuador, artículos 98 y 99.

<sup>286</sup> De acuerdo a Ortiz, los criterios de viabilidad alta, mediana o baja están basados en indicadores tales como: a) fortalecimiento organizativo (liderazgos representativos, legítimos y capacidad de gestión; número de organizaciones y comunidades de base); b) grado de interés y compromiso en el proceso; c) experiencias previas de autogestión territorial; d) existencia de planes y programas elaborados por las propias organizaciones; e) articulación de la organización con otras plataformas locales y regionales; f) existencia de equipos técnicos con perfiles y experiencia para brindar soporte a la dirigencia; g) inclusión y participación de mujeres y jóvenes indígenas. Estos criterios fueron discutidos y validados en el proceso de diálogo sostenido entre el Ministerio de Coordinación y Patrimonio y los representantes de las organizaciones indígenas, que culminó en marzo de 2010.

Dos son las experiencias que pueden ilustrar el alcance y los límites del proceso de constitución de los gobiernos autónomos indígenas las experiencias de los Kichwa de Napo (Loreto, Ahuano y Chonta Punta) y la que involucra a las nacionalidades indígenas de Pastaza (Ortiz, 2014: 22). En este trabajo y con un interés meramente ilustrativo, presentaremos una radiografía sucinta del proceso desarrollado en el Territorio Indígena de Pastaza.

El Territorio Indígena de Pastaza es el de mayor extensión en el Ecuador con más de 2 millones 900 mil hectáreas. Alberga a siete nacionalidades o pueblos indígenas: Kichwa, Shiwiar, Sapara, Andoas, Achuar, Shuar y Waorani (Ortiz, citando a Silva 2003). Nacionalidades que decidieron iniciar el proceso de creación de las Circunscripciones Territoriales Indígenas, en el horizonte de consolidar el proceso de autogestión territorial, autogobierno y el Estado plurinacional.<sup>287</sup>

Siguiendo a Ortiz (2014:33) la iniciativa de construcción de la Circunscripción Territorial Indígena del Pastaza constituye un hito en la construcción del Estado plurinacional ecuatoriano y en rediseño institucional y territorial. Representa en sus aspectos generales una estrategia pionera de reivindicación de derechos territoriales ancestrales. Asimismo, plantea medidas preventivas frente a futuros conflictos, sea con la población “mestizacolona”, sea con el propio Estado central.

Desde la mirada de los actores indígenas, Leonardo Viteri Gualinga<sup>288</sup>, señala que la autonomía indígena en el Pastaza significa contar con un gobierno

---

<sup>287</sup> *Ibid.*, p. 28

<sup>288</sup> Leonardo Viteri Gualinga, es dirigente indígena de la amazonía ecuatoriana, del Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP) y fundador de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE).

autónomo organizado de acuerdo con las formas propias de gobierno, con competencias administrativas propias y descentralizadas en el marco de un plan de gobierno y un plan de vida autónomo propio (2005:353). Por ello, la creación de la Circunscripción Territorial Indígena representa una garantía para el ejercicio de un gobierno autónomo y el ejercicio de los derechos colectivos, el manejo y control de los recursos naturales, la posibilidad de legislar y administrar justicia a nivel interno de la Circunscripción Territorial Indígena, así como para garantizar un modelo de desarrollo armónico y equitativo, manteniendo y consolidando la unidad del pueblo del Pastaza.<sup>289</sup>

Por otro lado, Viteri Gualinga grafica los pasos a seguir para consolidar la autonomía indígena, siendo estos: el desarrollo de una consulta organizada por el Tribunal Supremo Electoral sobre la creación de la Circunscripción Territorial Indígena;<sup>290</sup> realizar la delimitación de la jurisdicción territorial en la que se constituirá la Circunscripción Territorial Indígena; dentro del proceso consulta, el padrón electoral debe contar con por lo menos el 51% de indígenas inscritos. En caso de aprobarse la creación de la Circunscripción Territorial Indígena, el congreso tiene la obligación de crear la ley de manera obligatoria.<sup>291</sup>

## **4.6. AUTONOMÍA INDÍGENA MULTICULTURALISMO Y PLURINACIONALIDAD**

A la luz de lo analizado a lo largo del presente capítulo se ha observado que una de las principales características de la lucha por la autonomía indígena

---

<sup>289</sup> *Ibíd.*, p. 353.

<sup>290</sup> La consulta implica una votación universal y directa. En caso de que la constitución de la Circunscripción Territorial Indígena cuente con un apoyo favorable, este apoyo debe alcanzar las dos terceras partes de la población consultada (indígena o no).

<sup>291</sup> *Ibíd.*, p. 356.

se encuentra en el hecho de que la reivindicación por el ejercicio, acceso y consolidación de este derecho se ha desarrollado de manera distinta en cada contexto. Es decir que cada proceso cuenta con características propias de acuerdo con el contexto social, jurídico y político.

Por otro lado, así como lo menciona González (2010:17) podemos señalar que la existencia de regímenes autonómicos desarrollados en normas de carácter constitucional o desarrolladas en leyes que rigen las condiciones político territoriales de un Estado, no necesariamente aseguran la vigencia del derecho a la autodeterminación, ni modifican de forma sustancial de las estructuras estatales.

