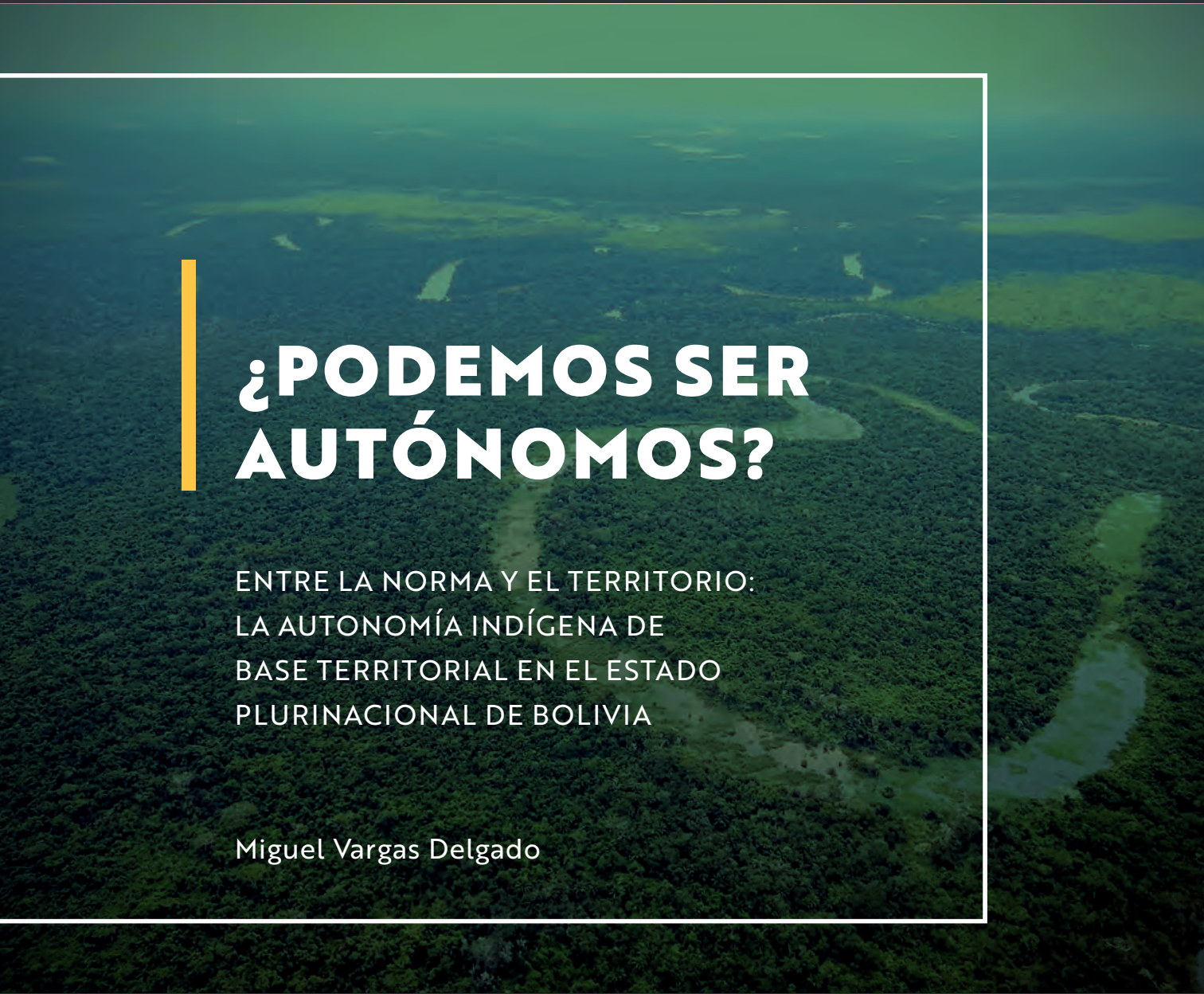




¿PODEMOS SER AUTÓNOMOS?

ENTRE LA NORMA Y EL TERRITORIO:
LA AUTONOMÍA INDÍGENA DE
BASE TERRITORIAL EN EL ESTADO
PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Miguel Vargas Delgado



CEJIS
CENTRO DE ESTUDIOS JURÍDICOS
E INVESTIGACIÓN SOCIAL



¿PODEMOS SER AUTÓNOMOS?

*Entre la norma y el territorio: la autonomía
indígena de base territorial en el Estado
Plurinacional de Bolivia*

¿Podemos ser autónomos?

Entre la norma y el territorio: la autonomía indígena de base territorial en el Estado Plurinacional de Bolivia

Autor:

Miguel Vargas Delgado

Elaboración de mapas:

Gilka Amaya Michme Andrechi

Victoria Aguilera Orrury

Diagramación:

Carmen Roque Ponce

Impresión:

Depósito legal: 8-1-3192-2026

Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social – CEJIS

Oficina Nacional

Calle Alfredo Jordán N.º 79, Santa Cruz de la Sierra – Bolivia

Teléfono: (591) 3 3532714

www.cejis.org, www.odpib.org

Oficina Regional Trinidad

Calle Isiboro, esquina calle Mosetene (Of. Pastoral Caritas)

Oficina Regional de Riberalta

Calle Manuel Oliva N° 846, entre Rubén Castedo y Potosí,
Barrio Conavi.

Santa Cruz de la Sierra, marzo de 2026.

ÍNDICE

PRÓLOGO	1
INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO 1:	
El proceso histórico, social y legal sobre la reivindicación del derecho a la libre determinación y a la autonomía de las naciones y pueblos indígena originario campesinos	12
1.1. La Reforma Agraria de 1953	13
1.2. La constitución de la CIDOB y el Proyecto de Ley Indígena	15
1.3. La Marcha por el Territorio y la Dignidad	19
1.4. La reforma constitucional de 1994 y el reconocimiento de los territorios indígenas	20
1.5. El proceso constituyente y la autonomía indígena	23
1.6. La autonomía indígena de base territorial y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización	38
CAPÍTULO 2:	
Ley Marco de Autonomías y Descentralización. El tortuoso camino de las autonomías indígenas de base territorial	54
2.1. Trámite de conversión de Tierra Comunitaria de Origen (TCO) a Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC)	55
2.2. Certificado de Territorio Ancestral Actualmente Habitado	56
2.3. Certificado de Viabilidad Gubernativa y Base Poblacional	59
2.4. Consulta de acceso a la autonomía indígena originario campesina según normas y procedimientos propios	64
2.5. Conformación del Órgano Deliberativo o su equivalente, responsable de elaborar el Proyecto de Estatuto Autonómico	68
2.6. Aprobación del Proyecto de Estatuto Autonómico por normas y procedimientos propios	71
2.7. Control de constitucionalidad a los contenidos del Proyecto de Estatuto Autonómico	76
2.8. Creación de la unidad territorial	81
2.9. Conformación del Gobierno Autónomo Indígena Originario Campesino de acuerdo a lo establecido por el Estatuto Autonómico	86
2.10. Ley Marco de Autonomías y Descentralización y los límites a la consolidación de la autonomía de base territorial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos	90
CONCLUSIONES	93
REFERENCIAS	96

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AIOC	Autonomía Indígena Originario Campesina
APCOB	Apoyo Para el Campesino-Indígena del Oriente Boliviano
APG	Asamblea del Pueblo Guaraní
CEDIB	Centro de Documentación e Información Bolivia
CEJIS	Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social
CIDDEBENI	Centro de Investigación y Documentación para el Desarrollo del Beni
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIDOB	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia
CNRA	Consejo Nacional de Reforma Agraria
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CONAIOC	Coordinadora Nacional de Autonomías Indígena Originario Campesinas
CONAMAQ	Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu
CPE	Constitución Política del Estado
CPESC	Central de Pueblos Étnicos de Santa Cruz
CSCB	Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia
CSUTCB	Confederación Sindical de Trabajadores Campesinos de Bolivia
CSUTCOA	Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos Originarios de Ayopaya
DCP	Declaración Constitucional Plurinacional
EINE	Estudio de Identificación de Necesidades Especiales
INE	Instituto Nacional de Estadística
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
OEP	Órgano Electoral Plurinacional
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
TCO	Tierra Comunitaria de Origen
TCP	Tribunal Constitucional Plurinacional
TED	Tribunal Electoral Departamental
TIOC	Territorio Indígena Originario Campesino
TSE	Tribunal Supremo Electoral
VA	Viceministerio de Autonomías

PRÓLOGO

El reconocimiento de las autonomías indígena originario campesinas en la Constitución Política del Estado de 2009 marcó un hito histórico en la larga lucha de las naciones y pueblos indígenas por la libre determinación, el autogobierno y la recuperación del control sobre sus territorios. Sin embargo, a más de quince años de este reconocimiento constitucional, el ejercicio efectivo de la autonomía indígena —en particular de aquella basada en territorios ancestrales— continúa enfrentando múltiples obstáculos normativos, administrativos y políticos que limitan su materialización plena.

El presente documento, titulado «¿Podemos ser autónomos? Entre la norma y el territorio: la autonomía indígena de base territorial en el Estado Plurinacional de Bolivia», ofrece un análisis pormenorizado y crítico del proceso histórico, jurídico y político que ha configurado el acceso a la autonomía indígena en Bolivia, con especial énfasis en la autonomía indígena de vía territorial. A partir de una revisión detallada de los marcos constitucionales, legales y reglamentarios, así como de la experiencia concreta de los pueblos que optaron por esta vía, el estudio pone en evidencia las tensiones existentes entre el reconocimiento formal del derecho a la libre determinación y las condiciones reales impuestas para su ejercicio.

Esta sistematización del proceso muestra que, si bien la autonomía indígena fue concebida como una expresión del derecho al autogobierno y como un pilar del Estado Plurinacional, su implementación ha estado marcada por procedimientos complejos, requisitos restrictivos y mecanismos de control estatal que, en muchos casos, reproducen lógicas tutelares incompatibles con los principios constitucionales y los estándares internacionales de derechos humanos. Las certificaciones de ancestralidad, exigencias de viabilidad gubernativa

y base poblacional, dobles mecanismos de aprobación y una fuerte dependencia de decisiones administrativas externas, requisitos que aparecieron en el camino, han convertido el acceso a la autonomía territorial en un camino tortuoso y desigual.

Además de que este documento contiene un ejercicio académico y jurídico, también pretende ser una contribución al debate político y a la reflexión colectiva sobre el sentido y el futuro de las autonomías indígenas en Bolivia, lo que sucederá en un momento político nacional e internacional de cambios desafiantes. En ese sentido, la sistematización resulta pertinente porque recupera la memoria histórica de las luchas indígenas por el territorio y la autonomía, visibiliza las demandas y propuestas de las organizaciones indígenas, y cuestiona las limitaciones estructurales que aún persisten en el diseño y aplicación del régimen autonómico.

Desde el Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS) y la Coordinadora Nacional de Autonomías Indígena Originario Campesinas (CONAIOC), consideramos que este documento constituye una herramienta útil para las autoridades indígenas, las organizaciones territoriales, los equipos técnicos, las instituciones públicas y la sociedad civil comprometida con la construcción de un Estado verdaderamente plurinacional. Su lectura invita a repensar el modelo autonómico vigente, a fortalecer el ejercicio de las normas y procedimientos propios y a avanzar hacia un reconocimiento efectivo de los territorios indígenas como base del autogobierno.

Con esta publicación, reafirmamos nuestro compromiso con la defensa de los derechos colectivos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, con la vigencia plena del derecho a la libre determinación y con la construcción de autonomías que respondan a las realidades, identidades y proyectos de vida de los pueblos indígenas de Bolivia.

Miguel Vargas Delgado

Director Ejecutivo – CEJIS

Raquel Antúnez

Presidenta – CONAIOC

INTRODUCCIÓN

La autonomía supone reconocer la capacidad de los pueblos indígenas para generar sus propias normas de control, regulación y presión social dentro de un espacio determinado y delimitado, en relación con los sujetos que se reconocen como parte de él y a quienes la comunidad identifica como miembros (Zúñiga, 2004: 47). En América Latina, la demanda de autonomía se desarrolló a partir de diversas reivindicaciones, entre ellas el reconocimiento, respeto y promoción de las formas propias de organización; la determinación del estatus y la capacidad jurídica de las comunidades indígenas; y el fortalecimiento de la toma de decisiones de las autoridades comunitarias de acuerdo con sus normas consuetudinarias. También incluye el respeto y promoción de las formas tradicionales de vida, mediante la participación efectiva de representantes en la gestión educativa y cultural; el reconocimiento y aplicación de sus sistemas normativos internos; la definición del concepto de desarrollo de acuerdo con sus tradiciones, prioridades y estrategias; el reconocimiento

legal, la demarcación y la protección efectiva de sus territorios como espacios de ejercicio de la jurisdicción indígena; y el derecho al consentimiento previo, libre e informado en todos los proyectos que se desarrollen en sus territorios, como mecanismo para la protección de los bienes naturales comunes.

De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2022), la libre determinación constituye un derecho estructural que habilita a los pueblos indígenas a ejercer formas propias de autogobierno dentro de sus territorios, mediante autoridades y sistemas organizativos definidos conforme a sus tradiciones. No se limita a una atribución política meramente formal, sino que implica la capacidad real y concreta de organizar la vida colectiva conforme a normas propias, saberes ancestrales y prácticas culturales. Esto supone la facultad de decidir cómo se estructura, administra y gobierna el territorio de acuerdo con su cosmovisión y sus formas tradicionales de organización.

Este derecho implica también la capacidad de instituir y fortalecer órganos propios de decisión, así como de diseñar esquemas administrativos acordes con sus cosmovisiones, para la gestión y aprovechamiento de sus tierras y recursos naturales sin interferencias externas arbitrarias. En esa medida, la libre determinación se proyecta como un principio articulador entre territorio, identidad cultural y autogobierno.

La discusión contemporánea en el ámbito interamericano evidencia que la libre determinación debe comprenderse desde la perspectiva cultural de los propios pueblos indígenas y tribales, en un marco de respeto a la interculturalidad como principio transversal de los derechos humanos. Ello supone reconocer el valor jurídico del derecho consuetudinario, de las formas propias de organización social y de las cosmovisiones que estructuran su relación con el territorio.

La Comisión (CIDH, 2022) observa, además, que este derecho encuentra sustento en el derecho internacional de los derechos humanos a través de diversos instrumentos normativos. Entre ellos destacan la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, las cuales sistematizan principios ya presentes en tratados generales de derechos humanos. Asimismo, elementos esenciales de la libre determinación se desarrollan en el Convenio 169 de

la OIT, así como en la doctrina y la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En el caso de Bolivia, a partir de la promulgación de la Constitución Política del Estado en 2009, el país reconoció dentro de su estructura político-administrativa a las autonomías indígena originario campesinas. El artículo 289 de la Norma Fundamental establece que estas consisten en el autogobierno como expresión del derecho a la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lengua, así como instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.

En consecuencia, el Estado Plurinacional se fundamenta, entre otros aspectos, en dos elementos centrales: el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y la nueva organización y estructura territorial. En ambos ejes, la autonomía indígena originario campesina constituye un principio transversal. Por su relevancia, este reconocimiento merece un análisis y una consideración particular.

De acuerdo con el texto constitucional (art. 289), la autonomía indígena originario campesina consiste en el autogobierno, entendido como una manifestación del derecho a la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

Este derecho se ejerce por poblaciones que comparten territorio, cultura, historia, lengua, y formas propias de organización e instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas.

El marco constitucional establece tres vías de acceso a la autonomía indígena originario campesina:

1. Autonomías de base territorial, conformadas sobre la base de los territorios ancestrales y actualmente habitados por las naciones y pueblos indígena originario campesinos (art. 290.I).
2. Municipios que opten por convertirse en autonomías indígena originario campesinas, conforme al procedimiento previsto por la Constitución y la ley (art. 294.I).
3. Las agregaciones territoriales de municipios, distritos municipales y/o autonomías indígena originario campesinas, que decidan conformar una región indígena originario campesina (art. 295.II).

Transcurrieron 15 años desde la promulgación de la Constitución Política del Estado y de vigencia de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. En este periodo, las estadísticas

muestran que el proceso de acceso y constitución de la autonomía indígena se desarrolló por dos vías:

1. La conversión de gobiernos municipales a autonomías indígena originario campesinas.
2. La constitución de autonomías de base territorial, es decir, aquellas que buscan incorporar al mapa político y administrativo del país los territorios indígenas habitados ancestralmente por sus pueblos antes de la Colonia y la República, y que fueron o se encuentran en proceso de saneamiento y titulación.

En el primer caso, 22 municipios de los departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca, Oruro, La Paz y Potosí iniciaron el proceso de conversión cumpliendo algunos de los requisitos para la convocatoria a referendo establecidos por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Báñez" (Ley 031) y la reglamentación del Órgano Electoral Plurinacional (OEP). Entre 2009 y 2022, la autoridad electoral organizó y administró los referendos de conversión en 14 de estos municipios.

Tabla 1. Municipios que iniciaron el proceso de conversión a AIOC

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
Oruro	Uru Chipaya
	Salinas
	Totora Marka
	Pampa Aullagas
	Turco
	Curahuara de Carangas
	Huari San Pedro de Condo
	Santiago de Andamarca
Santa Cruz	Charagua
	Gutiérrez
	Lagunillas
	Urubichá
	San Miguel de Velasco
Chuquisaca	Huacaya
	Macharetí
	Tarabuco
	Mojocoya
La Paz	Jesús de Machaca
	Charazani
	Inquisivi
	Curva
Potosí	Chayanta

Fuente: Elaboración propia con información del Tribunal Supremo Electoral, Viceministerio de Autonomías, UNITAS (2019) y Rosales (2025).

El avance en la consolidación de estos procesos se ve fuertemente ralentizado por varios factores que no se limitan a la voluntad y decisión política de los actores indígena originario campesinos que apuestan por avanzar hacia el horizonte del Estado Plurinacional comunitario y autonómico. Entre otros aspectos, puede señalarse la crisis financiera que atraviesan los gobiernos municipales, derivada de la situación que vive el país, como uno de los elementos que inciden directamente en el desarrollo del proceso de conversión, principalmente en la convocatoria y realización del referendo, pues los municipios deben cubrir el costo de la consulta. A esto se suman los intereses individuales de sectores y partidos políticos, que perciben a la autonomía indígena originario campesina como una amenaza a sus pretensiones y a las relaciones de poder en el nivel local. En ese contexto, hasta agosto de 2025 no se cuenta con información sobre la decisión de otros municipios para iniciar procesos de conversión hacia la autonomía indígena originario campesina.

En relación con los gobiernos municipales que dieron paso a gobiernos autónomos indígena originario campesinos, los datos muestran que, del total de municipios que iniciaron el proceso de conversión, solo cinco lograron

aprobar su estatuto autonómicos y elegir a sus autoridades conforme estas normas: Charagua Iyambae y Ke-reimba Iyaambae, en Santa Cruz; Uru Chipaya y Salinas, en Oruro; y Huacaya, en Chuquisaca.

Por otro lado, en cuanto a los procesos de autonomía indígena originario campesina de base territorial, que motivan el presente documento, la estadística autonómica muestra que 18 Tierras Comunitarias de Origen (TCO) o Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC) de los departamentos de Cochabamba, Santa Cruz, Beni, Oruro, Pando, Potosí y La Paz decidieron, en ejercicio de su libre determinación y de acuerdo con sus normas y procedimientos propios, acceder a la autonomía sobre la base de los territorios ancestralmente habitados.

En este caso, solo tres procesos lograron aprobar sus estatutos autonómicos, para luego enfrentar la promulgación de las leyes de creación de unidad territorial ante la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP)¹ y, posteriormente, elegir a sus autoridades de acuerdo con los contenidos de sus normas básicas institucionales. Se trata de los procesos de Raqaypampa, en Cochabamba; Jatun Ayllu Yura, en Potosí; y el Territorio Indígena Multiétnico I, en el Beni.

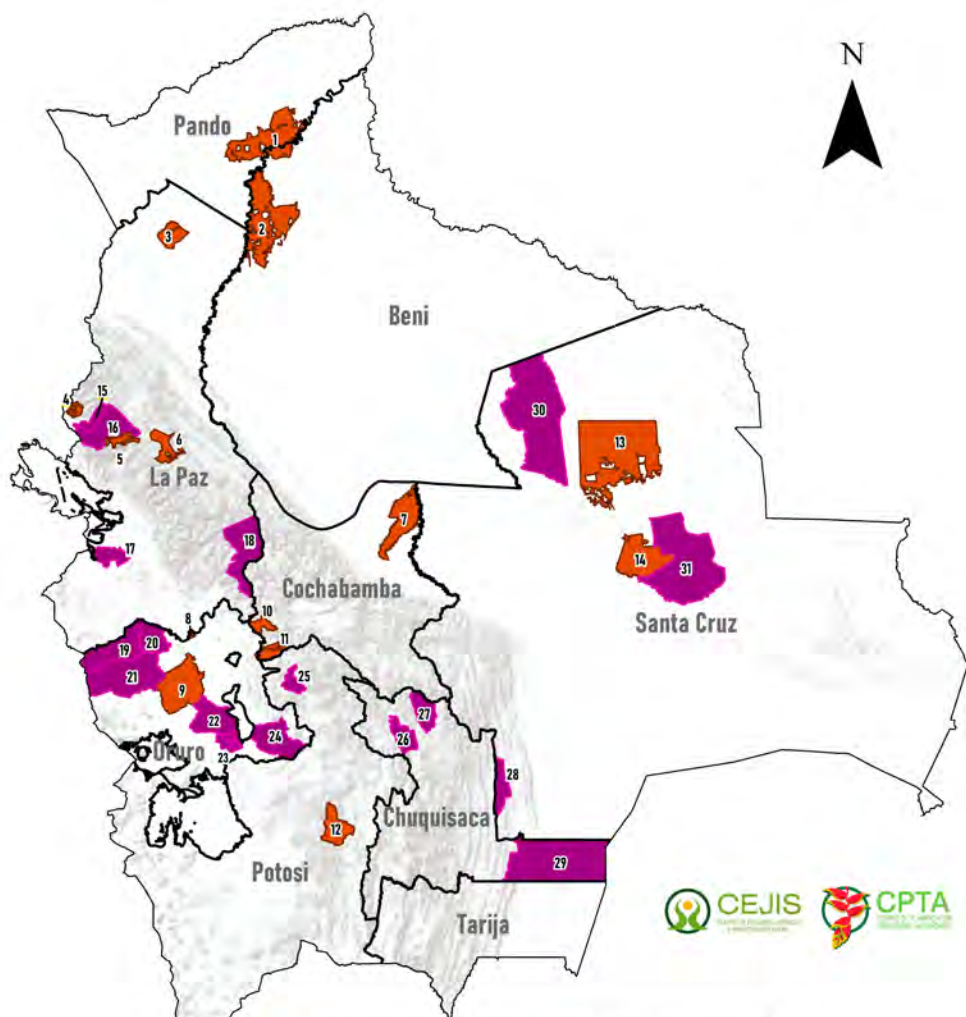
¹ Este es uno de los requisitos analizados en este documento. Se trata de las leyes 813, de 13 de julio de 2016, para el caso de Raqaypampa; 1442, de 30 de junio de 2022, para el caso de Jatun Ayllu Yura; y Ley 1473, de 3 de marzo de 2023, para el caso del TIM. A estos procesos se debe añadir la última ley promulgada por la ALP, el 7 de noviembre de 2025, que crea la Unidad Territorial del Gobierno Autónomo Originario de Challa, en Cochabamba.

Tabla 2. TCO / TIOC que decidieron acceder a la autonomía por la vía territorial

DEPARTAMENTO	TCO / TIOC
Oruro	Corque Marka
	Nueva Llallagua
Beni	Territorio Multiétnico I
	Cavineño
La Paz	Copacabana Antaquilla
	Marka Camata
	Puesto Araona
	Lecos Charopampa
Potosí	Jatun Ayllu Yura
	Jatun Ayllu Toropalca
Santa Cruz	Lomerío
	Monteverde
Pando	Territorio Multiétnico II
Cochabamba	Raqaypama
	Distrito de Challa
	Jatun Ayllu Kirkiawi
	Yuracaré

Fuente: Elaboración propia con información del Tribunal Supremo Electoral, Viceministerio de Autonomías, UNITAS (2019) y Rosales (2025).

Mapa 1. Autonomías indígena originario campesinas en proceso de consolidación a diciembre de 2025



BASE TERRITORIAL	CONVERSIÓN MUNICIPAL
1. Territorio Indígena Multiétnico I (TIM I) 2. Cavineño 3. Puesto Araona 4. Copacabana 5. Marka Camata 6. Pilcol Lecos de Charopampa 7. Yuracaré 8. Nueva Llallagua 9. Corque Marka 10. Distrito de Chi'alla 11. Jatun Ayllu Kirkiawi 12. Jatun Ayllu Toropalca 13. Monte Verde 14. Lomerío	15. Curva 16. Charazani 17. Jesús de Machaca 18. Inquisivi 19. Curahuara de Carangas 20. Totora Marka 21. Turco 22. Santiago de Andamarca 23. Pampa Aullagas 24. Huari (San Pedro de Condo) 25. Chayanta 26. Tarabuco 27. Mojocoya 28. Lagunillas 29. Macharetí 30. Urubichá 31. San Miguel de Velasco

Fuente: CEJIS-CPTA, 2025.

¿PODEMOS SER AUTÓNOMOS?

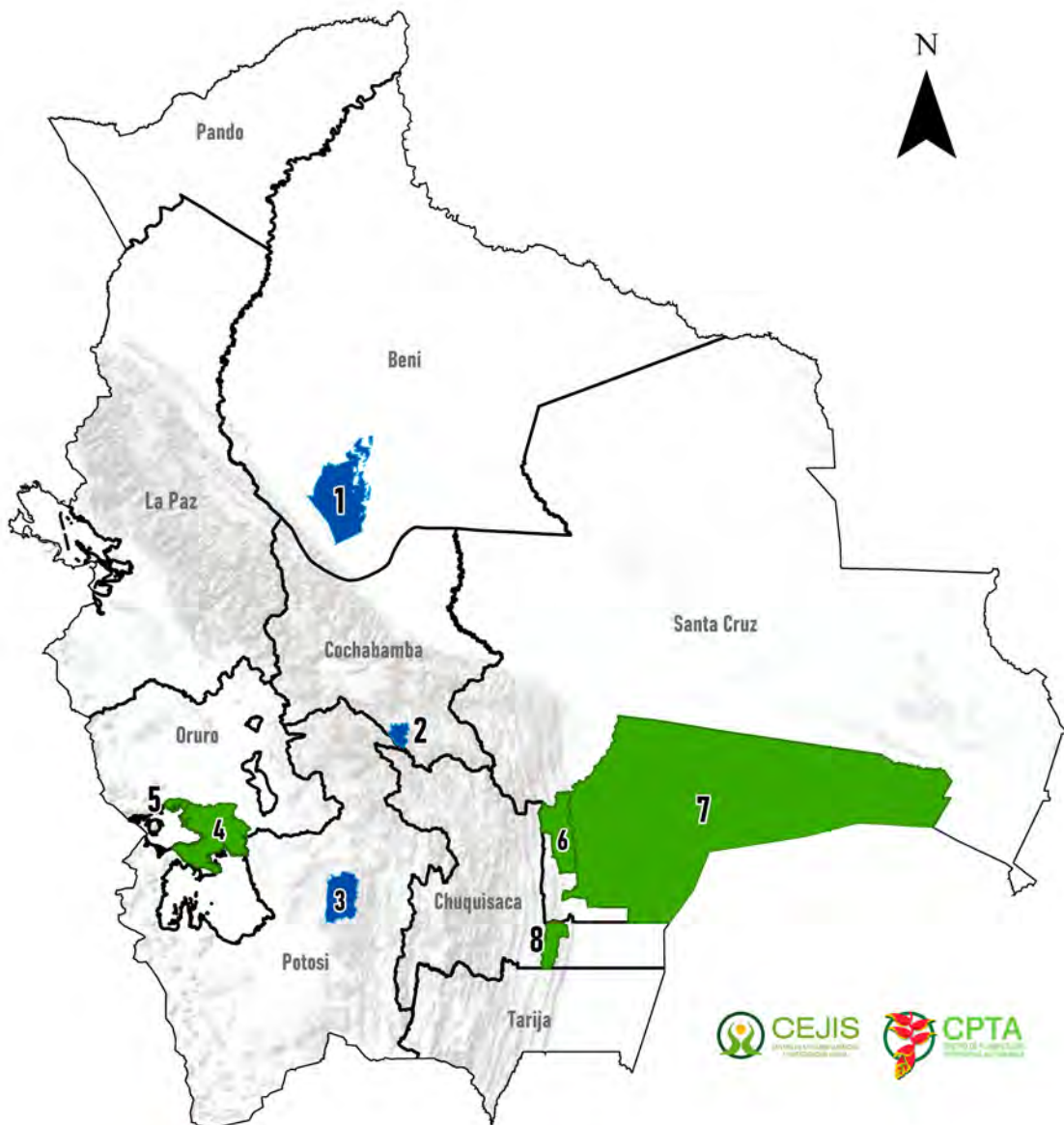
Entre la norma y el territorio: la autonomía indígena de base territorial en el Estado Plurinacional de Bolivia

Desde una perspectiva cuantitativa, se observa que del total de 40 territorios indígena originario campesinos y/o municipios, que en el marco de su libre determinación optaron por constituir su autonomía por una de las dos vías reconocidas constitucionalmente, solo ocho (Charagua Iyambae, Uru Chipaya, Salinas, Raqaypampa, Kere-

imba Iyaambae, Jatun Ayllu Yura, Huacaya y el Territorio Multiétnico) cumplieron los requisitos establecidos por la norma para llegar a conformar sus órganos de poder público a partir de la elección de nuevas autoridades².

² A este número se debe incluir al Gobierno Autónomo Originario de Challa, que elegirá a sus autoridades en los primeros meses de la gestión 2026. Por lo que el proceso autonómico indígena boliviano alcanzaría un número de nueve.

Mapa 2. Autonomías indígena originario campesinas consolidadas a diciembre de 2025



 BASE TERRITORIAL	 CONVERSIÓN MUNICIPAL
1. Territorio Indígena Multiétnico I (TIM I) 2. Raqaypampa 3. Jatun Ayllu Yura	4. Salinas de Garci Mendoza 5. Uru Chipaya 6. Kereimba Iyambae 7. Charagua Iyambae 8. Huacaya

Fuente: CEJIS-CPTA, 2025.

CAPÍTULO 1

El proceso histórico, social y legal sobre la reivindicación del derecho a la libre determinación y a la autonomía de las naciones y pueblos indígena originario campesinos

Es indiscutible que el abordaje del proceso histórico-social vinculado a la reivindicación del derecho a la libre determinación y a la autonomía de las naciones y pueblos indígena originario campesinos en Bolivia exige una revisión de la evolución del movimiento indígena y de sus demandas en torno a la tierra y el territorio. Dicho recorrido histórico encuentra su expresión normativa en la materialización jurídica del régimen de autonomías establecido por la Constitución Política del Estado, el cual regula de manera general las distintas formas de autonomía reconocidas en el país y, de manera específica, la autonomía in-

dígena originario campesina de base territorial.

En ese entendido, el presente capítulo abordará, a partir de la revisión de fuentes secundarias, una reconstrucción histórica de los principales hitos que conforman el proceso de reconocimiento del derecho a la autonomía en Bolivia. Entre ellos destacan: el reconocimiento de la propiedad de la tierra a favor de las poblaciones indígenas tras la Reforma Agraria de 1953; la constitución de la Central de Pueblos y Comunidades Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB)³ y la elaboración del Proyecto de Ley Indígena; la Marcha por el Territorio y la Digni-

3 En la década de los 90, la Central de Pueblos y Comunidades Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB) pasó a denominarse Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, pero su sigla se mantiene.

dad de 1990; la reforma constitucional de 1994, con el consiguiente reconocimiento de los territorios indígenas; el proceso constituyente desarrollado entre 2006 y 2008; y, finalmente, la etapa de debate y movilización que dio lugar a la aprobación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”.

1.1. La Reforma Agraria de 1953

La Reforma Agraria de 1953 tuvo como una de sus principales orientaciones la constitución y expansión, en las tierras bajas de Bolivia, de la empresa concebida como capitalista y agroindustrial (Almaraz, 2019: 58). En la década de los 50, la estructura de la propiedad agraria mostraba que las comunidades indígenas poseían aproximadamente siete millones de hectáreas; sin embargo, las formas tradicionales de la hacienda y la barraca en el norte amazónico mantuvieron su vigencia, en distintos grados y bajo diversas modalidades (Almaraz, 2019: 60-63).

Según Almaraz, el proceso de Reforma Agraria resultó extremadamente adverso para los pueblos indígenas del Oriente, el Chaco y la Amazonía. No solo fueron excluidos del proceso

de elaboración de la norma que dio origen a la reforma, sino que además quedaron marginados del reconocimiento efectivo del derecho de propiedad sobre la tierra⁴ (Urioste y Pacheco, 2001, p. 30). La propia norma establecía que los denominados “grupos selvícolas (...) en estado salvaje con organización primitiva” quedarían bajo la protección del Estado⁵, configurando así un régimen de tutela que negaba su condición de sujetos plenos de derechos.

La Reforma Agraria no reconoció a las poblaciones indígenas de tierras bajas como pueblos con identidad propia ni como sujetos titulares de formas de vida que merecieran protección en un marco de pluralidad jurídica (Almaraz, 2002, p. 40). El supuesto “estado salvaje” y la “organización primitiva” justificaron su sometimiento a un régimen de tutela estatal que los convertía en interdictos colectivos para el ejercicio de derechos comunes, negándoles además los derechos territoriales inherentes a su modo particular de vida. Lo cual evidenció el profundo carácter antiindígena de la reforma (Almaraz, 2019, p. 74).

La Reforma Agraria de 1953 legitimó, por un lado, el despojo al que los pueblos indígenas habían sido sometidos desde las últimas décadas del siglo XVIII, cuando se produjo el ingreso

4 El 2 de agosto de 1953 se dictó el Decreto Ley 3464; tres años después, el 29 de octubre de 1956, fue convertido en la Ley de Reforma Agraria.

5 Ley de Reforma Agraria, artículo 129.

sistemático de criollos cruceños para el establecimiento de fundos ganaderos (Balza, 2001, p. 29).

La multiplicación de estancias ganaderas, la construcción de carreteras, la búsqueda y explotación de recursos naturales de valor comercial —como el petróleo y las maderas preciosas—, junto con las políticas de colonización, generaron una progresiva pérdida de control territorial por parte de los pueblos indígenas. Durante el ciclo agrario iniciado en 1953 se consolidó y expandió la tenencia concentrada de la tierra en propiedades medianas y empresariales (Almaraz, 2019, p. 63). Como consecuencia, algunos pueblos experimentaron la desestructuración de sus comunidades y la migración de parte de su población hacia centros urbanos; otros mantuvieron sus asentamientos en relativo aislamiento; y otros, finalmente, optaron por confrontar la situación, ya que exigieron al Estado el reconocimiento de su derecho a un territorio propio donde desarrollar su vida, conforme a sus prácticas económicas, sociales y culturales (Almaraz, 2019).

Este contexto histórico de marginación y despojo territorial condicionó profundamente el ejercicio de la autonomía indígena. Al ser concebidos como sujetos tutelados y no como pueblos con identidad y derechos colectivos, los pueblos indígenas de tie-

rras bajas permanecieron durante décadas sin reconocimiento jurídico de sus territorios ni de sus instituciones propias, hecho que debilitó la base material y política necesaria para el autogobierno.

La imposibilidad de acceder a la tierra y de ejercer control sobre los bienes naturales comunes generó una situación de subordinación estructural frente al Estado y los actores económicos, retrasando la construcción de proyectos políticos propios. En este sentido, el proceso de Reforma Agraria abordó el despojo indígena en un sentido inverso al de una reparación histórica efectiva, pues en lugar de revertirlo, lo consolidó (Almaraz, 2019). En este contexto, la demanda de autonomía indígena originario campesina no solo se inscribe en el marco constitucional de 2009, sino que constituye una respuesta histórica a esa exclusión, orientada a recuperar la capacidad de decidir sobre el territorio, la organización social y el desarrollo, conforme a las normas y cosmovisiones propias.

1.2. La constitución de la CIDOB y el Proyecto de Ley Indígena

Las declaraciones de Barbados⁶ y el establecimiento del Régimen de Autonomía Regional en Nicaragua marcaron las coordenadas que orientarían el rumbo del movimiento indígena en América Latina durante las décadas de los 70 y 80 del siglo XX (Almaraz, 2019). En ese escenario, la autonomía se consolidó como un paradigma emergente⁷, cuando el movimiento indígena latinoamericano incorporó en su horizonte político-jurídico el ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos.

En el plano de las ideas, la libre determinación se configuró en abierta disputa con paradigmas hegemónicos, tales como el colonial, el asimilacionista y el integracionista. Además, se articuló al nuevo paradigma de los

derechos humanos, fundamentado en el principio de igualdad de derechos (Almaraz, 2019, p. 67).

Durante el último tercio del siglo pasado irrumpió un nuevo ciclo histórico de resistencia, conocido como la "emergencia indígena". Este ciclo se distinguió por la afirmación de la autonomía como paradigma central de las luchas indígenas orientadas a la descolonización. Su formulación teórico-política se desarrolló en un contexto en el que se consolidaba el paradigma mayor de los derechos humanos (Almaraz, 2019, p. 64), que reconocía a los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos.

En Bolivia, a partir de 1979, diversos pueblos indígenas del departamento de Santa Cruz iniciaron contactos con fines organizativos, que desembocaron en la realización del Primer Encuentro Indígena, en 1982. En dicho evento, representantes de los pueblos

6 Se trata de 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 con el auspicio de la Universidad de Berna (Suiza) y la Universidad de la India 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 a partir del análisis global de los movimientos indígenas de liberación. Esta segunda reunión logró una fuerte presencia indígena.

7 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.

chiquitano de Lomerío, guaraní del Isoso, guarayo y ayoreo fundaron la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB) (Terceros, 2004, p. 24). Este proceso organizativo representa la articulación de todas las trayectorias organizativas de los pueblos indígenas de las tierras bajas, con sus respectivos y diversos bagajes particulares de experiencia aprendida, que confluyeron en la emergencia del movimiento indígena de las tierras bajas (Almaraz, 2019, p. 97).