Observadas las diversas barreras para la consolidación del autogobierno indígena ya sea a nivel constitucional o normativo, podemos concluir que en la región la posibilidad de consolidar territorios indígenas con cualidades gubernativas propias no son la regla sino la excepción. Como lo señala (Ortiz, *et. al.* 2010:40) los Estados y sus gobiernos aún consideran a la autonomía como una amenaza al principio de integridad territorial y a la soberanía estatal. Siendo una característica en países que han desarrollado sus marcos constitucionales y normativos bajo el paraguas del multiculturalismo (Panamá, Nicaragua, Colombia y Venezuela) con derechos diferenciados o el pluralismo (Ecuador y Bolivia) en los que el sujeto indígena goza de una carta de derechos fundamentales que sienta la base del Estado.

En ambos casos y con algunos matices los pueblos indígenas no pueden ejercer de manera plena su autonomía ya que deben atravesar procesos de reconocimiento engorrosos. Lo cual significa que los pueblos indígenas ejercen su derecho a la libre determinación expresado en la autonomía de forma parcial e instrumental. Por ello, creemos que aún existe bastante por discutir en cuanto

a los límites instaurados en el ordenamiento jurídico a nivel regional respecto a la consolidación de gobiernos indígenas en el marco de la autonomía territorial.

## CONCLUSIONES

Al concluir el presente trabajo, presentamos algunas consideraciones que pueden ser asumidas como conclusiones, así como un aporte para la discusión sobre el estado de situación del proceso autonómico en general y de la autonomía indígena originaria campesina de base territorial en particular. Si nuestra hipótesis inicial señalaba que “los requisitos y condiciones establecidos en el marco normativo que regula la autonomía indígena originaria campesina en Bolivia constituyen una dificultad y limitan el ejercicio al derecho a la autonomía y la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originarios campesinos a través de la autonomía indígena de base territorial”, al término del estudio, podemos decir que hemos encontrado elementos que ratifican este planteamiento.

En este escenario, se observa la existencia de un procedimiento establecido en la normativa autonómica que condiciona el ejercicio del derecho a la libre determinación. A partir de instaurar condiciones como la emisión de certificaciones, la aprobación de normativa, o el reconocimiento de decisiones de autoridades propias de las naciones y pueblos indígenas, asumidas en ejercicio de su derecho a la libre determinación, por un órgano del Estado. Esto ha sido reflejado en el caso de Lomerío, estudio descrito en el presente trabajo, y que durante más de once años se encuentra cumpliendo alguno de los requisitos y condiciones para llegar a la conformación de su gobierno propio.

Por otro lado, tomando la reflexión de Exeni (2018) el proceso de consolidación de la autonomía indígena refleja el complejo y contradictorio movimiento desde un Estado Nación que no termina de irse hacia un Estado Plurinacional que no termina de llegar. En ese escenario, el proceso de Lomerío

es un claro reflejo de esta compleja contradicción, pues si el Estado Nación tardó más de diez años (1996 – 2006) en el reconocimiento del territorio de Lomerío como TCO, el Estado Plurinacional, prorroga y dilata de forma injustificada por más de 11 años la posibilidad del ejercicio de la libre determinación a través de su gobierno autónomo propio sobre la base de su territorio ancestral.

El procedimiento para el acceso a la autonomía indígena originaria campesina establecido en la legislación vigente, ha desarrollado una serie de limitaciones a los derechos fundamentales de los pueblos indígenas que no encuentran sustento constitucional. Como se señaló en el presente documento, estas no han sido establecidas salvaguardando un interés de mayor jerarquía o, encuentran su fundamento en un principio constitucional superior a la autonomía; asimismo no representan restricciones poco gravosas para el ejercicio de la autonomía indígena, sino más bien, constituyen restricciones que dilatan e imposibilitan el ejercicio a la libre determinación reconocida en la Norma Fundamental como el derecho a la autonomía indígena originaria campesina.

Las condiciones y requisitos establecidos por la Ley N° 031, desconocen a la voluntad, uno de los principios constitucionales que guía la conformación y la vida jurídica de las autonomías. Tal como lo señaló el Tribunal Constitucional Plurinacional en la Sentencia 0112/2012. La voluntariedad expresada en la consulta de acceso a la autonomía indígena, que debe dar paso a que el Estado y sus instituciones reconozcan el derecho al autogobierno de los pueblos indígenas, así como a sus territorios base territorial sobre las cuales se constituyen las nuevas Entidades Territoriales Autónomas. Sin embargo, ambos aspectos se supeditan al cumplimiento de un trámite administrativo que dilata la posibilidad del ejercicio de la autonomía.