Según Chirif y Castillo (1995), citados por Balza, la organización en su fase inicial adoptó como plataforma central la reivindicación territorial, la autonomía de los pueblos y la construcción de una estructura organizativa de alcance nacional. En un contexto en el que ganaderos en expansión, traficantes de tierras, madereros, colonizadores y hasta narcotraficantes masificaban e intensificaban la ocupación de territorios indígenas (Almaraz, 2019). En consecuencia, la CIDOB se propuso como objetivos estratégicos la defensa de los derechos fundamentales de las comunidades —en particular el derecho a la tierra—, el reconocimiento de sus formas de organización y cultura, así como la articulación con otros pueblos indígenas y campesinos del país (Almaraz, 2019, p. 24).

En este contexto histórico, se asumió como objetivo central e inmediato el reconocimiento estatal de los derechos territoriales indígenas, expresado con la fuerza de la ley y de los actos de la autoridad (Almaraz, 2019, p. 98). Por ello, con el surgimiento de la organización indígena en Oriente, Chaco y Amazonía, y la emergencia de un movimiento nacional que cuestionaba la situación de la tenencia de tierras tras la Reforma Agraria de 1953, en enero de 1984 se llevó a cabo el Congreso sobre Reforma Agraria, convocado por la Confederación Sindical de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB)⁸. De este encuentro surgió el Proyecto de Ley Agraria Fundamental, el cual incorporó elementos esenciales para la reconstitución de la territorialidad de los pueblos indígenas y originarios, así como para el reconocimiento de su autonomía y su desarrollo con identidad propia (Romero, 200, p. 15).

El Proyecto de Ley incorporó disposiciones orientadas a promover la autonomía indígena, al reconocer a las comunidades campesinas y originarias como organizaciones sociales con autonomía político-administrativa. Esta autonomía les confería la facultad de gestionar la tierra y los recursos naturales conforme a su propia cultura, es decir, en función de sus costumbres, prácticas artísticas, creencias religiosas y formas tradicionales de organización (Romero, 2003, p. 15).

8 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 Marcial Fabricano, líder indígena del departamento del Beni.

Las comunidades gozan de autonomía en su régimen interno político, administrativo, rigiéndose por autoridades designadas comunalmente 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 organización⁹.

En este contexto, a partir de 1986 la CIDOB emprendió la elaboración de una propuesta de Ley Indígena, que integraba de manera integral las demandas de los pueblos indígenas (Romero, 2003, p. 29). En su V Congreso, la organización conformó una comisión encargada de formular el proyecto normativo que sería presentado al Congreso Nacional al año siguiente (Romero, 2003, p. 36).

La propuesta fue remitida a los gobiernos de Víctor Paz Estenssoro y Jaime Paz Zamora, pero no recibió atención formal. Según el memorial presentado por la CIDOB a la Presidencia de la República en 1987, el Proyecto de Ley expresaba la reivindicación por el reconocimiento de la autonomía regional y nacional de las formas de autoridad indígena, así como de sus normas consuetudinarias, lengua, identidad y costumbres (CIDOB, 1993, p. 41).

En 1989, al presentar nuevamente su propuesta de Proyecto de Ley al presidente Víctor Paz Estenssoro, la CIDOB reiteró su demanda de reconocimiento de autonomía para las organizaciones tradicionales sobre su población y territorio. Esta autonomía se fundamentaba en el respeto a las formas propias de autoridad, a las normas consuetudinarias y a la identidad cultural de los pueblos. En consecuencia, se planteaba que las autoridades locales, incluidos agentes municipales, alcaldes y corregidores, debían subordinarse a las autoridades tradicionales, conforme a las decisiones adoptadas por las asambleas comunales (CIDOB, 1993, p. 48).

Según Balza (2001), la versión final del Proyecto de Ley surgió como resultado de una serie de encuentros, talleres y reuniones en los que participaron tanto organizaciones afiliadas a la CIDOB como algunas Organizaciones No Gubernamentales (ONG), entre ellas APCOB, CIDDEBENI y CEJIS. Durante este proceso se debatieron diversos temas, incluyendo la definición del concepto de "pueblo" y su relación con el derecho internacional. Finalmente, se decidió mantenerlo al margen de este ámbito, dado que, a nivel internacional, los "pueblos" tienen derecho a la autodeterminación, es decir, a la conformación de un Estado propio. En contraste, la propuesta buscaba garantizar que los territorios

9 Artículos 16 y 18 del Proyecto de Ley Agraria Fundamental, CSUTCB, 1984.

indígenas permanecieran dentro del Estado boliviano, pero con autonomía política, administrativa y cultural propia.

En consecuencia, el artículo 46 del Proyecto de Ley de Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía de Bolivia reconoció expresamente la autonomía de los pueblos indígenas, 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:

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.

Frente a esta propuesta, la Comisión de Política Agraria y Régimen del Campesinado de la Cámara de Di-

putados formuló observaciones sustantivas, calificando como inconstitucionales los aspectos centrales del proyecto. Argumentó que la demanda de territorios autónomos implicaba un desconocimiento de la existencia del Estado boliviano y de sus instituciones, así como una negación de la autoridad del gobierno nacional. Asimismo, advirtió que la restitución territorial podría generar conflictos sociales, y que la educación intercultural bilingüe resultaba incompatible con el modelo de escuela unificada y democrática vigente. En consecuencia, el proyecto presentado por la CIDOB fue rechazado (Balza, 2001, p. 29).

La propuesta de Ley elaborada por la CIDOB en la década de los 80 marcó un hito en la construcción de la agenda autonómica indígena en Bolivia, al plantear por primera vez, de manera integral, el reconocimiento de la autonomía sobre la base del territorio, la identidad y las formas propias de autoridad. Si bien fue rechazada por el Estado con argumentos de inconstitucionalidad y de preservación de la unidad nacional, su sola formulación permitió visibilizar las profundas tensiones entre un orden jurídico estatal aún aferrado a paradigmas integracionistas y el surgimiento de un constitucionalismo indígena que buscaba abrir paso a la libre determinación y a la reconfiguración territorial. Este antecedente no solo evidenció la resistencia de las estructuras estatales frente a las demandas de los pueblos indígenas, sino que también constitu-

yó un antecedente indispensable en el camino hacia el posterior reconocimiento constitucional de la autonomía indígena en el país.

1.3. La Marcha por el Territorio y la Dignidad

En 1990, frente a la discriminación y marginación ejercida por el Estado, el movimiento indígena se alzó como un llamado al ejercicio del “estado de ciudadanía”, reivindicando los derechos derivados de su condición de ciudadanos de un país al que sentían pertenecer, pero que no los reconocía plenamente (Molina, 2011, p. 103). El 15 de agosto de ese año, indígenas — en su mayoría del departamento del Beni— emprendieron una marcha de 600 kilómetros desde Trinidad hasta la sede de Gobierno. La movilización, conocida como la Marcha por el Territorio y la Dignidad, despertó una solidaridad pocas veces vista en el país (Lehm, 1999, p. 119), convirtiéndose en un hito histórico y en el principal escenario de construcción de demandas. En ella confluyeron, por un lado, reivindicaciones de reconocimiento territorial y, por otro, nuevas y más amplias demandas que el propio movimiento indígena elaboró y visibilizó a lo largo de su desarrollo (Lehm, 1999, p. 112).

En criterio de Lehm (1999), los marchistas buscaban ser reconocidos como ciudadanos; pero, al mismo tiempo,

subrayaban su diferencia, lo que se expresaba en la demanda de un territorio propio con una legislación particular que garantizara sus derechos. Un aspecto poco conocido sobre la decisión de emprender la Marcha por el Territorio y la Dignidad radica en que las organizaciones indígenas del Beni, principales impulsoras de la movilización, retomaron la experiencia de la Marcha por la Vida, realizada por los mineros en 1986. Este antecedente fue conocido no solo a través de los medios de comunicación, sino también mediante el testimonio directo de dirigentes mineros con quienes mantenían vínculos de relación y solidaridad.

La Marcha por el Territorio y la Dignidad fue la interpelación más significativa al Estado boliviano en nombre de la diversidad de colectividades étnicas de las tierras bajas (Molina, 2011, p. 113). Este acontecimiento permitió visibilizar a los pueblos indígenas del Oriente, el Chaco y la Amazonía, y posicionó en la agenda nacional su principal demanda: el reconocimiento del derecho al territorio (Herbas, 2010, p. 19).

La movilización de 1990 constituyó un hito en la historia política del país, al visibilizar y consolidar al sujeto social indígena como actor colectivo. Este hecho abrió paso al reconocimiento jurídico de los derechos colectivos, expresado en el mandato de formular una ley especial indígena que estableciera derechos y obligaciones (Bal-

za, 2001, p. 30). Asimismo, significó la aceptación por parte del Estado del uso de la expresión “territorio indígena” en documentos oficiales, reconociendo el derecho de los pueblos a acceder a extensiones de tierra superiores a las contempladas en el marco de la Ley de Reforma Agraria¹⁰.

En definitiva, la Marcha por el Territorio y la Dignidad de 1990 no solo significó la irrupción del movimiento indígena de tierras bajas en la arena política nacional, sino que también constituyó un punto de inflexión al vincular la histórica lucha por la tierra con la reivindicación de la autonomía. Al interpelar directamente al Estado y lograr el reconocimiento del concepto de territorio indígena, la movilización abrió un nuevo horizonte político-jurídico para los pueblos indígenas y sentó las bases para el posterior desarrollo constitucional del régimen de autonomías indígena originario campesinas. Este acontecimiento marcó el tránsito de la demanda por el acceso y control territorial hacia la construcción de un proyecto político más amplio, sustentado en el derecho a la libre determinación y en el ejercicio de formas propias de autogobierno, que más tarde se consolidarían como fundamento del Estado Plurinacional.

1.4. La reforma constitucional de 1994 y el reconocimiento de los territorios indígenas

Tras la experiencia de elaboración del Proyecto de Ley por la CIDOB, Bolivia avanzó hacia la reforma constitucional de 1994, la cual consolidó importantes reconocimientos: el carácter multiétnico y pluricultural del Estado; la existencia de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO); la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas; y la posibilidad de administrar justicia a través de sus autoridades naturales, sentando las bases legales para el fortalecimiento de la autonomía y la autodeterminación de los pueblos indígenas.

Para Terceros (2004), la reforma constitucional de 1994 se originó a partir de diversos factores, entre ellos la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el 11 de julio de 1991, que representó una ruptura con el esquema mental heredado del Estado republicano en cuanto a sus estructuras jurídicas y políticas. A partir de este marco, en el país se instauró una legislación indigenista (Chuquimia, 2010, p.

10 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 tsimane'; el Decreto Supremo 22611, que reconoció el Territorio Indígena Chimán (TICH) Tsimane'; e inclusive el Decreto Supremo 22612, que constituyó una comisión encargada de formular la Ley de Pueblos Indígenas de Oriente y la Amazonía.

31). Según Almaraz (2002), la reforma abrió una nueva oportunidad para el reconocimiento y regulación legal del territorio indígena, proceso que se enmarcó en la discusión y aprobación de normativa agraria. Por su parte, Urioste sostiene que desde ese momento la demanda por territorios indígenas se generalizó y se consolidó una agenda de reivindicación territorial a nivel nacional (Almaraz, 2002, p. 204).

La reforma constitucional de 1994 formó parte de un conjunto de políticas de inclusión dirigidas principalmente a los pueblos indígenas. Estas "políticas de la diferencia" tenían como objetivo promover la participación indígena en los asuntos del Estado e incorporarlos a sus beneficios, sin modificar el modelo económico vigente. En ese marco, entre 1994 y 1996 se aprobaron diversas leyes orientadas a consolidar un multiculturalismo de Estado, también denominado multiculturalismo neoliberal (Garcés, 2019, p. 19).

De las normas aprobadas en el periodo 1994-1996, la Ley 1551 de Participación Popular y la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA) tuvieron un impacto significativo en lo que a futuro constituiría la reivindicación de la autonomía indígena, en general, y de la autonomía indígena de base territorial, en particular. La primera influyó en el proceso de descentralización político-administrativa, pues sirvió como antesala para el reconocimiento de la

autonomía indígena; la segunda consolidó jurídica y procedimentalmente los territorios indígenas.

En el caso de la Ley de Participación Popular, Barrios (2002, p. 55) identifica tres grandes transformaciones del ordenamiento territorial: la primera, vinculada a las reformas implementadas por el Virrey Toledo; la segunda, con la introducción de las intendencias locales; y finalmente, la Ley de Participación Popular, junto con la creación de municipios a nivel local. No obstante, siguiendo al autor, es necesario destacar que esta norma no cuestionó el modo de Estado, sino que buscó consolidar la idea de que la descentralización ideal para Bolivia debía materializarse preferentemente a través del nivel municipal.

Sin embargo, para las comunidades y sus organizaciones locales, en muchos casos la Ley significó una transformación de instrumentos y esquemas en sus propias relaciones, e incluso configuró gobiernos municipales aliados o funcionales a las aspiraciones de los dirigentes y sus organizaciones.

Por otro lado, estudios centrados en la participación de los pueblos indígenas cuestionaron la estructura institucional de la descentralización municipal por considerarla inapropiada para propiciar una participación efectiva, incluso en municipios donde los indígenas constituían mayoría. No obstante, ello no desmerece su contribución al movimiento de fuerzas locales ni a

la generación de un proceso enriquecedor desde enfoques más territoriales (Barrios, 2002, p. 35).

En el caso de la Ley INRA, tras la reforma constitucional de 1994, durante un Congreso de la CIDOB en 1995 se diseñó una estrategia jurídico-social orientada a lograr la titulación de territorios indígenas (Barrios, 2002, pp. 60-61). En 1996 se llevó a cabo la Marcha por la Tierra, el Territorio, el Desarrollo y la Participación Política, que exigió la aprobación de una ley de tierras que se encontraba en discusión desde 1995 (Canedo, 2011, p. 99).

De acuerdo con Terceros (2004), el proceso de movilización indígena combinó movilización y negociación. La marcha se inició el 27 de agosto de 1996, a pesar del diálogo que mantenía una comisión de dirigentes en la ciudad de La Paz¹¹. Tras recibir una propuesta del Gobierno y considerarla ambigua, la movilización continuó hasta Samaipata, donde se promulgó la Ley INRA, el 18 de octubre de 1996. Para los pueblos indígenas, la nueva legislación agraria constituía una oportunidad inédita para superar su constante negación histórica y alcanzar el reconocimiento positivo de su plural condición indígena, así como la conquista de los derechos de igualdad ciudadana y de aquellos especiales correspondientes a su particularidad indígena (Almaraz, 2019, p. 109).

De acuerdo con Almaraz (2019), la reivindicación indígena se articuló en un amplio conjunto de demandas orientadas al reconocimiento concreto de derechos territoriales patrimoniales, a través de la titulación de territorios específicos que reflejaban la compleja diversidad de la realidad indígena en las tierras bajas. Estas reivindicaciones se expresaron en 17 demandas de titulación bajo la figura de Tierras Comunitarias de Origen (TCO), que comprendían 42 territorios y una superficie aproximada de 15 millones de hectáreas, involucrando a casi la totalidad de los pueblos indígenas de la región.

En el marco de la Ley INRA, las reivindicaciones indígenas adquirieron una relevancia histórica a partir de la conceptualización de las TCO y su explícita compatibilización con el concepto de territorio indígena, consagrado en el Convenio 169 de la OIT (Almaraz, 2002, p. 107). Asimismo, la norma agraria estableció mecanismos orientados a garantizar y efectivizar los derechos indígenas en el ámbito procedimental, incluyendo disposiciones específicas, como la que invalidaba la aplicación de la Función Económico-Social de terceros dentro de las TCO (Almaraz, 2002).

Si bien la aprobación de la Ley INRA en 1996 representó un logro histórico para los pueblos indígenas, al

¹¹ 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.

establecer una conceptualización del *territorio indígena* y un marco procedimental para su titulación, la práctica evidenció limitaciones significativas. En muchos casos, favoreció la consolidación del latifundio, ya que priorizó la protección de la propiedad privada, dejando únicamente las tierras restantes disponibles para las comunidades indígenas (Valencia y Égido, 2010, p. 23). Para otros autores, en perspectiva del proceso de recuperación de territorio a favor de pueblos indígenas, la norma se constituyó en una primera etapa de tránsito desde el ciclo agrario iniciado en 1953, previo a la configuración del ciclo agrario de la reconducción comunitaria de la reforma agraria de 2006 (Almaraz, 2019, p. 116).

Con todos estos matices, resulta indudable que la reforma constitucional de 1994 estableció la base legal y constitucional que permitió materializar los derechos colectivos de los pueblos indígenas, al reconocer su organización, su justicia propia y sus territorios. Este avance sentó los cimientos para proyectar las futuras autonomías indígenas de base territorial como un instrumento de autogobierno, vinculado al control y la gestión de los bienes naturales comunes y al fortalecimiento de sus instituciones propias. En la actualidad, es imposible comprender el proceso de acceso y consolidación de las entidades terri-

toriales autónomas, reconocidas en la Constitución de 2009, sin considerar el proceso político y jurídico iniciado a partir de 1994.

1.5. El proceso constituyente y la autonomía indígena

De acuerdo con Garcés (2010, p. 19), el momento político determinante que propició la apertura del espacio para la Asamblea Constituyente en Bolivia fue la Guerra del Agua, ocurrida en abril del año 2000 en el departamento de Cochabamba. Posteriormente, en julio del mismo año, ante las irregularidades observadas en el proceso de saneamiento y titulación de tierras, así como por el incumplimiento de las expectativas del movimiento indígena respecto al reconocimiento integral de sus territorios, tuvo lugar la Tercera Marcha Indígena por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales¹². Esta movilización no solo cuestionó la implementación del proceso agrario iniciado con la Ley INRA, sino que también incorporó de manera explícita demandas vinculadas a la territorialidad indígena, así como a la gestión y aprovechamiento de los recursos naturales, reforzando la exigencia de un reconocimiento efectivo de los derechos colectivos de los pueblos indígenas (Garcés, 2010, p. 206).

¹² Como resultado de esta movilización, el gobierno reconoció que no entregaría títulos a las propiedades menores a 500 hectáreas existentes al interior de las TCO; la reversión de concesiones castañeras en TCO; y la aprobación del Reglamento de la Ley INRA.

Con estos antecedentes, en mayo de 2002 se inició, desde Santa Cruz hacia La Paz, la Cuarta Marcha Indígena por la Soberanía Popular, el Territorio y los Recursos Naturales. La movilización planteó como demanda central que la consideración de la ley de necesidad de reforma constitucional se limite al reconocimiento de la Asamblea Constituyente, excluyendo la intermediación de los partidos políticos (Romero, 2005, p. 93). La plataforma de reivindicaciones se estructuró en torno a tres ejes fundamentales: la convocatoria a una Asamblea Constituyente, el archivo del Proyecto de Ley de Desarrollo Sostenible y la inclusión de demandas de carácter agrario vinculadas al acceso, distribución y control de la tierra y el territorio (Romero, 2005, p. 139).

La movilización tuvo como objetivo político central la convocatoria a una Asamblea Constituyente (Prada, 2006, p. 71). Al mismo tiempo, constituyó un espacio de articulación entre los pueblos indígenas de tierras bajas y los pueblos indígenas de tierras altas, generando un horizonte común de reivindicaciones (Schavelzon, 2012, p. 4). Según Albó (2008, p. 71), a medida que la movilización avanzaba, las demandas de las organizaciones indígenas y sociales se concentraron en torno a la exigencia de convocatoria

a la Asamblea Constituyente, la cual se materializó con la aprobación de la Ley¹³ de Necesidad de Reformas de la Constitución Política del Estado, que incorporó de manera expresa la figura de la Asamblea Constituyente.