Los requisitos y condiciones establecidos de Autonomías vigente constituyen una limitación para la consolidación del Estado Plurinacional en que se reconoce su carácter heterogéneo y en el que se desarrollan nuevas formas de organización política y territorial. El hecho de que, a partir del cumplimiento de requisitos y condiciones de carácter administrativo, se dilate el proceso de reconocimiento de nuevas formas de organización política indígena en la administración pública, y no se reconozcan a los territorios indígenas ancestralmente habitados actualmente por los pueblos indígenas dentro del mapa político administrativo del país, es prueba de ello.

El análisis de legislación comparada nos muestra también la existencia de barreras y condiciones para la consolidación del autogobierno. En la región, la posibilidad de consolidar territorios indígenas con cualidades gubernativas propias no son la regla sino la excepción. Los Estados y sus gobiernos aún consideran a la autonomía indígena como una amenaza a la integridad territorial y a la pérdida del control político. Tanto en los países que han desarrollado sus marcos constitucionales en el marco del multiculturalismo, o aquellos pluralistas, con algunos matices los pueblos indígenas no pueden ejercer de manera plena su autonomía ya que deben atravesar procesos de reconocimiento engorrosos.

## RECOMENDACIONES

Al concluir la presente investigación, habiendo desarrollado el análisis jurídico social de los requisitos y condiciones que las naciones y pueblos indígenas deben cumplir para la consolidación de las autonomías indígenas en general y las de base territorial en particular e identificando que en gran medida estas constituyen una dificultad convirtiéndose en límites para el ejercicio del derecho a la autonomía y la libre determinación a través de la autonomía de base territorial, se recomienda promover una agenda de reforma normativa, vinculada en especial al Título IV, Capítulo I, artículos 49 al 59 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031 “Andrés Bólvarez”, con el objetivo de allanar el camino para el ejercicio del derecho a la autonomía de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y permitir la consolidación de autonomías indígenas originaria campesinas de base territorial.

Así también se recomienda promover un proceso de ajuste a los reglamentos y protocolos de los órganos del Estado, vinculados al proceso autonómico. Con especial atención en la Reglamentación de Supervisión del Órgano Electoral Plurinacional, los protocolos que sigue el Tribunal Constitucional Plurinacional al momento de realizar el Control de Constitucionalidad de los Proyectos de Estatutos Autonómicos, y los Reglamentos para la obtención de los certificados de viabilidad gubernativa y ancestralidad del Viceministerio de Autonomías.

## **PROPUESTA NORMATIVA**

El Análisis jurídico social desarrollado en la presente investigación a la aplicación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización para el acceso a la autonomía indígena de base territorial, permitió corroborar la hipótesis presentada de forma preliminar: los requisitos y condiciones establecidos en el actual marco normativo que regula la autonomía indígena originaria campesina, constituyen un dificultad y limitación en el ejercicio al derecho a la autonomía y la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originarios campesinos a través de la autonomía indígena de base territorial. Esta afirmación quedó ratificada con la experiencia de Lomerío estudio de caso que demuestra en los hechos la forma en la que las condiciones jurídicas dilatan la posibilidad de acceder en lo formal al ejercicio del derecho a la autonomía. Por estas razones es pertinente desarrollar una propuesta de ajuste al actual régimen autonómico. Este proceso encuentra dos alternativas de desarrollo: la posibilidad de presentar una acción de inconstitucionalidad abstracta sobre las disposiciones jurídicas que restringen el derecho a la autonomía; y el promover una iniciativa legislativa ciudadana y proponer ajustes a la Ley N° 031.

En ese sentido, en atención a lo previsto por los artículos 2, 13, 30, 256 y 410 de la Constitución Política del Estado, se plantea la modificación de los artículos: 51; 52, párrafo V; 53, párrafo I, numeral 5; 54, párrafos II y III; 55, párrafo I, numeral 3. Así como la abrogación de los artículos 54, párrafos I, V y VI; 56 y 57.

**PROPUESTA DE LEY MODIFICACIÓN A LA LEY MARCO  
DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN N° 031  
ANDRÉS IBÁÑEZ – VIABILIDAD PARA LA  
CONSTITUCIÓN DE LA AUTONOMÍA DE BASE  
TERRITORIAL**

**ARTÍCULO PRIMERO.** - Se modifica el Artículo 51 bajo el siguiente texto:

*“El procedimiento de consulta mediante normas y procedimiento propios será acompañado por el Órgano Electoral Plurinacional, a través del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE), en conformidad a lo establecido para la democracia comunitaria en la Ley del Régimen Electoral. El acompañamiento realizado por el SIFDE se realizará en coordinación con las autoridades de promotoras de la autonomía indígena”.*

**ARTÍCULO SEGUNDO.** - Se modifica el párrafo V del Artículo 52 bajo el siguiente texto:

*“V. La consulta de acceso a la autonomía mediante normas y procedimientos propios, en un territorio indígena originario campesino, constituye la única condición para la creación de la unidad territorial correspondiente. Asamblea Legislativa Plurinacional deberá aprobar la ley en un plazo no mayor a noventa (90) días. La aprobación de la nueva unidad territorial no requiere mayores requisitos que el haber cumplido con el proceso de titulación en el marco de la Ley N° 1175 y N° 3545”.*

**ARTÍCULO TERCERO.-** Se modifica el numeral 5 del párrafo I del Artículo 53 bajo el siguiente texto:

*“5. En la conformación de una autonomía indígena originaria campesina, en un territorio indígena originario campesino, su titular convocará a la conformación de un órgano deliberativo, o su equivalente, para la elaboración y aprobación del proyecto de estatuto mediante normas y*

*procedimientos propios con el acompañamiento del Órgano Electoral Plurinacional a través del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE)”.*

**ARTÍCULO CUARTO.-** Se abrogan los párrafos I, V y VI del Artículo 54.

**ARTÍCULO QUINTO.-** Se modifican los numerales II y III del Artículo 54 bajo el siguiente texto:

*II. Se modifica el párrafo II del Artículo 54, bajo el siguiente texto:*

*El órgano deliberativo que aprobó el proyecto de estatuto autonómico remitirá el texto al Tribunal Constitucional Plurinacional para que esta instancia proceda al Control de Constitucionalidad. En el caso de nuevas entidades territoriales, aprobado el proyecto de estatuto autonómico la Asamblea Legislativa Plurinacional deberá aprobar la ley de creación en un plazo no mayor a noventa (90) días.*

*III. En los territorios indígena originario campesinos que constituyan su autonomía indígena originaria campesina, el estatuto autonómico se aprobará mediante normas y procedimientos propios como único requisito para su puesta en vigencia.*

**ARTÍCULO SEXTO.-** Se modifica el numeral 3 del párrafo I, del Artículo 55 bajo el siguiente texto:

*“3. En las autonomías indígena originaria campesinas, ya sean regionales o establecidas en territorios indígena originario campesinos, en los plazos y con los procedimientos establecidos en sus propios estatutos y necesariamente con el acompañamiento del Órgano Electoral Plurinacional”.*

**ARTÍCULO SEPTIMO.-** Se abrogan los artículos 56 y 57.

## BIBLIOGRAFÍA

**ACOSTA, MARÍA LUISA**

- (2004) *Régimen Legal de la Autonomía de las Regiones de la Costa Caribe Nicaragüense.*  
Managua, Nicaragua: Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense.

**ALBÓ, XAVIER**

- (2008) *Movimiento y Poder Indígena en Bolivia, Ecuador y Perú.*  
La Paz, Bolivia: CIPCA.
- (2010) *Sentido de "naciones y pueblos indígena originario campesinos" en la CPE.*  
Santa Cruz, CEJIS Revista Artículo Primero N° 20.

**ALBÓ, XAVIER; BARRIOS, FRANZ**

- (2006) *Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías. Cuadernos de Trabajo.*  
La Paz: IDH Bolivia - PNUD.

**ALMARAZ, ALEJANDRO**

- (2002) *Tierra Comunitarias de Origen. Saneamiento y Titulación. Guía para el asesoramiento jurídico.*  
Santa Cruz, Bolivia: CEJIS.

**ANAYA, JAMES**

- (S.f.) *Los pueblos indígenas en el derecho internacional.*  
Recuperado el 23 de Octubre de 2017, Obtenido de:  
<http://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/sociales/article/viewFile/8070/7039>
- (2010) *El derecho de los Pueblos Indígenas a la Libre Determinación tras la adopción de la Declaración.* En: Charters, C; Stavenhagen, R. *El Desafío de la Declaración. Historia y Futuro de la Declaración de la ONU sobre los Pueblos Indígenas.*  
Copenhague, Dinamarca: IWGIA.

**ANGOSTO, LUIS FERNANDO**

- (2010) *Pueblos indígenas, multiculturalismo y la nueva geometría del poder en Venezuela.*  
Revista Cuadernos del CENDES N° 27, págs. 1-17.  
Obtenido de:  
[http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1012-25082010000100005](http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082010000100005)

**ARIZA, RÓSEMBER**

(2008) *Teoría y práctica en el ejercicio de la jurisdicción especial indígena en Colombia.* En: Huber, R.; Martínez, J. C.; Lachenal, C., y Ariza, R. *Hacia sistemas jurídicos y plurales. Reflexiones y experiencias de coordinación entre el derecho estatal y el derecho indígena.*  
Bogotá - Colombia: Fundación Konrad Adenauer.

**BAENA, SAMUEL**

(2015) *La autonomía de las entidades territoriales indígenas.*  
*Revista Digital de Derecho Administrativo* N° 3, págs. 99 - 133.

**BALZA, ROBERTO**

(2001) *Tierra, territorio y territorialidad indígena.*  
Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: APCOB, IWGIA, SNV.

**BARRIOS, XAVIER**

(2002) *El Estado triterritorial. Una nueva descentralización para Bolivia.*  
La Paz, Bolivia: FES-ILDIS - PLURAL.

**BELLO, LUIS**

(1999 ) *Los derechos de los pueblos indígenas en Venezuela.*  
Copenhague: IWGIA - FFP.