El artículo 231 de la mencionada norma fue puesto a consideración de la Cámara de Diputados y de la Comisión de Constitución en noviembre de 2002. Sin embargo, su tratamiento legislativo quedó paralizado hasta 2003, año en el que el país atravesó las convulsiones sociales conocidas como Febrero Negro y la Guerra del Gas¹⁴. Posteriormente, durante la presidencia de Carlos Mesa, se retomó la agenda de reformas constitucionales, esta vez con un nuevo contenido que introducía la necesidad de incorporar de manera inmediata en la Constitución tres mecanismos centrales: la Asamblea Constituyente, el referendo y la iniciativa legislativa ciudadana (Paz, 2005, p. 71).

En el año 2004 se promulgó la Ley 2631¹⁵, mediante la cual modificó 14 artículos de la Constitución Política del Estado, incorporando la Asamblea Constituyente como mecanismo para la reforma integral de su contenido. La norma también reconoció otros instrumentos de participación directa de

13 La Ley 2410 fue promulgada el 1 de agosto de 2002 y modificó 45 artículos de la Constitución Política del Estado.

14 En febrero de 2003 ocurrieron 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.

15 La norma fue promulgada el 20 de febrero de 2004.

la ciudadanía, tales como la iniciativa legislativa ciudadana y el referendo, de este modo se amplió el espectro de formas de democracia participativa reconocidas en el orden constitucional boliviano (Romero, 2009, p. 44).

En marzo de 2006 se promulgó la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente (Ley 3364), que estableció el 2 de julio de 2006 como fecha para la elección de representantes constituyentes mediante sufragio directo y dispuso la instalación de la Asamblea Constituyente el 6 de agosto del mismo año. De manera paralela, y en el marco de los consensos alcanzados en el sistema político, se viabilizó la convocatoria a un referendo vinculante sobre autonomías departamentales, lo que introdujo un nuevo eje de debate en el proceso constituyente (Romero, 2009, p. 45).

Ya en el desarrollo mismo de la Asamblea Constituyente las organizaciones indígena originario campesinas del país, aglutinadas en el Pacto de Unidad¹⁶, presentaron una primera propuesta de Constitución Política del Estado el 5 de agosto de 2006¹⁷.

En la propuesta se recogía, además de los planteamientos de las organizaciones de alcance nacional, las

propuestas formuladas por organizaciones de carácter regional (Valencia y Égido, 2010, p. 63). En lo referido a las autonomías, la propuesta las concebía como un mecanismo orientado a superar la verticalidad del Estado y su estructura de poder, posibilitando la construcción de un nuevo Estado desde las bases sociales. Asimismo, establecía como principios y valores rectores de las autonomías la unidad, plurinacionalidad, equidad, reciprocidad y solidaridad (Garcés, 2010).

Respecto a la autonomía indígena — concebida en términos de autonomías territoriales indígenas—, el planteamiento del Pacto de Unidad partía de una conceptualización fundacional, en la que se 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, ad-

16 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 (FNMCIQB-BS).

17 La propuesta se denominó "Por un Estado Plurinacional y la autodeterminación de los pueblos y naciones indígenas, originarias y campesinas".

ministración y propiedad de nuestros territorios.

En cuanto a la finalidad de las autonomías territoriales indígenas, el Pacto de Unidad sostenía que estas debían garantizar, de manera simultánea, la unidad pluricultural del país y la autodeterminación y el autogobierno de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Este ejercicio de autogobierno comprendía la facultad de definir sus propios sistemas jurídicos, económicos, sociales y culturales, así como sus mecanismos de elección de autoridades (Garcés, 2010, p. 152). De igual forma, la propuesta incorporaba un conjunto de principios y valores rectores en la gestión de los bienes naturales comunes, con el propósito de consolidar un modelo institucional diferenciado que respondiera a la integralidad de los derechos colectivos¹⁸.

El planteamiento definía elementos constitutivos de la autonomía territorial indígena, entre ellos: el territorio; la población culturalmente diferenciada, comprendiendo idioma, historia y prácticas culturales; el gobierno y la administración indígena originario campesina, basado en usos y costumbres con poder de decisión propio; la

normativa propia, derivada de la cultura, usos, costumbres y saberes tradicionales; la administración de justicia conforme a sus propias normas; el control y gestión comunitaria sobre el territorio, la tierra y los recursos naturales; así como el patrimonio, presupuesto y recursos propios. Asimismo, se establecieron criterios para la organización territorial de las autonomías indígenas, la cual se estructuraría sobre la base de los territorios habitados, ancestrales o definidos por ecosistemas, respetando la base cultural de los pueblos indígena originario campesinos (Garcés, 2010, p. 153).

Tras un proceso de debate interno en las organizaciones que integraban el Pacto de Unidad, el 23 de mayo de 2007 se presentó una propuesta “más enriquecida y consolidada”, titulada: “Propuesta consensuada del Pacto de Unidad. Por un Estado Unitario Plurinacional Comunitario, Libre, Independiente, Soberano, Democrático y Social”. El documento, estructurado con características normativas de tipo constitucional, comprendía 300 artículos y una disposición transitoria, y constituyó la base sobre la cual se fundamentó la posterior Constitución Política del Estado, consolidando principios de plurinacionalidad, auto-

18 Se plantearon los siguientes principios: 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 plantearon los principios: 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.

nomía indígena y regulación de derechos colectivos.

La propuesta de Constitución Política del Estado incorporó un título específico sobre Organización Territorial del Estado, incluyendo disposiciones generales que establecían, entre otros aspectos, el reconocimiento de los Territorios Indígenas Originarios como componentes integrales de la nueva estructura territorial del Estado. Asimismo, se contemplaba el reconocimiento de gobiernos descentralizados que reflejaran la pluralidad de identidades culturales, políticas y sociales, sentando las bases para un modelo territorial que integrara la diversidad étnica y la autonomía de los pueblos indígenas originarios dentro del marco jurídico nacional:

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 sobre los gobiernos autónomos, en el que se incluyó una sección dedicada a los gobiernos autónomos indígenas originarios campesinos, afrodescendientes y de comunidades interculturales. En esta sección se definieron las condiciones y alcances de la autonomía de cada tipo de gobierno, estableciendo un marco normativo que reconoce la capacidad de autogobierno, la gestión de recursos, la administración de justicia y la preservación de culturas propias, adaptado a las particularidades de los pueblos y comunidades, dentro del ordenamiento constitucional del Estado Plurinacional.

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 gobier-

no, 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:

1. Velar por el cumplimiento de esta Constitución y su normativa autonómica.
2. Estructurar su forma de gobierno y elaborar su normativa autonómica.
3. Aprobar, en coordinación con el sistema de orden, seguridad y justicia plural, las instituciones y mecanismos de control y policía.
4. Participar en la gestión de los recursos naturales no renovables en concurrencia con el gobierno central.
5. Realizar acuerdos de cooperación y alianzas con otros pueblos o entidades nacionales e internacionales para el desarrollo económico.
6. Administrar los recursos económicos propios o provenientes del Estado Unitario Plurinacional Comunitario u otras fuentes de financiamiento.
7. 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.
8. 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.

9. Preservar, regular y contribuir a la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.
10. Aprobar y controlar las acciones y actividades de personas naturales o jurídicas que ejecuten actividades en sus territorios.
11. Determinar los mecanismos de participación y consulta en referencia a las políticas públicas del Estado Plurinacional relacionadas con asuntos de su interés.
12. Establecer mecanismos encaminados a prevenir, eliminar y sancionar toda forma de discriminación y violencia contra la mujer.
13. Establecer los procesos de certificación y carnetización de acuerdo al derecho a la identidad y a los nombres propios de la ciudadanía plurinacional.
14. Todas aquellas que se definan de acuerdo con sus normas y procedimientos propios y por la ley.

Finalmente, la propuesta del Pacto de Unidad estableció las atribuciones de las Asambleas Territoriales, concebidas como instancias de gobierno en cada una de las jurisdicciones de los pueblos indígenas originarios campesinos, afrodescendientes y de comunidades interculturales. Dichas asambleas fueron planteadas como órganos colegiados con competencia

normativa, administrativa y de control interno, destinados a garantizar la autodeterminación, el ejercicio de la autoridad propia y la gestión de los recursos naturales y culturales dentro de sus territorios, asegurando así la implementación efectiva de la autonomía territorial indígena en el marco del Estado Plurinacional.

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

1. Promover y garantizar el ejercicio de las normas y procedimientos propios.
2. Designar a las autoridades de gobierno de acuerdo a normas y procedimientos propios.
3. Definir normas y formas de gestión, administración y control del territorio y el presupuesto.
4. Aprobar el plan de desarrollo y definir su presupuesto.
5. Definir mecanismos de control fiscal, de conformidad con sus normas y procedimientos propios.

En síntesis, según Schavelzon (2012, p. 200), la propuesta del Pacto de Unidad respecto a la autonomía indígena representaba el reconocimiento de un gobierno basado en usos y costumbres, con un modelo de demo-

cracia y justicia distinto al occidental, orientado hacia sujetos colectivos y no individuales, con una institucionalidad propia de los pueblos indígenas.

Para Tamburini (2017), la inclusión de las autonomías indígenas en la nueva Constitución encontró su fundamento conceptual en la discusión sobre el modelo de Estado, dado que la matriz vigente hasta 2005 se caracterizaba por ser monoétnica y monocultural, justificando relaciones de exclusión social, explotación económica, subordinación política y violencia cultural. La transformación propuesta buscaba reflejar de manera integral la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe de Bolivia.

Siguiendo a Schavelzon (2012, p. 193), el debate político constituyente en torno a la autonomía indígena evidenció una tensión entre dos perspectivas: por un lado, el proyecto plurinacional, que promovía la autodeterminación de las autonomías indígenas; por otro, un proyecto nacional de inspiración socialista popular, que concebía al Estado como instrumento de intervención política en la economía. Esta tensión se tradujo en un escenario donde convergían el centralismo estatal —beneficiando por primera vez a indígenas y campesinos en la construcción de la nación— y un autonomismo impulsado por las organizaciones indígenas, que respaldaban el proceso, pero no habían asumido directamente funciones de gobierno.

En el proceso constituyente, de acuerdo con Tamburini (2017), uno de los momentos clave fue la aprobación unánime por el Congreso Nacional y la inmediata promulgación de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. La Ley 3760, del 7 de noviembre de 2007, otorgó a las organizaciones indígenas y a sus asambleístas un instrumento de incidencia política, permitiendo que sus temáticas fueran consideradas en los informes de mayoría de la Asamblea Constituyente.

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 de los territorios indígenas locales (TCO), municipios indígenas y municipios interculturales, así como de regiones y departamentos (Comisión Visión de País – Asamblea Constituyente Bolivia, 2007).

De acuerdo con la sistematización de la Comisión Visión de País, la misma Comisión de Estructura Territorial aprobó por mayoría la propuesta presentada por el Pacto de Unidad respecto a la autonomía indígena originario campesina, afroboliviana y de comunidades interculturales, estableciendo que esta constituiría la expresión del derecho al autogobierno, como ejercicio de la autodeterminación de las naciones y pueblos indígena originarios y comunidades

campesinas cuya población comparte territorio, cultura, historia, organización e instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.

En este marco, la Comisión de Estructura Territorial aprobó un texto que reconocía que los territorios indígenas originarios autónomos, las regiones indígenas originarias, campesinas y afrobolivianas, y las comunidades interculturales se regirían por sus propias normas, estructuras de gobierno y procedimientos administrativos y financieros, conforme a la propuesta del Pacto de Unidad.

Asimismo, se reconocieron las entidades territoriales autónomas con características indígenas originarias, campesinas, afrobolivianas y de comunidades interculturales, tanto a nivel local —incluyendo municipios y territorios indígena originario campesinos— como a nivel intermedio, a través de las regiones territoriales indígena originario campesinas¹⁹.

Por otro lado, la Comisión aprobó una caracterización respecto a las autonomías indígena originario campesinas, 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 con 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.
- 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, en particular, para las autonomías indígenas de base territorial. Entre ellos: la posibilidad de constituirse sobre la base de territorios ancestrales con continuidad territorial o con discontinuidad geográfica; la creación de entidades

¹⁹ Informe aprobado por mayoría en la Comisión de Estructura Territorial del Estado (artículo 24).

territoriales a partir de la reconstitución de sus territorios y de la voluntad de la población expresada mediante consulta, conforme a sus normas y procedimientos propios; así como el reconocimiento de competencias ejecutivas, atribuciones normativo-administrativas, funciones fiscalizadoras, técnicas y de control.

En cuanto a la conformación de las entidades indígena originario campesinas, la Comisión estableció que la voluntad de conformar territorios indígena originario campesinos se ejercería a partir de los territorios ancestrales consolidados jurídicamente como propiedad colectiva o comunitaria (TCO) y de los municipios existentes. Asimismo, determinó que la decisión de convertir uno o más municipios en municipio indígena originario campesino o en territorio indígena originario campesino se adoptaría conforme a sus normas y procedimientos propios de consulta directa, en el marco de los requisitos y condiciones establecidos por la Constitución y las leyes.

Por otra parte, respecto a la conformación de regiones, se dispuso que la decisión de convertir uno o más municipios y/o territorios indígena originario campesinos en una región territorial indígena originaria campesina se adoptaría mediante agregación, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios de consulta directa, y en el marco de los requisitos y con-

diciones establecidos por la Constitución y las leyes. Asimismo, se definió que, para la conformación de una entidad territorial indígena originaria campesina autónoma que abarque más de una unidad político-administrativa, la ley deberá establecer los mecanismos de articulación, coordinación y cooperación necesarios para el ejercicio de su gobierno²⁰.

Respecto al gobierno autónomo indígena, la Comisión de Estructura Territorial aprobó que este se ejercería a través de las propias formas de organización, denominadas según el nombre correspondiente a cada pueblo, nación o comunidad. En los gobiernos de municipios y regiones territoriales indígena originario campesinas se reconocería la existencia de una autoridad ejecutiva y otra deliberativa, normativa y fiscalizadora, cuyos nombres serían definidos en función de la denominación cultural e histórica de cada comunidad, nación o pueblo.

En relación con la presencia de personas no indígenas al interior de estas autonomías, se dispuso que se garantice su participación mediante al menos un representante, electo de manera directa conforme a las normas y procedimientos democráticos definidos por las entidades territoriales autónomas. Finalmente, se previó la creación de mecanismos específicos a favor de la población afroboliviana asentada históricamente en determi-

20 Informe aprobado por mayoría en la Comisión de Estructura Territorial del Estado (artículo 25).

nados territorios, a fin de garantizar su participación en la gestión autónoma de la entidad²¹.

Lo reflejado hasta aquí evidencia que el espíritu del constituyente, expresado en la aprobación del informe de la Comisión por mayoría, apostaba por el reconocimiento de las autonomías indígenas como un cambio sustancial en la estructura político-administrativa del país. No obstante, pese a que la propuesta del Pacto de Unidad fue recogida por la mayoría de la Comisión, persistía una marcada oposición a la incorporación de la autonomía indígena en el texto constitucional. Dicha resistencia provenía principalmente de constituyentes de oposición, en especial del oriente del país, quienes sostenían que la autonomía indígena constituía una estrategia del Gobierno para debilitar sus demandas autonomistas. Estas demandas se sustentaban en la premisa de que la figura republicana del departamento era la única forma válida de autonomía en la región (Tamburini, 2017).

En noviembre de 2007, tras un proceso caracterizado por tensiones y confrontaciones, la Asamblea Constituyente aprobó en grande²² el Proyecto de Nueva Constitución Política del Estado. Según CEJIS-CEDIB (2009, p. 5), la conflictividad giró en torno al alcance de la autonomía y al con-

tenido que debía asignársele. En esta fase —como en gran parte del desarrollo de la Constituyente— la disputa se estructuraba entre, por un lado, los grupos de poder que concebían la autonomía como mecanismo para preservar el orden constituido; y, por otro, los sectores populares e indígenas que defendían una autonomía orientada a la construcción de una nueva organización política y territorial del Estado, capaz de redistribuir equitativamente el poder.

En ese contexto, y luego de que el Congreso Nacional habilitara a la Asamblea Constituyente para sesionar en cualquier lugar del país, la última sesión plenaria se llevó a cabo en la ciudad de Oruro, donde se aprobó en detalle el nuevo texto constitucional, incorporando expresamente la autonomía indígena originario campesina.

Artículo 290. La autonomía indígena originario 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.

21 Informe aprobado por mayoría en la Comisión de Estructura Territorial del Estado (artículo 26).

22 La aprobación en grande del texto constitucional se realizó en instalaciones del Instituto Técnico de La Glorieta, en la ciudad de Sucre.

Respecto a la base territorial sobre la cual se constituirían las autonomías indígena originario 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 originario campesinas, el proyecto 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 (...).

II. 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 entre 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 Constitución, en 2008 el Congreso Nacional procedió a compatibilizar el texto constitucional, poniendo especial atención a los aspectos vinculados con el régimen autonómico (CEJIS-CEDIB, 2009, p. 45).

De acuerdo con Böhr (2009: 97), durante este proceso de compatibilización congresal se proyectaron tres modificaciones sustantivas respecto a las entidades autónomas indígena originario campesinas: la situación de las comunidades campesinas, la definición de los territorios ancestrales y la compleja relación de estas entidades con los municipios.

En lo referido a las comunidades campesinas como base de la autonomía indígena, Böhrh advierte que el proyecto de Constitución aprobado en detalle en Oruro permitía una interpretación que diferenciaba dos tipos de autonomías: por un lado, las indígenas originarias y, por otro, las de comunidades campesinas autónomas al margen de su condición indígena originaria. Tal planteamiento implicaba el riesgo de una atomización política y administrativa del territorio nacional. Para evitarlo, se acordó una nueva redacción que precisara que la autonomía indígena originario campesina consistía en el ejercicio del autogobierno como manifestación del derecho a la libre determinación de las naciones y 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.

En lo relativo a los territorios ancestrales indígenas como fundamento de la autonomía, Böhrh advierte que existía preocupación respecto a que las autonomías indígena originario campesinas se constituyeran únicamente a partir de la consolidación de dichos territorios. Frente a esta inquietud, el

Congreso resolvió que la conformación de las autonomías indígenas debía sustentarse en los territorios ancestrales efectivamente habitados en la actualidad por las naciones y pueblos indígena originario campesinos, limitando así el alcance del reconocimiento a la posesión histórica articulada con la ocupación presente.

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.

En cuanto a la relación entre las autonomías indígenas y los límites municipales, Böhrh señala que no existía suficiente claridad en el proyecto aprobado en Oruro, dado que la regulación prevista se sustentaba en supuestos hipotéticos que no ofrecían soluciones prácticas a los eventuales conflictos de jurisdicción. Ante esta ambigüedad, el Congreso consideró necesario establecer mecanismos más precisos que permitan dirimir de manera efectiva los posibles conflictos de competencias y delimitación territorial entre las autonomías indígena originario campesinas y los municipios preexistentes, garantizando seguridad jurídica y estabilidad institucional en el proceso de implementación autonómica.