**BERGIER, ALEJANDRA**

(2010) *Finalizó la séptima marcha indígena por el territorio, la autonomía y la defensa de los derechos de los pueblos indígenas.*

Obtenido de:

<http://observatorio-ddhh.blogspot.com/2010/07/finalizo-la-septima-marcha-indigena-por.html>

**BOTERO MARINO, CATALINA**

(2013) *Multiculturalismo y Derechos de los Pueblos Indígenas en la Jurisprudencia de la Corte Constitucional.*

Revista Jurídica, págs. 45 - 87. Obtenido de:

<https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/precedente/articulo/view/2039/2599>

**BÖRTH CARLOS**

(2009) *Cuarenta días que conmovieron a Bolivia y un pacto político forzado.* En: Carlos, R.; Börth C.; Peñarando R.; *Del conflicto al diálogo. Memorias del Acuerdo constitucional.*

La Paz: FES - ILDIS y fBDM.

**BURGUETE CAL Y MAYOR, ARACELI**

**(2010)** *Autonomía: La emergencia de un paradigma en las luchas por la descolonización en América Latina.* En: Gonzales, M; Burguete Cal y Mayor, Burguete Cal y Mayor, A; Ortiz, P. *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina.*  
Quito, Ecuador: FLACSO-GTZ-IWGIA-CIESAS-UNICH.

**CANEDO, GABRIELA**

**(2011)** *La Loma Santa: Una utopía cercada. Territorio, cultura y Estado en la Amazonía boliviana.*  
La Paz, Bolivia: Ibis - Plural.

**CLAVIJO, DEISY**

**(S.f.)** *Un recorrido por la Historia de las marchas indígenas.*

Obtenido de:

<http://www.revistasbolivianas.org.bo/pdf/eds/n1/n1a05.pdf>

**CIPCA**

**(2017)** *Autonomía y Gobiernos Originarios.* Memoria del Seminario realizado en el Jatun Ayllu Yura (Potosí) el 9 y 10 de septiembre de 2017. La Paz.

**CEDIB**

**(2009)** *La Autonomía indígena Originaria Campesina en la CPE y en el proyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización (Cartilla).*  
Cochabamba.

**CEJIS**

**(2014)** *Dossier Autonomía indígena de la Nación Monkoxi de Lomerío.* Proceso Jurídico-Administrativo. Santa Cruz de la Sierra.

**CEJIS – CEDIB**

**(2009)** *Post Constitución, primeros pasos. El Anteproyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización desde los derechos indígenas.*  
Cochabamba: CEDIB - CEJIS.

**CICOL - CEJIS**

**(2018)** *Sueños de libertad. Proceso autonómico de la Nación Monkoxi de Lomerío.*

Santa Cruz: IWGIA - CICOL.

**CIDOB**

(1993) *Proyecto de Ley de Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía Boliviana.*  
Santa Cruz, Bolivia: El País.

**COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**

(2009) *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales.*  
Washington: CIDH.

**COMISIÓN VISIÓN DE PAÍS - ASAMBLEA CONSTITUYENTE BOLIVIA**

(2007) *Informes finales 21 comisiones. Herramienta de trabajo para las comisiones mixtas.*  
Sucre - Bolivia.

**CHUQUIMIA, GUERY**

(2010) *La Reconstitución del Jach`a Suyu y la Nación Pakajaqi. Entre el poder local y la colonialidad del derecho indígena.*  
La Paz, Bolivia: PIEB.

**CLAVERO, BARTOLOME**

(S.f.) *Derechos de los Pueblos Indígenas y Constituciones Latinoamericanas, Recuperado el 19 de 02 de 2018, de:*  
<https://idus.us.es/xmlui/bitstream/handle/11441/69267/Derechos%20Ind%C3%ADgenas%20y%20Constituciones%20Latinoamericanas.PDF?sequence=1&isAllowed=y>

**DE SOUSA SANTOS, BOAVENTURA**

(2010) *Refundación del Estado en América Latina.*  
La Paz, Bolivia: Plural.

**DEFENSORÍA DEL PUEBLO**

(2016) *Sin los pueblos indígenas no hay Estado Plurinacional.*  
La Paz: Defensoría del Pueblo.

**DÍAZ POLANCO, HÉCTOR**

(1992) *Autonomía y cuestión territorial.*  
Revista Estudios Sociológicos N° 28, págs. 77-101.  
(1999) *Autonomía Regional. La Autodeterminación de los pueblos indios.*  
México D.F., México: Siglo XXI.

**DÍEZ, ASTETE ALVARO**

(2011) *Compendio de etnias Indígenas y ecoregiones. Amazonía, Oriente y Chaco.*  
La Paz: CESA - PLURAL.

**EXENI RORÍGUEZ, JOSÉ LUIS**

(2015) *La larga marcha. El proceso de autonomías indígenas en Bolivia.*

La Paz, Bolivia: Fundación Rosa Luxemburg, Proyecto ALICE, Univerdad de Coimbra Portugla.

(2018) *Autogobierno indígena: Esa buena idea.* En: VV.AA.: *Diversidad institucional. Autonomías indígenas y Estado Plurinacional de Bolivia.*

La Paz, Bolivia: OEP – TSE / MP – VA / CONAIOC / PNUD

**FERRAJOLI, LUIGI**

(2012) El constitucionalismo entre reglas y principios.  
*DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 791 - 817.