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 que llevó a cabo el Congreso Nacional se introdujeron modificaciones sustantivas en las disposiciones relativas al régimen autonómico. En esta fase se ratificaron los cuatro tipos de autonomías: departamental, municipal, indígena originario campesina y regional, todas ellas con igual jerarquía constitucional.

Asimismo, se reconocieron a dichas entidades potestades ejecutivas, re-

glamentarias y legislativas, con la salvedad de la autonomía regional, que no cuenta con facultad legislativa. Finalmente, se estableció un catálogo competencial estructurado en cuatro categorías: competencias privativas del nivel central del Estado; competencias exclusivas (estatales y autonómicas); concurrentes; y compartidas. El proceso de reconocimiento de la autonomía indígena en la Constitución Política del Estado promulgada en 2009 muestra que, en un primer momento —a partir de la propuesta de las organizaciones indígena originario campesinas— se contemplaban cuatro elementos sustanciales:

1. El reconocimiento de los territorios ancestrales como base de la autonomía.
2. La pluralidad de actores legitimados para su ejercicio, comprendiendo tanto a naciones y pueblos indígena originario campesinos como a comunidades campesinas.
3. La continuidad territorial o, en su defecto, la discontinuidad geográfica como condiciones válidas para conformar una nueva entidad territorial.
4. La decisión de acceder a la autonomía expresada mediante consulta, conforme a normas y procedimientos propios.

Estos aspectos estaban en sintonía con el carácter plural del nuevo Estado y con el reconocimiento de la existencia precolonial de los pueblos indígenas, así como de su dominio ancestral sobre los territorios.

Tabla 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
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.	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.	Artículo 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.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de documentos citados en la presente investigación.

De estos cuatro aspectos, dos trascendieron el debate constituyente y se materializaron en la voluntad de las y los asambleístas: la posibilidad de conformar entidades territoriales indígena originario campesinas autónomas sobre la base de sus territorios ancestrales, y la expresión de la voluntad de sus poblaciones como requisito de acceso, mediante consulta, conforme a normas y procedimientos propios. No obstante, tras el proceso

de compatibilización congresal del proyecto de Constitución, ambos elementos sufrieron modificaciones que, en términos generales, restringieron el alcance de la reconstitución de los territorios ancestrales a través de la autonomía de base territorial. En la práctica, se priorizó la conversión de municipios en autonomías indígenas como la vía más expedita para alcanzar el autogobierno.

Como señalan Errejón y Canelas (2012), el proceso constituyente boliviano no puede comprenderse sin la discusión sobre la autonomía y su resultado: el Estado plurinacional comunitario y autonómico. Este no fue simplemente un diseño institucional, sino el efecto de un pacto particular entre diversos proyectos de país que se encontraron, negociaron y confrontaron. En dicho proceso, el proyecto indígena de reorganización política del Estado y de estructuración territorial a partir de los espacios ancestralmente habitados resultó, finalmente, el menos favorecido.

En conclusión, la autonomía indígena reconocida en la Constitución de 2009 refleja el alcance posible de un proceso constituyente atravesado por negociaciones y tensiones estructurales. Más que un punto de llegada, constituyó la apertura de un nuevo escenario político y jurídico, en el que las naciones y pueblos indígena originario campesinos quedaron habilitados para disputar, desde el marco constitucional, la materialización efectiva de su derecho a la libre determinación y al autogobierno.

1.6. La autonomía indígena de base territorial y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización

Aprobada la Constitución Política del Estado, la disposición transitoria segunda mandató a la Asamblea Legislativa Plurinacional la sanción de 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. Respecto a esta última, la propia Norma Fundamental dispuso que su aprobación debía efectuarse con el voto favorable de dos tercios de los miembros de la Asamblea Legislativa, otorgándole así un carácter especial y reforzado en relación con el resto de la normativa de desarrollo constitucional²³.

En este marco, el Ministerio de Autonomías impulsó el proceso de debate y elaboración de la Ley Marco de Autonomías, denominada "Andrés Ibáñez". Dicho proceso se desarrolló durante tres gestiones (2008, 2009 y 2010) y tuvo como referente jurídico principal el Proyecto de Constitución aprobado por la Asamblea Constituyente en 2007 (CEJIS-CEDIB, 2009, p. 11).

23 Constitución Política del Estado, artículo 271, parágrafo II.

Los trabajos iniciales comenzaron en 2008, y sus primeros avances circularon entre abril y junio, antes de las negociaciones que dieron lugar a la modificación del texto constitucional en el Congreso. En enero de 2009 se difundió una propuesta más completa, que si bien no fue presentada de manera oficial, alcanzó amplia circulación. Posteriormente, en marzo de ese mismo año, el Consejo Autonómico²⁴ presentó otra versión y en julio se conoció un nuevo borrador, anunciado por el Gobierno como próximo a ser remitido formalmente. Finalmente, tras nuevas modificaciones, el 2 de agosto de 2009 el Órgano Ejecutivo entregó oficialmente el Anteproyecto de Ley a las organizaciones de pueblos indígenas (CEJIS-CEDIB, 2009, p. 7).

Luego de la presentación del Anteproyecto de Ley, el debate sobre su contenido se prolongó durante un año más, hasta que el 30 de junio de 2010 el Ministerio de Autonomías presentó formalmente a la Asamblea Legislativa Plurinacional el Proyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez"²⁵.

En lo referido a la autonomía indígena originario campesina de base territorial, el proyecto desarrollaba diversos aspectos clave, entre los que se destacaban: los requisitos para el acceso a la autonomía, la base poblacional, la iniciativa y el procedimiento para la elaboración y aprobación del Estatuto Autonómico.

Respecto a la jurisdicción territorial, el proyecto²⁶ establecía que las naciones y pueblos indígena originario campesinos, una vez cumplidos los requisitos y procedimientos previstos en la Constitución, podían acceder a la autonomía en el ámbito de una unidad territorial. En este marco, se reconocían como jurisdicciones válidas: el territorio indígena originario campesino, el municipio, y la región o región indígena originaria campesina, siempre que su conformación se enmarcara en lo dispuesto por la ley.

En cuanto a los requisitos, el proyecto²⁷ disponía que, con carácter previo a la iniciativa de acceso, el Ministerio de Autonomías debía certificar de manera expresa —tanto para los procesos de conversión municipal como para los de base territorial— la condición de territorios ancestrales actualmen-

24 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, representantes del Órgano Ejecutivo y representantes de las organizaciones aglutinadas en el Pacto de Unidad.

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

26 Proyecto de Ley Marco de Autonomías (2010), artículo 44.

27 Proyecto de Ley Marco de Autonomías (2010), artículo 54, parágrafo I.

te habitados por los pueblos y naciones solicitantes, en concordancia con el artículo 290.I de la Constitución. Asimismo, para el caso de las autonomías de base territorial, se exigía el cumplimiento de requisitos adicionales vinculados a la viabilidad territorial, la viabilidad gubernativa y la base poblacional mínima. Ambos aspectos son desarrollados a continuación.

De acuerdo con el Proyecto de Ley, la viabilidad territorial²⁸ debía acreditar:

1. Que el territorio no afectaría los límites municipales y se encontrara en correspondencia con el territorio del distrito municipal.
2. Que la conformación de la nueva unidad territorial no inviabilizara a la(s) unidad(es) territorial(es) de las cuales se disgregaba.

En el primer caso, se planteaba que la certificación fuera emitida por el gobierno municipal correspondiente; en el segundo, 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, afectadas o colindantes, se debería aprobar, en primera instancia ante la autoridad competente, la resolución de un proceso único de redelimitación a partir de la crea-

ción de la nueva unidad territorial. Este proceso permitiría:

1. Contar con un perímetro para la nueva unidad territorial que garantice continuidad territorial y asegure que aquellos espacios no comprendidos en la misma mantengan continuidad entre sí, permaneciendo en el municipio afectado o pasando a formar parte de otros colindantes.
2. Incluir en el perímetro áreas no comprendidas en los límites del territorio original, para integrar a aquellas comunidades de la nación o pueblo que deseen formar parte de la nueva unidad territorial.
3. Excluir del perímetro segmentos específicos del territorio, en función de lo señalado en el primer punto.

Según el documento elaborado por el Ministerio de Autonomías, esta definición no implicaba, de ninguna manera, la afectación de los derechos propietarios y territoriales sobre la totalidad del territorio indígena originario campesino, ni respecto a las propiedades que no fueran parte de este y pasaran a conformar la nueva unidad territorial.

En este punto, es posible observar la posición clara del proyecto de Ley: limitar cualquier posibilidad de conformar una autonomía indígena a partir

²⁸ Proyecto de Ley Marco de Autonomías (2010), artículo 55.

de la base territorial, lo que implicaba impedir la reconstitución de territorios ancestrales que habían sido sometidos a la división político-administrativa durante la Colonia y la República.

Respecto a la viabilidad gubernativa²⁹, el Proyecto de Ley establecía que esta se acreditaba mediante la certificación emitida por el Ministerio de Autonomías, la cual contemplaba la evaluación técnica y la comprobación *in situ*, de acuerdo con las normas técnicas aprobadas por el ministerio, del cumplimiento de tres criterios:

1. Organización: se verificaba la existencia, representatividad, fortaleza y funcionamiento efectivo de una estructura organizacional de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, que incluyera 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: se debía comprobar que la organización contara con un plan de desarrollo integral de las naciones o pueblos indígena originario campesinos que habitan el territorio, conforme a su identidad y modo de ser, así como con los instrumentos necesarios para la gestión territorial.

3. Estructura demográfica: comprendía la evaluación de variables demográficas, con especial atención a la composición de grupos étnicos y a 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 10.000 habitantes para el caso de las naciones y pueblos indígena originario campesinos de tierras altas, pudiendo reducirse a 4.000 habitantes si la valoración de viabilidad gubernativa era sobresaliente, y a 1.000 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 campesina³⁰, 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.

29 Proyecto de Ley Marco de Autonomías (2010), artículo 56.

30 Proyecto de Ley Marco de Autonomías (2010), artículo 49.

Asimismo, se señaló que cuando la iniciativa de acceso a la autonomía provenga de gobiernos indígena originario campesinos o de titulares de territorios indígena originario campesinos, esta podría realizarse a través de un procedimiento de consulta mediante normas y procedimientos propios, en lugar de referendo. En esa situación, el Tribunal Electoral Departamental debería supervisar el procedimiento y acreditar su resultado.

Posteriormente, el Proyecto disponía que el resultado³¹ positivo de la consulta por la autonomía en un territorio indígena originario campesino, así como el cumplimiento de los requisitos de viabilidad territorial, viabilidad gubernativa y base poblacional, constituían la condición suficiente para la creación de la unidad territorial correspondiente, la cual debería ser aprobada por ley en un plazo de 90 días, de manera previa a la aprobación del Estatuto Autonómico por referendo.

Respecto al Proyecto de Estatuto Autonómico³² y su aprobación³³, la propuesta de norma elaborada por el Ministerio de Autonomías señalaba que, en el caso de las autonomías indígenas conformadas en un territorio indígena originario campesino, su titular debía convocar a la conformación de un órgano deliberativo para la elabo-

ración 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.

Una vez aprobado el Proyecto de Estatuto, la propuesta de Ley Marco de Autonomías establecía que, resguardando la seguridad jurídica de las autonomías, los estatutos autonómicos y cartas orgánicas debían ser aprobados mediante referendo, y para ello debían cumplir dos requisitos:

1. Contar con la resolución positiva del Tribunal Constitucional Plurinacional sobre la constitucionalidad del Proyecto de Estatuto Autonómico.
2. La aprobación de la ley de creación de la unidad territorial correspondiente, en 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 difícil de concluir, el Proyecto de Ley Marco de Autonomías introducía algunos elementos novedosos. Entre ellos, el reconocimiento de la expresión oral o escrita en el ejercicio de las potesta-

31 Proyecto de Ley Marco de Autonomías (2010), artículo 50.

32 Proyecto de Ley Marco de Autonomías (2010), artículo 51.

33 Proyecto de Ley Marco de Autonomías (2010), artículo 52.

des de las autonomías indígenas³⁴, por el cual las facultades deliberativas, fiscalizadoras, legislativas, reglamentarias y ejecutivas, así como el 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 que la acreditación documentada de las actuaciones constituyera un requisito indispensable.

El Proyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Báñez” 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”, contando para el caso del acceso a la autonomía indígena con “requisitos flexibles y actuaciones muy ágiles”³⁵.

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

del Qullasuyu (CONAMAQ), presentaron su rechazo al proyecto, al igual que instituciones de la sociedad civil. En el caso de la CIDOB, luego de una serie de reuniones y espacios de discusión sin resultados, se decidió iniciar una marcha hacia la ciudad de La Paz.

Así, el 21 de junio de 2010 se inició en Trinidad la séptima gran marcha indígena, denominada “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 con 13 demandas principales³⁶. Para Montaña (2021), esta movilización representa la primera escisión entre el gobierno del MAS y el ala de las organizaciones indígenas de las tierras bajas. La demanda constituyó una interpelación frontal al “gobierno aliado” e implicó tensiones al interior de las alianzas con las organizaciones campesinas aglutinadas en el Pacto de Unidad, un conflicto que luego se agravó con las movilizaciones en de-

34 Proyecto de Ley Marco de Autonomías (2010), artículo 47.

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

36 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 séptima marcha indígena, visitar: <https://www.movimientos.org/pt-br/node/17645>

fensa del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS).

Con relación a la discusión de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, la marcha demandaba la 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 ni requisitos que imposibiliten el ejercicio de este derecho. 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. De esta manera, la demanda de inclusión de 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 nor-

mas 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 CIDOB y el Órgano Ejecutivo se centró en la definición de un nuevo ordenamiento territorial que reconozca a los territorios indígenas como base de la autonomía³⁷.

La posición de la CIDOB partía de concretar el mandato constitucional

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

de autodeterminación mediante la conformación de territorios autónomos con base en las TCO. En cambio, desde el Órgano Ejecutivo se entendía que el reordenamiento territorial en Bolivia debía ser gradual y no inmediato, como planteaban los indígenas. Desde el Ministerio de Autonomías, la autonomía se concebía como cualidad de gobierno y no como consolidación territorial; por ello, planteaban que una ley especial definiría los nuevos límites, sin afectar los límites departamentales³⁸.

Ante la negativa de incluir sus demandas, la dirigencia de la CIDOB decidió romper el diálogo. Frente a esta posición, la Asamblea Legislativa Plurinacional, a través de la Comisión Mixta de Autonomías, inició una negociación en la localidad de Ascensión de Guarayos —lugar donde 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.

El acuerdo entre los representantes del Órgano Legislativo y la CIDOB constaba de 12 puntos. El documento partía principalmente del compromiso de modificar y complementar la redacción de los artículos observados por la organización indígena, relacionados con:

1. La constitución del TIOC como unidad territorial.
2. La definición desarrollada en el Proyecto de Ley respecto a la TIOC.
3. La continuidad territorial de los territorios indígenas que deseen acceder a la autonomía y la conformación de mancomunidades indígenas que trasciendan límites departamentales.
4. La aprobación del Estatuto Autonómico.
5. Los requisitos para el acceso a la autonomía indígena.
6. Las condiciones de cumplimiento para la viabilidad gubernativa.
7. Las condiciones para el cumplimiento de la base territorial.
8. La afectación territorial a municipios.
9. La asignación de recursos a las entidades territoriales autónomas indígena originario campesinas.
10. Los espacios de coordinación entre los nuevos gobiernos autónomos indígena originario campesinos y los gobiernos municipales.
11. La representación directa en municipios con presencia indígena.
12. Otros aspectos 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 Asamblea Legislativa y la CIDOB, la comisión aprobó el proyecto de ley el 9 de julio y lo

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

remitió al Pleno de la Asamblea para su tratamiento. La remisión se efectuó el 13 de julio y el debate en sesión de Asamblea se desarrolló entre el 15 y el 17 de julio, fecha en la que se aprobó la Ley, en cumplimiento de la condición establecida por la Constitución Política del Estado.

Luego del debate en plenaria de la Asamblea Legislativa Plurinacional, de los 20 acuerdos alcanzados entre la Comisión Mixta y la marcha de la CIDOB, 11 fueron incluidos en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización³⁹.

Tabla 4. Resultado del proceso de discusión de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (2010)

Proyecto de Ley Marco de Autonomías propuesta por el Ministerio de Autonomías y Descentralización	Acuerdo entre la CIDOB y la Comisión Mixta de la Asamblea Legislativa Plurinacional	Artículo aprobado por la Asamblea Legislativa Plurinacional
Artículo 6. Definiciones – Definición de la TIOC		
Territorio Indígena Originario Campesino.- 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.	Territorio Indígena Originario Campesino.- 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.	Territorio Indígena Originario Campesino.- 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.

39 Fuente: <https://www.jornada.com.mx/2010/08/14/ojal60-bolivia2.html>

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 este 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.

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.

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 Constitución Política del Estado y la presente Ley.

Artículo 29. Conformación de mancomunidades

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.

Artículo 54. Aprobación del Estatuto Autonómico o la Carta Orgánica

II. El órgano deliberativo correspondiente que aprobó el Proyecto de Estatuto Autonómico o Carta Orgánica solicitará al Órgano Electoral Plurinacional la convocatoria a referendo en la jurisdicción respectiva para su aprobación, siendo requisitos para ello:

1. Contar con la resolución positiva del Tribunal Constitucional Plurinacional sobre la constitucionalidad del proyecto de Estatuto o Carta Orgánica.

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.

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.

En caso que los habitantes no indígenas acuerden con el pueblo indígena originario campesino formar parte de la AIOC, el Estatuto Autonómico se aprobará por normas y procedimientos propios y, luego, por referéndum.

Si los habitantes no indígenas no llegan a un acuerdo para formar parte de la AIOC, el Estatuto Autonómico 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.

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.

III. En los territorios indígena originario campesinos que constituyan su autonomía indígena originaria campesina, el estatuto autonómico 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:

1. Los miembros de la nación o pueblo indígena originario campesino titular de los Territorios Indígena Originario Campesinos, y

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.

Artículo 56. Requisitos para el acceso a la autonomía indígena originario campesina

I. Para la conformación de una autonomía indígena originario 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 originario 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 originario 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.

Artículo 57. Viabilidad gubernativa

(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:

I. 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.

(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, del cumplimiento de los siguientes criterios:

I. 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.

(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, del cumplimiento de los siguientes criterios:

I. 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 condiciones de vida de sus habitantes.	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 habitantes. El plan deberá contemplar la descripción de la estructura demográfica de la población.	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 habitantes. El plan deberá contemplar la descripción de la estructura demográfica de la población.
Artículo 58. Base poblacional		
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.

Artículo 58. Base poblacional

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.	I. 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 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.	I. 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.
---	--	---

Fuente: CEJIS, 2010.

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

Entre los puntos más importantes del proceso de negociación se pueden mencionar: la ratificación de la base territorial correspondiente a los territorios indígena originario campesinos, entendidos como los territorios colectivos o TCO, como el espacio para la conformación de nuevas unidades

territoriales. Asimismo, se reconoce el valor de las normas y procedimientos propios como mecanismo primigenio para la aprobación del Proyecto de Estatuto Autonómico antes de ser sometido a referendo. Esto representó un avance importante, ya que el Proyecto de Ley originalmente reconocía únicamente el referendo como mecanismo para la aprobación de los estatutos autonómicos en todos los casos.