Obtenido de:

<file:///Users/miguelvargas/Downloads/el-constitucionalismo-entre-principios-y-reglas.pdf>

**FORONDA, MIGUEL**

(2016) *Caminando por los senderos de la Autonomía Indígena Originaria Campesina: Diseño y avance de la política de implementación.*

La Paz: OEP, Revista ANDAMIOS.

**GARCÍA LINERA, ALVARO**

(2004) *Autonomías indígenas y Estado multicultural. Una lectura de la descentralización regional a partir de las identidades culturales.* En: VV.AA: *La Descentralización que se viene.*

La Paz, Bolivia: FES-ILDIS Plural.

**GARCÍA LOZANO, LUISA FERNANDA**

(2016) *La tensión de los derechos: Soberanía nacional vs. Soberanía territorial.*

*Revista Prolegómenos - Derechos y Valores*, N° 37, pags. 147 - 162.

Obtenido de:

<http://www.scielo.org.co/pdf/prole/v19n37/v19n37a10.pdf>

**GARCÍA, PEDRO; SURRELLÉS, ALEJANDRO**

**(2009)** *Antropología de un derecho. Libre determinación territorial de los pueblos indígenas como Derecho Humano.*  
Copenhague, Dinamarca: IWGIA.

**GARCÉS, FERNANDO**

**(2010)** *El Pacto de Unidad y el Proceso de Construcción de una Propuesta de Constitución Política del Estado. Sistematización de una experiencia.*  
La Paz, Bolivia: Programa Nina - UNITAS.

**GONZÁLES, MIGUEL**

**(2010)** *Autonomías territoriales indígenas y regímenes autonómicos (desde el Estado) en América Latina.* En: Gonzales, M; Burguete Cal y Mayor, Burguete Cal y Mayor, A; Ortiz, P. *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina.*  
Quito, Ecuador: FLACSO-GTZ-IWGIA-CIESAS-UNICH.

**GONZALES PÉREZ, MARÍA**

**(1997)** *Gobierno Pluriétnicos: La Constitución de Regiones Autónomas en Nicaragua.*  
Mexico: Plaza y Valdés - URACAAN.

**HERBAS, AMPARO**

**(2010)** *Derechos indígenas y gestión territorial. El ejercicio en las TCO's de Lomerío, Mosestén y Chacobo-Pacahuara.* Santa Cruz, Bolivia: PIEB.

**INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE)**

**2013** *Características de población y vivienda. Censo Nacional de Población y Vivienda 2012.*  
La Paz

**ERREJÓN, ÍÑIGO; CANELAS, MANUEL**

**(2012)** *Las autonomías en Bolivia y su horizonte: Un análisis político.* En VV.AA.: *Ensayos sobre la autonomía en Bolivia.*  
La Paz: Miniserio de Autonomías.

**KUPPE, RENÉ**

**(2010)** *Autonomía de los pueblos indígenas. La perspectiva desde la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas.* En: Gonzales, M; Burguete Cal y Mayor, Burguete Cal y Mayor, A; Ortiz, P. *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina.*

Quito, Ecuador: FLACSO-GTZ-IWGIA-CIESAS-UNICH.

**LEÓN TRUJILLO, JORGE**

(2008) *Descentralización y autonomías en la Constitución de la Asamblea Constituyente de 2008.*

Revista *Ecuador Debate* N° 75, págs. 97 - 106.

Obtenido de:

<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/4174/1/RFLACSO-ED75-08-Le%C3%B3n.pdf>

**LEHM, ZULEMA**

(1999) *La búsqueda de la Loma Santa y la Marcha Indígena por el Territorio y la Dignidad.*

Santa Cruz, Bolivia: APCOB - CIDDEBENI - OXFAM AMERICA.

**MADERO, JOSÉ MIGUEL**

(2015) *La separación de poderes en el Presidencialismo iberoamericano y el rol del Tribunal Constitucional.* En: Serna de la Garza, J. M.; *Contribuciones al Derecho Constitucional.*

México: Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas – Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

**MÁIZ, RAMÓN**

(2008) *Once tesis para una teoría política de la Autonomía.* En: Gutiérrez Chong, N.; *Estados y autonomías en democracias contemporáneas: Bolivia, Ecuador, España*, (págs. 17-38). México D.F: UNAM-IIS / Plaza y Valdés.

**MARCA, JUAN PABLO (Coord.)**

(2014) *Discurso y hegemonía en el proceso autonómico cruceño.* La Paz, Bolivia: PIEB, CEDURE, JATUPEANDO

**MAZUREK, HUBERT**

(2006) *Espacio y Territorio. Instrumentos metodológicos de investigación social.*

La Paz, Bolivia: PIEB.

**MOLINA, WILDER**

(2011) *Somos creación de Dios ¿Acaso no somos todos iguales...? Acciones colectivas, discursos y efectos de la Marcha por el*

*Territorio y la Dignidad de los Pueblos Indígenas Amazónicos 1987-1990.*

La Paz, Bolivia: Fundación TIPNIS, CIPCA, ONG Taupadak.