A pesar de ello, el referendo como mecanismo de aprobación del Estatuto constituyó una de las principales barreras que los promotores de las autonomías debieron enfrentar para materializar el sueño del autogobierno. Por esta razón, se movilizaron y lograron un cambio en la normativa autonómica en 2019, con la aproba-

ción de la Ley 1198, cuyo objeto fue modificar la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Finalmente, un elemento relevante en la revisión del proceso de discusión de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización es que, durante la negociación entre la CIDOB y la Comisión Mixta de Autonomías de la Asamblea Legislativa Plurinacional, la organización indígena no presentó observaciones ni propuestas de modificación significativas respecto a las condiciones de viabilidad gubernativa y base poblacional como requisitos para acceder a la autonomía. Como se puede observar actualmente, ambas condiciones no garantizan el acceso efectivo de los pueblos indígenas a la autonomía e incluso dificultan el ejercicio pleno de este derecho.

Asimismo, 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 primeros diputados indígenas electos por circunscripciones especiales en 2009. Su intervención, así como la presencia de delegados de la CIDOB para el seguimiento de la discusión de la Ley, permitió la inclusión en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización de algunos aspectos que no habían sido abordados durante la negociación con la Comisión Mixta de Autonomías.

En una entrevista realizada en 2012, Bienvenido Zacu⁴⁰, exdiputado nacional representante del pueblo indígena guarayo de Santa Cruz y exdirigente de la CIDOB y la CPESC, manifestó que, dado que el Gobierno pretendía descalificar los pedidos de los pueblos indígenas como inconstitucionales, los diputados indígenas y la dirección de la CIDOB hicieron respetar las competencias exclusivas de las autonomías indígenas en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

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, permite que uno o más territorios indígena originario campesinos inicien un 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 de los territorios correspondientes. Esta disposición está vinculada a la reconstitución de los territorios 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 originario campesina, la aplicación de las normas y

40 Bienvenido Zacu falleció el 10 de agosto de 2025.

procedimientos propios en el caso de la conformación de una región autónoma indígena originario campesina, así como la ratificación de su aplicación como mecanismo de activación para el acceso a la autonomía indígena originario campesina.

Lo descrito hasta aquí muestra que el proceso de discusión de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bóñez” representó, al igual que el proceso de construcción de la Constitución Política del Estado, un espacio de encuentro, diálogo y negociación entre todos los actores que reivindicaban el derecho a la autonomía y al autogobierno.

En este contexto, tanto el Órgano Ejecutivo como el Órgano Legislativo, instancias responsables de la elaboración, discusión y aprobación de la Ley, optaron por consolidar un modelo de autonomía en el marco del Estado unitario, en el que la nueva organización política y territorial debía desarrollarse de manera gradual. Esto implicaba frenar el desarrollo de la autonomía indígena originaria de base territorial, la cual plantea la necesidad de discutir la inclusión de nuevas formas de organización política en el Estado, así como la redefinición de la división político-administrativa del país con un enfoque plural y comunitario.

En síntesis, el proceso de elaboración, discusión y aprobación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bóñez” evidencia tanto los desafíos como las oportunidades para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígena originario campesinos. A través del diálogo, la negociación y la participación activa de las organizaciones indígenas y sus representantes electos se logran avances significativos en la incorporación de normas y procedimientos propios, en la consolidación de la base territorial y en el reconocimiento de la autonomía como derecho colectivo. Al mismo tiempo, las limitaciones impuestas por los criterios de viabilidad gubernativa, base poblacional y la gradualidad del modelo estatal reflejan la tensión entre el marco jurídico nacional y las aspiraciones de autogobierno indígena, indicando que el fortalecimiento de la autonomía requiere esfuerzos continuos de incidencia, movilización y propuesta normativa.

CAPÍTULO 2

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 define, en su Título Sexto, el procedimiento para el acceso a la autonomía y la elaboración de los estatutos autonómicos y cartas orgánicas. En 10 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 de la consulta por la autonomía, las características y condiciones para la aprobación del Proyecto de Estatuto Autonómico en el caso de la autonomía indígena, la conformación de los gobiernos autónomos, los requisitos para el acceso a la autonomía indígena originario 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 constituyen, de manera general, requisitos aplicables a los procesos autonómicos indígenas, tanto para aquellos que transitan por la vía de conversión del municipio como para los que lo hacen por la vía de base territorial. Por otro lado, de acuerdo con sus características, la Ley delega su desarrollo e implementación a reglamentación específica, la cual es elaborada por entidades del Órgano Ejecutivo o del Órgano Electoral, y se vincula en una o varias etapas al pro-

ceso de acceso y consolidación de la autonomía.

En este contexto, el presente acápite analiza el régimen autonómico relativo a la autonomía indígena de base territorial, con el propósito de identificar las principales dificultades y limitaciones que la norma establece para el ejercicio del 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.

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 y Descentralización “Andrés Bóñez” (Ley 031), como requisito para acceder o consolidar la autonomía indígena. Sin embargo, su análisis resulta relevante, ya que en ocasiones las entidades del Estado incluyeron este trámite administrativo como condición para dar continuidad a ciertos procesos específicos⁴¹. Aun cuando

el Tribunal Constitucional Plurinacional, en su Declaración Constitucional 0012/2013⁴², señaló que las TIOC no son más que las TCO, ello se establece en correspondencia con la Disposición Transitoria Séptima de la Constitución Política del Estado.

A pesar de 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), se origina precisamente en la Disposición Transitoria Séptima de la norma constitucional, que dispone que, para la aplicación de lo establecido en el parágrafo I del artículo 293, el territorio indígena tendrá como base de su delimitación a las TCO. Por ello, dentro del plazo de un año desde la elección del Órgano Ejecutivo y Legislativo (2010), la categoría de TCO debía someterse a un trámite administrativo de conversión a TIOC.

En ese marco, el Órgano Ejecutivo promulgó el Decreto Supremo 727⁴³, norma que establece que, a partir de su publicación, las TCO pasarán a denominarse TIOC. En el caso de aquellas TCO que aún no se encuentren consolidadas (tituladas), adquirirán la denominación de TIOC una vez que concluya el trámite respectivo.

41 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.

42 Declaración Constitucional Plurinacional de 27 de junio de 2013.

43 Decreto Supremo promulgado el 6 de diciembre de 2010.

De acuerdo con la norma reglamentaria, los efectos legales del cambio de denominación tienen alcance en la legislación agraria. Así, los TIOC, en su condición de TCO, mantendrán como únicos titulares del derecho propietario colectivo a los pueblos que solicitaron su titulación. Además, en relación con la denominación de los TIOC, el Decreto Supremo establece que serán las propias naciones y pueblos indígena originario campesinos quienes asignen un nombre específico a sus TIOC, conforme a sus normas y procedimientos propios y en correspondencia con su identidad cultural. Según Tamburini (2013), este trámite implica un cambio de denominación sin alterar el nombre original del territorio ni la titularidad de los pueblos que lo solicitaron.

Lo anterior refleja que el proceso de conversión de denominación constituye, en sí mismo, un procedimiento sumario que emana de la voluntad de los habitantes de un territorio indígena caracterizado como TCO, no requiriendo más trámite que el iniciado ante el INRA, instancia responsable de gestionar, registrar y publicitar el cambio de denominación.

El reconocimiento del derecho de las naciones y pueblos indígenas a denominar sus TIOC constituye un avance simbólico hacia el respeto de su identidad cultural y sus normas propias; sin embargo, en la práctica se mantiene restringido al ámbito de la propiedad agraria y no se proyecta plenamente hacia la configuración política

de las entidades territoriales autónomas. Esta limitación refleja cómo el Estado admite la diversidad cultural en la forma; pero mantiene un control estructural sobre los procesos de autonomía, subordinando la autodeterminación a procedimientos administrativos y normativos centralizados. En consecuencia, la denominación de los TIOC, aunque relevante, termina siendo más un requisito formal que una verdadera garantía del ejercicio pleno del derecho a la autonomía y la reconstitución territorial.

2.2. Certificado de Territorio Ancestral Actualmente Habitado

Otro de los requisitos establecidos por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización 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 establecido por el párrafo I del artículo 290 de la Constitución Política del Estado.

El artículo 56 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, en sus párrafos I y IV, dispone que para la conformación de una autonomía indígena originario campesina se deberá certificar expresamente, en cada caso —tanto en los procesos de conversión de municipio como en los de acceso por TIOC o base territorial—, la condi-

ción de territorios ancestrales (Vargas, 2016).

Al analizar el cumplimiento del artículo 56 es necesario señalar que el proceso de "certificación" de ancestralidad territorial quedó condicionado a la aprobación de una reglamentación específica: el Reglamento para la Emisión de Certificación de Condición de Territorios Ancestrales para Autonomías Indígena Originario Campesinas, elaborado y aprobado dos años después de promulgada la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, mediante la Resolución Ministerial 091/2012 (Foronda, 2016).

La norma adjetiva aprobada por el Órgano Ejecutivo, a través del entonces Ministerio de Autonomías, estableció en su artículo 3 que la solicitud de certificación para el caso de las TIOC 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 autonomía indígena originario campesina, podían solicitarla: las autoridades indígenas originarias 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 eran las autoridades representantes de la organización indígena reconocida por el Estado con personalidad jurídica

dentro del ámbito territorial correspondiente.

El Reglamento fijó como requisitos para acceder a la certificación⁴⁴:

1. La acreditación oficial de las autoridades mediante copia legalizada del acta de elección o designación.
2. En el caso de las TIOC, copia simple de uno de los siguientes documentos:
 - a. Estudio de caracterización
 - b. Estudio de Identificación de Necesidades Espaciales (EINE)
 - c. Registro de Identidad del Pueblo Indígena Originario (RIPIO)
 - d. Informe de Necesidades y Uso de Espacio Territorial (INUET)
 - e. Imprescindiblemente, deberá presentarse también el Título Ejecutorial o Certificación de Saneamiento emitidos por el INRA.
3. En el caso de municipios o regiones, los documentos que demuestren que el pueblo o nación indígena originario campesina habitó el territorio antes de la Colonia.
4. En todos los casos, Formulario de Solicitud de Certificación de Territorio Ancestral otorgado por el Ministerio de Autonomías, debidamente llenado, el mismo que tendrá valor de declaración jurada.

Respecto al plazo para la emisión de la Resolución Administrativa de certificación de ancestralidad, el Reglamento dispuso 15 días para el análisis

⁴⁴ Artículo 4, Resolución 091/2012.

sis técnico de la documentación y la presentación de conclusiones y recomendaciones (artículo 7). A este plazo se sumaban 10 días hábiles para la emisión de un informe legal sobre el cumplimiento del procedimiento (artículo 8).

Al analizar los requisitos previstos en el Reglamento de 2012, se observa que en gran medida estos ya formaban parte del proceso de saneamiento y titulación de las TCO.

En este punto corresponde señalar que la norma fue objeto de reiteradas observaciones por parte de los promotores de los procesos autonómicos indígenas, quienes advirtieron su carácter restrictivo para consolidar los nuevos gobiernos autónomos y su contradicción con los derechos reconocidos en la Constitución. No obstante, estas observaciones no fueron atendidas y el Reglamento se mantuvo vigente hasta 2017⁴⁵, cuando, tras la promulgación del Decreto Supremo 3058 y la fusión de los ministerios de la Presidencia y de Autonomías, se introdujeron modificaciones⁴⁶.

Dichas modificaciones no representaron cambios sustanciales. Por el con-

trario, ratificaron el carácter restrictivo de la norma respecto al ejercicio de los derechos de las comunidades indígenas. La principal novedad fue la atribución expresa al Ministerio de la Presidencia para emitir la certificación⁴⁷, estableciendo además que se otorgaría una sola vez, sin necesidad de repetirse en caso de nuevas iniciativas de acceso a la autonomía en un mismo territorio ya certificado⁴⁸.

Las condiciones previstas por el artículo 56 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, y por el procedimiento de certificación de ancestralidad reflejan un contrasentido respecto a los avances del Estado Plurinacional en materia de autonomías indígenas, ya que el artículo 2 de la Constitución reconoce implícitamente el dominio ancestral de las naciones y pueblos indígena originario campesinos sobre sus territorios, dada su existencia precolonial. Este criterio, respaldado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Mayagna (Sumo) Awas Tigni vs. Nicaragua*⁴⁹, entiende la ancestralidad como la ocupación histórica de los territorios, que en Bolivia fueron en gran medida reconocidos a través de los procesos de saneamiento y titu-

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

46 El Decreto Supremo 3058, de 22 de enero de 2017, de modificación al Decreto Supremo 29894, de 7 de febrero de 2009, define la atribución de certificación al Ministerio de la Presidencia.

47 Artículo 3, Resolución 309/2017.

48 Artículo 8, Resolución 309/2017.

49 Corte IDH, Caso Mayagna (Sumo) Awas Tigni vs. Nicaragua. Fondo, Reparación y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C, N.º 79.

lación agraria. En consecuencia, tales territorios constituyen, por mandato del párrafo I del artículo 290, una de las bases territoriales para la autonomía indígena originario campesina: los territorios ancestrales actualmente habitados.

En ese marco, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2009) señaló que los principios jurídicos internacionales aplicables a los derechos de los pueblos indígenas incluyen el reconocimiento a la posesión de las tierras históricamente ocupadas, así como sus derechos permanentes e inalienables de uso. A su vez, estableció que la posesión de tierras ancestrales se vincula directamente con el derecho de los pueblos indígenas a la identidad cultural, en la medida en que su forma de vida está intrínsecamente ligada al territorio propio.

En el ámbito nacional, la Defensoría del Pueblo (2016) sostuvo que procesos como la certificación de ancestralidad deberían basarse en la convalidación de actos y declaraciones ya existentes, pues un territorio ancestralmente ocupado por un pueblo indígena no requiere de nuevas pruebas para su reconocimiento. Lo contrario implicaría desconocer las luchas históricas y los largos procesos administrativos emprendidos por los pueblos indígenas para recuperar sus territorios, que culminaron en declaraciones oficiales y definitivas emitidas conforme a la legalidad vigente en el momento de su otorgación.

Con lo señalado, puede concluirse que el contenido del artículo 56 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, y la reglamentación para la obtención de la certificación de territorio ancestral resultan contrarios a los preceptos constitucionales vigentes y a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ambos instrumentos representan un retroceso en el reconocimiento de un elemento sustancial para el ejercicio de los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos en el marco de su libre determinación: la existencia precolonial. Esta implica el reconocimiento del derecho a la posesión de los territorios ocupados históricamente, así como el derecho imprescriptible de recuperación y restitución de aquellos que fueron usurpados o que se encuentran fuera de su control, conforme al estándar internacional de protección de los derechos de los pueblos indígenas.

2.3. Certificado de Viabilidad Gubernativa y Base Poblacional

El Certificado de Viabilidad Gubernativa y Base Poblacional constituye otra de las condiciones que deben cumplir las naciones y pueblos indígena originario campesinos para que el Estado y sus instituciones formalicen el acceso a la autonomía. Con ambos requisitos, los promotores del proceso autonómico indígena deben demos-

trar que son capaces de gobernar su propio territorio mediante el ejercicio de las competencias⁵⁰ y que cuentan con una base poblacional mínima, sin la cual la autonomía resulta inviable (Tamburini, 2013).

De acuerdo con el artículo 57 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, la viabilidad gubernativa se acredita mediante una certificación emitida por la entidad competente en el área⁵¹. Esta certificación incluye una evaluación técnica y la verificación *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) la elaboración de un Plan Territorial o un Plan de Desarrollo Integral, conforme a la identidad y forma de vida de las naciones o pueblos indígena originario campesinos que habitan la futura autonomía, acompañado de los instrumentos para la gestión territorial. La norma establece este requisito como uno de los documentos que deben presentar los promotores del proceso autonómico, sin contemplar de manera expresa la articulación de dichos planes con el sistema nacional de planificación definido en la Ley del

Sistema de Planificación Integral del Estado (Ley 777)⁵².

En cuanto a la base poblacional, la norma autonómica en su artículo 58 dispone dos variables según se trate de la autonomía indígena originario campesina en tierras altas o tierras bajas. En el primer caso, se establece como base poblacional un número igual o superior a 10.000 habitantes; para el caso de las tierras bajas, se definió una base poblacional igual o superior a 1.000 habitantes. Ambas condiciones contemplan una doble excepcionalidad: a) para las naciones y pueblos indígena originario campesinos con carácter minoritario; y b) cuando se demuestre la sostenibilidad del territorio. Asimismo, en ambos casos, se reduce el umbral poblacional a un máximo de 4.000 habitantes para las tierras altas, siempre que no se fragmente el territorio ancestral.

Con estos antecedentes, se puede señalar que la normativa autonómica, al considerar la base poblacional para la conformación de una autonomía indígena en las tierras altas del país, tomó como referencia la base demográfica establecida para la conformación de una sección de provincia, según lo señalado en la Ley de Unidades Político

50 Según el 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 indígena originario campesinas, el artículo 304 de la Norma Fundamental establece 54 competencias, entre exclusivas, concurrentes y compartidas.

51 En la actualidad, esta responsabilidad recae en el Ministerio de la Presidencia a través del Viceministerio de Autonomías.

52 Promulgada el 21 de enero de 2016.

Administrativas (Ley 2150)⁵³, estableciendo como requisito un número superior a 10.000 habitantes para acceder a la autonomía.

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

El artículo 58 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización desarrolla el parágrafo III del artículo 293 de la Constitución, al delegar a la norma autonómica la definición del mínimo poblacional y de otros requisitos diferenciados para la constitución de las autonomías indígena originario campesinas. Sin embargo, antes de establecer un criterio propio sobre el número mínimo de habitantes, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización retomó antecedentes ya normados, desconociendo la existencia de municipios con menos de 1.000 habitantes —como sucede en algunas jurisdicciones del departamento de Pando—, así como las particularidades de pueblos indígenas de tierras bajas cuya población es inferior a esa cifra.

Ahora bien, al igual que con el procedimiento para la obtención del certificado de territorio ancestral, la

verificación de la viabilidad gubernativa y de la base poblacional estaba condicionada a la aprobación de una reglamentación específica. En ese contexto, en 2013 el entonces Ministerio de Autonomías aprobó, mediante Resolución Ministerial 0327/2013, el Reglamento para la Emisión de la Certificación de Viabilidad Gubernativa y Verificación de Base Poblacional.

Luego de los cambios al interior del Órgano Ejecutivo, en octubre de 2017 se aprobó la modificación al Reglamento para la Emisión del Certificado de Viabilidad Gubernativa y Verificación de la Base Poblacional para la vía TIOC. La norma adjetiva determinó como requisitos para la obtención de la certificación la presentación de los siguientes documentos:

- a. El Estatuto Orgánico y/o Reglamento Interno de la nación o pueblo indígena originario campesino del TIOC, o norma de relación interna basada en normas y procedimientos propios.
- b. El plan territorial o su equivalente, con una vigencia de cinco años.
- c. La base poblacional certificada por el INE, conforme al último censo oficial.
- d. Una fotocopia simple del Certificado de Ancestralidad.
- e. Documentos de compromiso firmados por las autoridades solicitantes del TIOC.

53 Promulgada el 20 de noviembre de 2000.

- f. La designación, mediante norma expresa, de los representantes de la nación o pueblo indígena originario campesino para participar en la comisión de evaluación de campo.

Asimismo, la norma dispuso que el proceso de evaluación de la viabilidad gubernativa y base poblacional se desarrolla en dos etapas: la primera, correspondiente a la evaluación del expediente; y la segunda, a una evaluación en campo.