**ORELLANO, JORGE**

(2016) *Derechos de los pueblos indígenas en Venezuela y el problema del reconocimiento.*

Revista *Anthropologica*, págs. 113 - 148.

Obtenido en:

[http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0254-92122016000100006](http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0254-92122016000100006)

**ORTIZ, PABLO**

(2014) *El laberinto de la autonomía indígena en el Ecuador. Las circunscripciones territoriales indígenas en la Amazonía Central, 2010-2012.*

Obtenido en:

<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4005/1/Ortiz%20-%20P-CON004-EI%20laberinto.pdf>

**ORTIZ, PABLO; CHIRIF, ALBERTO**

(2010) *¿Podemos ser autónomos? Pueblos indígenas vs Estado en Latinoamérica.*

Quito: Intercooperation/RRI.

**PAZ, RICARDO**

(2005) *Reflexionando sobre la Asamblea Constituyente.* En: Paz, Sarela (Coord.), *Territorios Indígenas y Empresas Petroleras.*

Cochabamba, Bolivia: CESU, CEIDIS, CENDA.

**PEÑA, ANACLETO**

(2016) *Historia de Lomerío. El camino hacia la libertad.* En: Inturias, M.; Rodríguez, I.; Baldelomar, H.; Peña, A.; *Justicia Ambiental y Autonomía Indígena de base territorial en Bolivia. Un diálogo político desde la Nación Indígena Monkoxi de Lomerío* (págs. 129 - 155).

Santa Cruz: Ministerio de Autonomías Bolivia.

**PINEDA, ROBERTO**

(1997) *La Constitución de 1991 y la perspectiva del multiculturalismo en Colombia.*

Revista *Alteridades* N° 14, pág. 107 - 129.

**PLATA, WILFREDO; CAMERON, JHON**

- (2017) *¿Quiénes dicen no a las autonomías indígenas y por qué?: pragmatismo, hibridez y modernidades alternativas en la va base.*  
La Paz: *Cuestión Agraria*, págs. 19 - 60.

**PRADA, RAÚL**

- (2006) *Horizontes de la Asamblea Constituyente.*  
La Paz, Bolivia: Yachaywasi.

**QUISPE, MARÍA TERES**

- (2005) *Venezuela Gobiernos Locales y Pueblos Indígenas.*  
Venezuela: ORPIA - IWGIA.

**ROMERO, CARLOS**

- (2003) *Los aportes a la territorialidad indígena en la Ley Agraria Fundamental.*  
Santa Cruz, CEJIS Artículo Primero, Separata N° 12.
- (2005) *El proceso constituyente boliviano. El hito de la cuarta marcha de tierras bajas.*  
Santa Cruz, Bolivia: CEJIS.
- (2009) *Autonomía Indígena Originaria Campesina, desde una interpretación histórica, doctrinal y constitucional.*  
Santa Cruz, Bolivia: ISBOL.

**RIVAS, FRANCISCO**

- (2009) *Marco Institucional y Legal de los Pueblos Indígenas de Panamá* Recuperado el 07 de 02 de 2018, de:  
<http://www.libertadciudadana.org/archivos/Biblioteca%20Virtual/Documentos%20Informes%20Indigenas/Nacionales/Juridico/Marco%20Institucional%20y%20Legal%20de%20los%20Pueblos%20Indigenas%20de%20Panama.pdf>

**SCHAVELZON, SALVADOR**

- (2012) *El nacimiento del Estado Plurinacional. Etnografía de una Asamblea Constituyente.*  
La Paz, Bolivia: CLACSO, CEJIS, PLURAL.

**SVAMPA, MARISTELLA**

- (2016) *Debates Latinoamericanos, Indianismo, Desarrollo, Dependencia y Populismo.*  
Cochabamba, Bolivia: CEDIB.

**TAMBURINI, LEONARDO**

- (2013) *Contexto constitucional y legal de las autonomías indígenas.*  
Santa Cruz: CEJIS Separata Artículo Primero.
- (2017) *Contexto constitucional y legal de las Autonomías Indígenas.*  
En: Herrera, W.; *Autonomía a debate. I Jornadas bolivianas de Derecho Autónomo.*  
Cochabamba: Kipus.

**TAPIA, LUIS**

- (2015) *El horizonte plurinacional.*  
La Paz: Autodeterminación.

**TERCEROS, ELVA**

- (2002) *Lomerío. La demanda de un pueblo y el proceso legal.*  
Santa Cruz: CEJIS.
- (2004) *De la utopía indígena al desencanto. Reconocimiento estatal de los derechos territoriales indígenas.*  
Santa Cruz, Bolivia: CEJIS.

**URIOSTE, MIGUEL**

- (2007) *Perspectivas de las políticas agrarias y comunitarias.* En: *Los nietos de la Reforma Agraria. Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia.*  
La Paz, Bolivia: CIPCA - FUNDACIÓN TIERRA.