En la evaluación del expediente se revisa la información sobre la existencia, representatividad y funcionamiento de la estructura organizacional de la nación o pueblo indígena originario campesino titular del TIOC. Esta responsabilidad recae en una comisión evaluadora, que tiene la facultad de solicitar —“de ser necesario”— información adicional para respaldar la información sobre la organización, así como considerar toda expresión de historia oral registrada en medio magnético como antecedente del proceso. Por otro lado, respecto al Plan Territorial o Plan de Vida, se procede a revisar y evaluar el documento, el cual debe contener de manera obligatoria: una estrategia institucional y financiera para la sostenibilidad y desarrollo de la entidad territorial, y 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 determinada 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 cuanto a la evaluación de campo, esta se lleva a cabo mediante 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 elaboración de un mapeo de actores para verificar la independencia y fortaleza de la organización y sus autoridades frente a actores de otra índole e intereses externos, además de la revisión del Plan Territorial o Plan de Vida.

Tanto la evaluación del expediente como la evaluación de campo contemplan la posibilidad de suspensión temporal del trámite para la entrega de la certificación, cuando se incurra en alguna de las siguientes causales:

1. Comprobarse disputas entre la nación o pueblo indígena originario campesino titular y/o beneficiarios del título ejecutorial del TIOC, que generen falta de cohesión social.

2. Comprobarse la inexistencia de comunidades indígenas dentro de la TIOC.
3. Comprobarse 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, aspecto que resulta por demás irrisorio, dado que será realmente complejo superar la “inexistencia” de un pueblo indígena en un territorio consolidado, el cual ya cuenta con certificación de ancestralidad, requisito incluido en la evaluación del expediente y de campo.

Lo señalado hasta aquí evidencia una clara contradicción con el avance del Estado Plurinacional y su Norma Fundamental respecto al reconocimiento de la preexistencia, la libre determinación y, fundamentalmente, a las instituciones propias de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Así también, denota el desconocimiento de las características singulares de la autonomía indígena originario campesina, que constituye la manifestación institucional de una realidad históricamente postergada y alejada del acceso al poder político formal, razón por la cual tiene un carácter emancipador y liberador, como lo señaló el Tribunal Constitucional Plurinacional en el voto particular di-

sidente dentro del control previo de constitucionalidad del proyecto de Estatuto Autónomo de Totorá Marka⁵⁴.

Finalmente, el análisis realizado al procedimiento de evaluación para la viabilidad gubernativa y base poblacional en sus dos etapas muestra que, además de contradecir el artículo 2 de la Constitución Política del Estado, va en contra del reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos, que se encuentra intrínsecamente ligado 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 sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El Convenio consagra que los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban el país en la época de la conquista o colonización⁵⁵, y la Declaración establece que los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales⁵⁶.

En conclusión, los requisitos de viabilidad gubernativa y base poblacional previstos en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización terminan convirtiéndose en filtros restrictivos que desconocen la realidad de muchos pueblos indígenas, especialmente de las tierras bajas, cuya población

54 Voto particular disidente presentado por la magistrada Ligia Mónica Velásquez Castaños.

55 Convenio 169 de la OIT, artículo 1.b.

56 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 4.

es reducida y cuyas formas de organización difieren de los moldes estatales. Al exigir parámetros ajenos a su cosmovisión y dinámicas propias, la norma no solo desconoce la diversidad que la Constitución reconoce, sino que también limita de manera injustificada el ejercicio del derecho a la libre determinación y autonomía. Esta situación refleja una lógica homogeneizadora que prioriza criterios administrativos por encima del reconocimiento efectivo de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos, reproduciendo desigualdades estructurales en lugar de superarlas.

2.4. Consulta de acceso a la autonomía indígena originario campesina según normas y procedimientos propios

Al analizar uno de los aspectos fundamentales del proceso de acceso a la autonomía indígena originario campesina se observa uno de sus elementos más importantes: la expresión de voluntad para el acceso, que en el caso de las autonomías indígenas de base territorial se concreta a través de la consulta de acceso a la autonomía según normas y procedimientos propios.

La consulta de acceso a la autonomía indígena originario campesina, realizada conforme a normas y procedimientos propios, constituye uno de los requisitos esenciales para acceder a la autonomía indígena. Este requisito se encuentra reconocido tanto en la Constitución Política del Estado como en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

En cuanto a las previsiones constitucionales que desarrollan este requisito, la Norma Fundamental establece que la conformación de una autonomía indígena originario campesina se basa, entre otros elementos, en la voluntad de la población indígena expresada en consulta, considerando⁵⁷. En este sentido, el artículo 294 de la Constitución determina que la consulta de acceso debe realizarse de acuerdo con normas y procedimientos propios, delegando a la ley la definición de previsiones de carácter procedimental.

La voluntad constituye un principio fundamental que orienta la estructuración y funcionamiento jurídico de las autonomías, estrechamente vinculada con la implementación de mecanismos de democracia directa y participativa previstos en la Constitución. En el contexto de las autonomías indígenas, esta voluntariedad se manifiesta en la decisión de acceder a la autonomía conforme a sus normas y procedimientos propios. Desde una

57 Constitución Política del Estado, artículo 290, párrafo I.

perspectiva 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 mediante una TIOC activan el tejido constitucional, vinculando el proceso autonómico con el ejercicio de los sistemas políticos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos reconocidos en el catálogo de derechos colectivos desarrollado en la Constitución⁵⁸.

En el desarrollo normativo, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización establece las vías y condiciones para la iniciativa de acceso a la autonomía indígena. La norma desarrolla los mecanismos de iniciativa para las tres vías de autonomía: regional, municipal y TIOC. Para las autonomías indígenas regionales y/o municipales, la activación se realiza a través de la iniciativa popular mediante referendo en los municipios que decidan acceder a una región o deseen su conversión en autonomía indígena originario campesina.

En el caso de la autonomía indígena de base territorial, la norma ratifica el

precepto constitucional de la consulta de acceso según normas y procedimientos propios, realizada por los titulares del territorio indígena originario campesino en el marco del Régimen Electoral. Asimismo, establece que la consulta será supervisada por el OEP a través del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE), en concordancia con lo previsto para la democracia comunitaria en la Ley del Régimen Electoral. Según el artículo 92 de esta normativa, la supervisión garantiza el cumplimiento de las normas y procedimientos propios en la consulta.

La consulta para el acceso a la autonomía suele realizarse a través de instancias ordinarias o extraordinarias, como asambleas, cabildos u otros encuentros de carácter comunitario, en los que se recoge la decisión de los pueblos. Sin embargo, debido a que el ejercicio de la democracia comunitaria se encuentra bajo una supervisión estatal por mandato de la normativa electoral, estas instancias requieren la presencia del OEP a través del SIFDE, que, convocado por la propia organización, valida que se practiquen y respeten las normas y procedimientos propios, otorgando legitimidad a la decisión adoptada. Este procedimiento funciona como un mecanismo de control institucional.

⁵⁸ Se trata del catálogo de derechos reconocidos a favor de las naciones y pueblos indígena originario campesinos en el artículo 30 de la Norma Fundamental.

La intervención y supervisión estatal sobre el ejercicio de la democracia comunitaria por parte de la autoridad electoral supone, en los hechos, un cuestionamiento implícito a las formas propias de organización y decisión de los pueblos indígena originario campesinos. Las determinaciones adoptadas conforme a sus normas y procedimientos propios —es decir, en el marco de la democracia comunitaria— quedan sometidas a mecanismos de fiscalización externa que condicionan su validez. De esta manera, un ejercicio que debería expresar la libre determinación termina subordinado al control de un órgano del poder público, lo que tensiona el alcance constitucional del autogobierno indígena (Vargas, 2014, p. 142).

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 con Madero (2015), esta distancia se sustenta en tres medidas:

1. La aparición de órganos autónomos que no están subordinados a ninguno de los poderes y que ejercen funciones estatales.
2. El surgimiento de organismos relevantes en materia de fiscalización y transparencia del gasto.
3. La defensa de la supremacía constitucional y la protección de los derechos fundamentales median-

te un órgano de control constitucional especializado.

En el caso de la consulta para el acceso a la autonomía, el control se vincula con la aparición de órganos autónomos que no están subordinados a ninguno de los poderes y que ejecutan funciones estatales.

Con el reconocimiento del régimen autonómico en la Constitución Política del Estado, Bolivia se constituye en un Estado Unitario Compuesto, integrado por dos niveles de gobierno:

1. El nivel central, conformado por los órganos de poder público Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral.
2. El nivel subnacional, compuesto 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 y fiscalizadoras, en el marco de su jurisdicción, competencias y atribuciones.

Por tanto, existe una división territorial del poder público con una característica sustancial: la no subordinación entre las ETA y su igual rango constitucional⁵⁹.

59 Constitución Política del Estado, artículo 276.

En el caso de las autonomías indígenas originario campesinas, las atribuciones de sus órganos de poder público van más allá de la tradicional distribución de facultades deliberativas, legislativas, fiscalizadoras y ejecutivas, extendiéndose al ámbito jurisdiccional, incluyendo la jurisdicción electoral. Esto implica que el desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas se realiza conforme a sus normas y procedimientos propios, aunque la supervisión estatal —a través de normas de rango inferior— puede limitar el pleno ejercicio de estas competencias exclusivas.

La acción de tutela y vigilancia realizada por el OEP se encuentra regulada operativamente por el Reglamento para la Supervisión del Proceso de Autonomías Indígena Originario Campesinas⁶⁰, que reconoce como uno de los “momentos constitutivos” la consulta de acceso a la autonomía, realizada en aplicación de normas y procedimientos propios.

En el marco del proceso de supervisión, las autoridades de la nación o pueblo indígena originario campesino deben presentar una solicitud de supervisión cumpliendo ciertas condiciones⁶¹. La documentación presen-

tada pasa por una etapa de revisión previa a la actuación de campo, realizada por una comisión técnica, que emite un informe posteriormente evaluado por la Sala Plena del Tribunal Supremo Electoral, instancia que valida el ejercicio de las normas y procedimientos propios en el plano autonómico.

De este modo, el cumplimiento de estos requisitos y el desarrollo de un proceso en el que se aplican las instituciones políticas y jurídicas propias de los pueblos indígenas para decidir uno de los aspectos más relevantes de sus derechos colectivos —el acceso a la autonomía— se encuentra supeditado a la voluntad de un órgano del poder público, que puede negar el ejercicio de este derecho por incumplimientos formales que no son propios de los pueblos indígenas.

En conclusión, aunque la Constitución y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización reconocen el derecho de los pueblos indígenas originario campesinos a decidir su acceso a la autonomía mediante normas y procedimientos propios, en la práctica este derecho se ve limitado por la supervisión estatal, que condiciona la expresión de su voluntad a criterios admi-

60 Norma aprobada mediante Resolución de Sala Plena del Tribunal Supremo Electoral TSE-RSP-299/2016, de 27 de junio de 2016.

61 Se trata de las siguientes: 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 de comunidades; c) la relación de normas y procedimientos propios a ser supervisados por la entidad electoral a través del SIFDE, información que puede ser presentada de forma oral y escrita de acuerdo al 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.

nistrativos ajenos a sus realidades y formas de organización. La exigencia de certificaciones, controles y requisitos formales reproduce una lógica tutelar que socava la autodeterminación y restringe el pleno ejercicio de los derechos colectivos. Esta tensión entre el reconocimiento normativo y la operatividad real de la autonomía revela que, a pesar de los avances constitucionales, los pueblos indígenas continúan enfrentando obstáculos estructurales que limitan su capacidad de decidir libremente sobre su propio territorio y gobierno.

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 establece que, en cada Entidad Territorial Autónoma existirá un Órgano Deliberativo encargado de elaborar de manera participativa el proyecto de norma básica institucional. Este proyecto deberá ser aprobado por dos tercios de sus miembros y entrará en vigor tras el control de constitucionalidad. Cabe destacar que con la entrada en vigor de la Ley 1198 se modificó el ordenamiento jurídico, al eliminar la consulta ciudadana como requisito de aprobación. Asimismo, el artículo 292 de la

Constitución establece que cada autonomía indígena originario campesina elaborará su Estatuto de acuerdo con sus normas y procedimientos propios, en consonancia con la Constitución y la Ley.

En los procesos autonómicos de base territorial, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización dispone que los titulares de un territorio indígena originario campesino, a través de su autoridad o representante, convoquen a la conformación de un Órgano Deliberativo o su equivalente. Esta instancia es responsable de elaborar y aprobar el Proyecto de Estatuto Autonómico mediante normas y procedimientos propios, bajo la supervisión del Órgano Electoral Plurinacional a través del SIFDE.

La norma refleja el carácter plural de este proceso, dado que la denominación y estructura de la instancia deliberativa se ajusta a las normas y procedimientos propios y al derecho a la libre determinación de los pueblos. Por ello, algunas entidades adoptan denominaciones diversas, como Consejo Autonómico Originario, Asamblea Autonómica, Comité Autonómico o Consejo Consultivo Autonómico, en función de las realidades sociales y políticas de cada pueblo.

El Tribunal Constitucional Plurinacional desarrolló pronunciamientos relevantes sobre este tema. La Declaración Constitucional Plurinacional 0001/2013 precisó que, aunque la Carta Orgánica posee la misma jerar-

quía normativa que una ley nacional, departamental, municipal o indígena, su elaboración no sigue un procedimiento legislativo común. La creación de un Estatuto o Carta Orgánica constituye un acto "estatuyente", que establece fórmulas de gobernabilidad e institucionalidad aceptadas por los actores estratégicos, garantizando legitimidad mediante la participación social.

El Auto Constitucional 0373/2013-CA identificó cuatro requisitos para la aprobación de un Estatuto Departamental o Carta Orgánica:

1. Elaboración mediante mecanismos participativos
2. Aprobación por dos tercios del Órgano Deliberativo
3. Remisión a control de constitucionalidad
4. Referendo aprobatorio

En relación con la elaboración participativa, se subraya que el documento debe construirse mediante un proceso social y político con participación activa de la sociedad, materializado a través de mecanismos de democracia directa y participativa, como la iniciativa ciudadana, la asamblea y el

cabildo, verificables en los procesos posteriores de aprobación y revisión constitucional.

El Auto Constitucional 063/2014-CA reforzó que la participación debe incluir tanto la representación individual, en el marco de la democracia directa y participativa, como la representación de sujetos colectivos, en el marco de la democracia comunitaria practicada por las naciones y pueblos indígena originario campesinos, respetando 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 en la construcción de cada una de las normas institucionales básicas y que, por ende, podrá ser analizado durante el control previo de constitucionalidad. En este contexto, determinó la necesidad de centrarse en el "carácter participativo"⁶² del proceso de elaboración normativa del Estatuto Autonómico, a fin de alcanzar el "contenido pactado" al que hace referencia el artículo 60 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización; es decir, lograr un

62 Un ejemplo es el caso concreto del proceso de control de constitucionalidad de la Carta Orgánica de Sucre. La Declaración Constitucional Plurinacional 063/2014 CA determinó: "La Comisión de Admisión del Tribunal Constitucional 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".

texto que refleje la pluralidad de la sociedad y del 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”.

Estos pronunciamientos destacan la naturaleza estatuyente del proceso de construcción del Estatuto Autonómico, diferenciándolo de la elaboración de leyes ordinarias. Se trata de un proceso social y político con amplia participación, que combina democracia directa y participativa con democracia comunitaria, reflejando la pluralidad de la sociedad y del Estado.

Con estos elementos y en cumplimiento de lo previsto por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, el Órgano Electoral Plurinacional, de manera similar a lo que ocurre en la consulta de acceso a la autonomía, supervisa el cumplimiento de las normas y procedimientos propios en la conformación del Órgano Deliberativo. Para ello, el promotor de la autonomía indígena debe solicitar formalmente la supervisión del proceso, de modo que la entidad electoral, a través del SIFDE, realice una evaluación en gabinete y en campo de la documentación y del procedimiento de elección de los miembros y representantes que integrarán la instancia estatuyente. Concluido este procedimiento y constatado el cumplimiento de la normativa reglamentaria que regula la supervisión, el Tribunal Su-

premo Electoral emite una resolución mediante la cual aprueba la conformación del Órgano Deliberativo o su equivalente.

De esta manera, el proceso estatuyente autonómico, considerado uno de los más importantes al ser el espacio en el que se construirá la norma básica institucional que regirá el futuro gobierno autónomo indígena, enfrenta, en el caso de las autonomías de base territorial, diversas condiciones que constituyen obstáculos para el ejercicio pleno del derecho a la libre determinación de los pueblos indígena originario campesinos.

El análisis del proceso de conformación de las instancias responsables de la elaboración del Estatuto Autonómico evidencia que, a pesar de la existencia de marcos normativos y procedimientos establecidos, la interposición de instancias externas de supervisión puede condicionar de manera significativa la autonomía efectiva de los pueblos indígenas. La subordinación de la toma de decisiones propias a criterios de control estatal, aun en procedimientos concebidos como participativos y comunitarios, pone de relieve una tensión estructural entre la libre determinación reconocida constitucionalmente y la práctica institucional, planteando interrogantes sobre la plena materialización de los derechos colectivos y la capacidad de los pueblos indígenas para definir sus normas de gobernanza sin restricciones ajenas a su ordenamiento interno.

2.6. Aprobación del Proyecto de Estatuto Autonómico por normas y procedimientos propios

La aprobación del Proyecto de Estatuto Autonómico indígena por normas y procedimientos propios constituye otra de las condiciones para acceder a la autonomía indígena originario campesina. A diferencia de la aprobación de los estatutos autonómicos departamentales y las cartas orgánicas, los proyectos de norma básica institucional indígena se aprueban conforme a sus normas y procedimientos propios, tal como lo establece el artículo 292 de la Norma Fundamental. Este, sin duda, representa el elemento que reafirma el reconocimiento de la libre determinación y la aplicación de las instituciones y formas propias de toma de decisiones indígena originario campesinas dentro del andamiaje del Estado.

Con relación a lo previsto por el artículo 292 de la Constitución, el voto disidente del magistrado Efren Choque⁶³ 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 estatu-

to, 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.

No obstante, durante el debate y construcción de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, en contraposición al espíritu de la Constitución Política del Estado. Este requisito y las condiciones para su cumplimiento —no solo en términos de financiamiento, sino también por su instrumentalización por parte de actores que se oponían al proyecto au-

63 Fallecido en 2021.

tonómico— configuraron un escenario altamente restrictivo. Para la convocatoria al referendo se debía cumplir con los porcentajes de adhesiones del padrón previstos por la norma electoral, además de contar previamente con el control de constitucionalidad del estatuto. La combinación de estas exigencias hacía que la convocatoria a la consulta fuese, en los hechos, prácticamente imposible. Ello se refleja en la estadística: entre julio de 2010 y julio de 2019 solo tres procesos autonómicos lograron aprobar sus normas básicas institucionales mediante referendo: Charagua Iyambae (2015), Raqaypampa (2016) y Salinas (2019).

De esta manera, la aprobación del proyecto de las normas básicas institucionales mediante referendo ponía de relieve dos aspectos estructurales. El primero, vinculado a los alcances y a las restricciones al reconocimiento del principio constitucional de la voluntad de la población como único medio de decisión autónoma para constituir autonomías indígenas territoriales, mismo que integra la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional en su Sentencia 0112/2012. La imposición de un referendo posterior introducía una condición adicional que relativizaba esa voluntad como fundamento suficiente de la decisión autonómica.