**URIOSTE, MIGUEL; PACHECO, DIEGO**

- (2001) *Las tierras bajas de Bolivia en el Siglo XX.*  
La Paz, Bolivia: PIEB.

**VALENCIA, PILAR; ÉGIDO, IVÁN**

- (2010) *Los Pueblos Indígenas de Tierras Bajas en el proceso constituyente Boliviano.*  
Santa Cruz, Bolivia: CEJIS.

**VALIENTE LÓPEZ, ARESIO**

- (2002) *Derechos de los Pueblos Indígenas en Panamá.*  
San José de Costa Rica: Centro de Asistencia Legal Popular (CEALP).
- (2008) *La Jurisdicción Indígena en la Legislación Panameña.* En: Rudolf, H. *Hacia sistemas jurídicos plurales. Reflexiones y experiencias de coordinación entre el derecho estatal y el derecho indígena* (págs. 203 - 237).  
México: Fundación Konrad Adenauer.

**VARGAS DELGADO, MIGUEL (Coord.)**

(2014) *La democracia comunitaria: entre el deseo y la realidad. Pueblos indígenas chiquitano y guaraní en Santa Cruz.*  
La Paz, Bolivia: PIEB, CEDURE, JATUPEANDO

**VARGAS LIMA, ALAN**

(2016) *La evolución de la justicia constitucional en Bolivia. Apuntes sobre el modelo de control concentrado y plural de constitucionalidad.*  
*Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, págs. 369 - 404.

**VARGAS, GONZALO**

(2016) *Territorialidad y Autogobierno. Las autonomías indígena originaria campesinas en el Estado Plurinacional Boliviano.*  
La Paz: Ministerio de Autonomías.

**VICIANO PASTOR, ROBERTO; MARTÍNEZ DALMAU, RUBEN**

(2010) *Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional.*  
*Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, págs.7 - 29.

**VILAS, CARLOS**

(1998) *Multietnicidad y autonomía. La Costa Atlántica de Nicaragua.*  
*Revista Nueva Sociedad*, págs. 50-59.  
Obtenido de:  
[https://nuso.org/media/articles/downloads/1697\\_1.pdf](https://nuso.org/media/articles/downloads/1697_1.pdf)

**VILLA RIVERA, WILLIAM**

(2011) *El movimiento social indígena colombiano: entre autonomía y dependencia.* En: Betancur, A. (Ed.), *Movimientos indígenas en América Latina. Resistencia y nuevos modelos de integración.*  
Copenhagen, Dinamarca: IWGIA.

**VITERI GUALINGA, LEONARDO**

(2005) *Proyecto de autonomía del Pueblo Kichwa de Pastaza: Región Amazónica Ecuatoriana.* En Dávalos, P.; *Pueblo Indígenas, Estado y Democracia* (págs. 349 – 356).  
Buenos Aires: CLACSO.  
Obtenido de <https://core.ac.uk/download/pdf/35171593.pdf>

**ULLOA, ASTRID**

(2010) *Reconfiguraciones conceptuales, políticas y territoriales en las demandas de autonomía de los pueblos indígenas en Colombia.*

REVISTA TABULA RASA N° 13, págs. 73-92.

(2010) *Colombia: autonomías indígenas en ejercicio. Los retos de su consolidación.* En: Gonzales, M; Burguete Cal y Mayor, A; Ortiz, P. *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina.*

Quito, Ecuador: FLACSO-GTZ-IWGIA-CIESAS-UNICH.

**YAMPARA, SIMÓN**

(2005) *Descentralización y autonomía desde la visión de los pueblos originarios.* En: VV.AA. *Visiones indígenas de la descentralización.*

La Paz, Bolivia: FES-ILDIS.

**YRIGOYEN, RAQUEL**

(2011) *Pueblos Indígenas Constituciones y Reformas Políticas en América Latina.*

Lima, Perú: IIDS.

**ZUÑIGA, NIEVES**

(2004) *Emergencia del movimiento indígena en América Latina: de "objeto" a "sujeto".* En: Martí I Puig, S; Sanahuja, J. M. *Etnicidad, Autonomía y Gobernabilidad en América Latina* (págs. 34 - 51).

España: Universidad de Salamanca.

Obtenido de:

[https://books.google.es/books?hl=en&lr=&id=8OznaKVtIUc&oi=fnd&pg=PA&dq=autonom%C3%ADa+ind%C3%ADgena+en+nicaragua+&ots=N0bkz3JD\\_U&sig=WiXTvfhrYwnmo3mb33Urs2cqrXs#v=onepage&q=autonom%C3%ADa%20ind%C3%ADgena%20en%20nicaragua&f=false](https://books.google.es/books?hl=en&lr=&id=8OznaKVtIUc&oi=fnd&pg=PA&dq=autonom%C3%ADa+ind%C3%ADgena+en+nicaragua+&ots=N0bkz3JD_U&sig=WiXTvfhrYwnmo3mb33Urs2cqrXs#v=onepage&q=autonom%C3%ADa%20ind%C3%ADgena%20en%20nicaragua&f=false)