Esta situación generaba dos efectos relevantes: por un lado, se desconocía el principio de voluntariedad como mecanismo idóneo para constituir el derecho a la autonomía indígena; y, por otro, se promovía una colisión de mecanismos de toma de decisión entre la democracia comunitaria y la democracia representativa, en la que esta última adquiriría mayor relevancia en razón de sus resultados, pues de ellos dependería el futuro de la autonomía indígena conforme las previsiones de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, generándose un contexto contrario a lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley del Régimen Electoral respecto a la democracia intercultural⁶⁴.

El segundo aspecto estructural se vinculaba al desconocimiento del principio de equidad e igualdad que rige la organización territorial del Estado, así como a la no subordinación y al igual rango constitucional entre entidades territoriales autónomas, reconocido por el artículo 276 de la Norma Fundamental. Ello se evidencia 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

64 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.

sus estatutos a la Constitución y sujetarlos a control de constitucionalidad, sin la exigencia de un segundo referendo. En consecuencia, mientras las autonomías departamentales podían acceder a la puesta en vigencia de su norma básica institucional con el solo cumplimiento del control de constitucionalidad, los procesos autonómicos indígena originario campesinos debían someterse a una doble consulta —por normas y procedimientos propios y mediante referendo— estableciéndose en los hechos un tratamiento diferenciado que imponía mayores exigencias para su acceso, en contravención de los principios de equidad, igualdad y no subordinación que rigen la división político-administrativa del país.

En este contexto, las organizaciones indígena originario campesinas promotoras de los procesos autónomos, aglutinadas en la Coordinadora Nacional de Autonomías Indígena Originario Campesinas (CONAIOC), demandaron la eliminación del segundo referendo del proceso de acceso a las autonomías indígenas previsto en la norma autonómica. Esta demanda no fue escuchada por los órganos del poder público hasta marzo de 2019, cuando una movilización iniciada el

6 de febrero en el departamento de Chuquisaca y encabezada por líderes de la Nación Qhara Qhara, junto a otras organizaciones indígenas de la Amazonía y el Chaco, llegó a la ciudad de La Paz tras una marcha de 41 días⁶⁵. La movilización demandaba, entre otros aspectos, la modificación del artículo 54 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización⁶⁶. La demanda fue atendida por legisladores nacionales, quienes promovieron la reforma a la mencionada norma en 14 artículos. La modificación que permitió la aprobación de los Estatutos conforme a los sistemas de toma de decisión propios recogidos en las normas básicas institucionales representó, sin duda, un avance significativo para la consolidación de los nuevos gobiernos autónomos indígenas.

Sin embargo, con la promulgación de la Ley 1198⁶⁷ se establecieron dos aspectos respecto a la puesta en vigencia de las normas básicas institucionales: su aprobación mediante normas y procedimientos propios, luego de la emisión de la declaración de control previo de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional Plurinacional; y la participación de las personas no indígenas con residencia permanente en la jurisdicción territo-

65 Ver: <https://correodelsur.com/politica/20190319/los-qhara-qhara-se--declaran-en-vigilia-a-la-espera-de-dialogo.html>

66 La demanda de la Nación Qhara Qhara planteaba: La restitución de tierras ancestrales a favor de la Nación Qhara Qhara; que este proceso sea colectivo y no individual; y el ejercicio pleno de la justicia indígena originaria campesina a partir de la modificación del art. 10 de la Ley de Deslinde Jurisdiccional.

67 De fecha 14 de julio de 2019.

rial de la autonomía indígena originario campesina⁶⁸.

El cumplimiento de ambas condiciones fue delegado en su supervisión al OEP, ratificando de esta manera la subordinación del proceso estatuyente a un poder constituido. La ratificación de esta delegación significó el establecimiento de un nuevo cuello de botella en el proceso de acceso a los gobiernos autónomos indígena originario campesinos. La autoridad electoral, responsable de la aplicación directa de la norma, desplegó una serie de interpretaciones técnicas en relación con los proyectos de estatutos que habían sido declarados constitucionales por el Tribunal Constitucional Plurinacional de manera previa a la promulgación de la Ley 1198 y que, en su contenido, enunciaban el desarrollo del referendo como medio para la aprobación de sus normas básicas institucionales en concordancia con las previsiones de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

En criterio —erróneo— de las autoridades electorales, al existir una declaración emitida por el Tribunal Constitucional Plurinacional correspondía la aplicación de lo previsto en dicha declaración o, en su defecto, la modificación del proyecto de Estatuto. Esta interpretación generó un conflicto al interior de, por lo menos, tres procesos: Kereimba Iyaambae (Gutiérrez),

Lomerío y el TIM. En efecto, los tres procesos habían logrado las declaraciones de control previo de constitucionalidad sin superar la traba de la convocatoria y realización del referendo. En un acto contrario a los principios de legalidad y favorabilidad, así como a lo previsto por el artículo 93 de la Ley del Régimen Electoral, que establece las garantías y salvaguardas para el libre ejercicio de las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las autoridades y el equipo técnico del OEP interfirieron en la decisión de las autoridades indígenas que demandaban la aplicación directa y preferente del parágrafo II del artículo 2 de la Ley 1198, exigiendo en algunos casos la modificación del contenido del Estatuto o la adecuación de su procedimiento para garantizar la participación de las personas no indígenas en su aprobación.

Un caso que grafica lo antes señalado es el del TIM. El accionar del TSE significó que las autoridades del territorio modifiquen el Estatuto que había sido aprobado por su Órgano Deliberativo (Asamblea Territorial) y contaba con una Declaración de Constitucionalidad⁶⁹, únicamente para extraer del contenido del proyecto de norma básica institucional la Disposición Transitoria Primera, referida a la elección de las autoridades del gobierno indígena, que establecía

68 Parágrafo II, art. 2, Ley 1198.

69 Se trata de la Declaración Constitucional Plurinacional 0092/2017.

la aprobación del Estatuto mediante referéndum:

El Encuentro de Corregidores, una vez aprobado el presente Estatuto Autonómico mediante referéndum y promulgada la Ley de Creación de la Unidad Territorial por la Asamblea Legislativa Plurinacional, en plazo de 120 días comunicará al Tribunal Supremo Electoral los plazos establecidos para la elección de las autoridades del gobierno indígena. La elección de autoridades del gobierno indígena del TIM se realizará en coordinación con el SIFDE para que realice la supervisión respectiva.

En aras de alcanzar el anhelado autogobierno, las autoridades del TIM modificaron el Estatuto y reiteraron la solicitud de control previo de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional Plurinacional. Este cambio implicó eliminar la palabra "referéndum" del texto para "habilitar" la competencia del TSE. Tras esta decisión, adoptada en diciembre de 2020 en un Encuentro de Corregidores, las autoridades del TIM debieron esperar hasta octubre de 2021 para obtener una nueva Declaración Constitucional (0033/2021), mediante la cual el Tribunal Constitucional Plurinacional reconoció excepcionalmente la constitucionalidad de las normas modificadas.

Este caso refleja que, más allá de los avances normativos introducidos por la Ley 1198 y de la voluntad política expresada en su promulgación, el proceso autonómico indígena originario campesino continúa condicionado por la discrecionalidad de los servidores públicos, en este caso de la autoridad electoral. A ello se suma la inacción del Tribunal Constitucional Plurinacional, que no extendió su interpretación respecto al alcance del control previo de constitucionalidad ni aclaró su inaplicabilidad en aquellos supuestos en los que las disposiciones estatutarias resultaban afectadas por la expulsión del ordenamiento normativo y la aplicación preferente de una norma posterior más favorable.

En consecuencia, la reforma legal que pretendía destrabar el acceso a la autonomía indígena terminó enfrentándose a nuevas barreras interpretativas y administrativas que, en los hechos, reprodujeron la subordinación del proceso estatuyente indígena a órganos constituidos. Esta situación pone en evidencia que el reconocimiento formal de la libre determinación y del autogobierno no resulta suficiente cuando su ejercicio queda supeditado a interpretaciones restrictivas que relativizan la voluntad colectiva expresada conforme a normas y procedimientos propios. Así, el tránsito hacia la consolidación efectiva de las autonomías indígena originario campesi-

nas no solo depende del diseño normativo, sino también de la coherencia institucional en la aplicación directa y preferente de las normas que garantizan ese derecho.

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 originario 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 Mojocoya, 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:

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, en el mismo documento, 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 declaración⁷⁰ sobre tales extremos.

En este contexto, se puede 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 (Ley 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 esta-

tutos autonómicos y cartas orgánicas aprobados por los órganos deliberativos de las entidades territoriales.

Por su parte, el Código Procesal Constitucional⁷¹ determina que el control previo de constitucionalidad de estatutos autonómicos o cartas orgánicas tiene por objeto confrontar el contenido de dichos instrumentos normativos con la Constitución Política del Estado y garantizar la supremacía constitucional. De esta manera, ratifica el carácter obligatorio antes de la puesta en vigencia de una norma institucional básica de cada Entidad Territorial Autónoma⁷².

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 Técnica⁷³, documento que

70 Una Declaración Constitucional es distinta de una Sentencia Constitucional. Cada una hace referencia a cuestiones de naturaleza diferente. En el control previo de constitucionalidad de proyectos de estatutos autonómicos y cartas orgánicas, al tratarse de una contrastación de su contenido con el texto de la Constitución, no se contrasta cada uno de los artículos del proyecto básico. El Tribunal Constitucional Plurinacional se pronuncia sobre el texto literal del proyecto, resultando 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 pudieran producirse normas constitucionales o supraleales que modifiquen el sistema normativo constitucional.

71 Ley 254, de 5 de julio de 2012.

72 Artículo 117 de la Ley 254.

73 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>

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 dos tercios 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 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 (SI-FDE) 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.

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 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 comprobar el cumplimiento de las normas y procedimientos propios en la aprobación del proyecto de Estatuto Autonómico Indígena, el Tribunal Constitucional Plurinacional, así como otros órganos del Estado, como el Ejecutivo y el Electoral, desconoce cualquier posibilidad de ejercicio propio de los sistemas políticos y jurídicos reconocidos por el artículo 30, parágrafo II, numeral 14 y, por consiguiente, de cualquier acto vinculado a la autonomía de los pueblos, que se expresa, en el caso concreto, en la decisión de aprobar un texto consensuado y aprobado conforme a normas y procedimientos propios, hecho que puede considerarse 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. Esto ocasiona una dilación en el acceso al derecho a la autonomía, pues muchos de los pueblos que decidieron acceder a ella, como el caso de Lomerío, que aprobó su estatuto antes de la creación del SIFDE, debieron esperar la creación de esta entidad, así como la aprobación de reglamentación específica para cumplir 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, en cumplimiento de 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 Consti-

tucional 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. Se hace referencia a: Chiriguano Iyambae (Declaración Constitucional 0013/2013); Uru Chipaya (Declaración Constitucional 0002/2014); y Lomerío (Declaración Constitucional 0077/2017).

En el primer caso, el Tribunal Constitucional Plurinacional, citando 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 indica:

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 constitucionalidad en el que los pueblos

indígenas deben cumplir requisitos “formales”, “adicionales” y “específicos” constituye otra de las trabas que deben sortear, pues deben cumplir con condiciones que dilatan el proceso más allá de lo señalado por el Código Procesal Constitucional⁷⁴, llegando en algunos casos a que el control de constitucionalidad tenga una duración de dos años, como el caso de Charagua Iyambae; cuatro años, como el caso de Lomerío; o un año en un tercer control previo para el caso del Territorio Indígena Multiétnico. Este paso representa el tiempo en el que los procesos de acceso a la autonomía indígena originario campesina se paralizan limitando seriamente el ejercicio a la autonomía y al autogobierno.

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, se realiza un análisis sobre los alcances normativos de este requisito, así como su incidencia en la concreción de la autonomía indígena originario campesina de base territorial.

Al momento de analizar la creación de unidades territoriales, es necesari-

rio 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, señala:

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 Tribunal Constitucional Plurinacional en su Declaración de Constitucionalidad 0009/2013, indica:

El complejo modelo de organización territorial que caracteriza al Estado boliviano solo puede ser explicado a partir de la relación contradictoria de dos grandes líneas de pensamiento. La primera, de raíz occidental republicana que cimentaba sus propuestas demandando diferentes niveles de descentralización de la ad-

74 El artículo 119, parágrafo III de la Ley 254, dispone que el Tribunal Constitucional Plurinacional emitirá Declaración de Constitucionalidad sobre la consulta en el plazo de 45 días.

ministración 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 originario campesina, el voto disidente dentro del control de constitucionalidad al proyecto de Estatuto Autonómico de Corque Marka señaló:

La autonomía indígena originario 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 solo 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 solo 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 territorios⁷⁵. Bajo este paraguas, la nueva estructura y organización territorial del Estado reconoce que Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias⁷⁶, municipios y territorios indígena originario campesinos⁷⁷. Así como en las regiones que podrán formar parte la organización territorial, en los términos y las condiciones que determine la ley⁷⁸.

Respecto a la creación, modificación y delimitación de las unidades territoriales, la Norma Fundamental en su artículo 269, parágrafo 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 constitucional, en su artículo 293, parágrafo II, para el caso de las autonomías indígena originario 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 indígena originario campesinas de base territorial pasa por el reconocimiento de nuevas unidades territoriales sobre las cuales se constituirán nuevos gobiernos autónomos con características indígena originario campesinas. Esto acerca el 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, parágrafo 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.

75 Constitución Política del Estado, artículo 2.

76 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 y Descentralización 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.

77 Artículo 269, parágrafo I, Constitución Política del Estado.

78 Artículo 269, parágrafo III, Constitución Política del Estado.

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 Plurinacional⁷⁹. 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 Raqaypampa⁸⁰, 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, en particular, aquellas sobre las que se erigirán las autonomías indígenas de base territorial (TCO-TIOC)— pone en evidencia tres fenómenos.

En primer lugar, la discusión sobre la reterritorialización del país, es decir, el diseño de un nuevo mapa político-administrativo que incorpore a los territorios indígena originario campesinos autónomos como unidades territoriales, junto a municipios y departamentos, cuestión que tensiona lo ya establecido por la Norma Fundamental en su artículo 2, al reconocer la preexistencia y el dominio ancestral sobre los territorios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

En segundo lugar, el debate teórico y práctico entre el constitucionalismo principalista y el constitucionalismo garantista (Ferrajoli, 2012), particularmente en lo referido a la relación entre principios y reglas en el marco del proceso autonómico.

En tercer lugar, la omisión legislativa en la que incurre la Asamblea Legislativa Plurinacional, que a más de 15 años de aprobada la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bóñez” aún no promulga la ley especial destinada a regular las condiciones y procedimientos para la creación y aprobación de cada unidad territorial, competencia que corresponde a dicho Órgano Legislativo. Mucho menos un procedimiento a nivel del debate legislativo que establezca los mecanismos que deben seguir las instancias al interior de este Órgano para el debate y tratamiento de los proyectos de normas que dan vida a las jurisdicciones de las nuevas entidades autónomas.

Lo señalado conduce a un debate que aún no fue resuelto por los órganos del poder público, lo que dio lugar a la imposición de requisitos y condiciones por instancias carentes de competencia normativa. Tales instancias —como el Viceministerio de Autonomías— “coadyuvan” en la elaboración de proyectos de ley a partir de una interpretación errónea que vincula el

79 Artículo 15, parágrafo II, Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

80 Ley 813, de 12 de julio de 2016.

proceso de acceso a la autonomía indígena con el proceso de saneamiento y titulación de tierras regulado por la Ley INRA y su modificatoria, la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.

Este debate fue parcialmente superado durante el tratamiento legislativo de la Ley de Creación de la Unidad Territorial del Territorio Indígena Multiétnico (TIM I), que dio lugar a la promulgación de la Ley 1497⁸¹. En ese contexto, la organización promotora de la autonomía, la Subcentral de Cabildos Indígenales del TIM, con el acompañamiento de su equipo jurídico, precisó que la existencia de una demanda agraria en curso no constituía un impedimento jurídico para la creación de la unidad territorial autónoma, al tratarse de procedimientos de distinta naturaleza.

Para ello, fue necesario desarrollar una argumentación técnico-jurídica que, si bien reconocía la existencia de procesos de impugnación ante el Tribunal Agroambiental, se sustentaba en el artículo 59, parágrafo III, de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, el cual dispone que la conformación de autonomías indígenas basadas en territorio:

No significará de ninguna manera la afectación de los derechos propietarios y territoriales sobre

la totalidad del territorio indígena originario campesino, ni respecto a las propiedades que no sean parte de éste y pasen a conformar la nueva unidad territorial.

De esta disposición se infiere que la creación de una unidad territorial como la Autonomía Indígena del TIM no afecta ni incide en los procesos agrarios pendientes en sede administrativa —relativos a la definición del derecho propietario—, en tanto se trata de procedimientos de distinta naturaleza jurídica (Menacho y Céspedes, 2025). En consecuencia, tales procesos no pueden constituirse en obstáculo para la continuidad del acceso a la autonomía.

Sin embargo, la falta de voluntad política para profundizar el Estado Plurinacional comunitario y con autonomías indígenas convierte el proceso de aprobación de las jurisdicciones de las nuevas entidades territoriales autónomas en uno de los principales escollos que deben superar las organizaciones que anhelan materializar su autonomía indígena. Este es, sin duda, uno de los debates que deben encarar las organizaciones que promueven la constitución de autonomías indígenas de base territorial como vía para avanzar y profundizar el Estado Plurinacional comunitario y con autonomías.

81 La Ley 1497 fue promulgada el 1 de marzo de 2023 y tiene por objeto la creación de la Unidad Territorial del Territorio Indígena Multiétnico (TIM), ubicado en el departamento del Beni.

2.9. Conformación del Gobierno Autónomo Indígena Originario Campesino de acuerdo a lo establecido por el Estatuto Autonómico

Como se señaló, el artículo 290, parágrafo I de la Norma Fundamental, 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 estructurales de la Constitución 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. En un claro ejemplo de lo que Sagüés (2016, p. 109) define como la desconstitucionalización del texto constitucional, que se presenta,

entre otros casos, cuando se sancionan normas subconstitucionales opuestas a la Constitución; pero no son declaradas inconstitucionales por los órganos custodios de la supremacía constitucional.

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 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 institucionales⁸². En el caso de las autonomías indígenas 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 representantes⁸³.

Como señala la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, 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.

82 Ley Marco de Autonomías y Descentralización, artículo 55, parágrafo I, numeral 1.

83 Ley Marco de Autonomías y Descentralización, artículo 55, parágrafo I, numeral 3.

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, se considerará 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), 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 Campesino⁸⁴ define como sistema de gobierno a la democracia comunitaria, directa y participativa, que se ejerce en el marco de la Asamblea 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 normas, instituciones y procedimientos propios.

En la Amazonía sur del país, el Estatuto Autonómico del TIM I, en su artículo 22, señala que la autonomía de este territorio asume el sistema de democracia comunitaria, el cual se ejerce a través de sus normas y procedimientos propios basados en la tradición y ancestralidad gubernativa, la cual se basa en el intercambio de ideas y

debate participativo; la toma de decisiones colectivas en equivalencia de mujeres y hombres; la vocación de servicio hacia el bien común, el control social, la relación permanente y directa entre la autoridades y la comunidad.

Para el caso de Lomerío, el artículo 6 del Proyecto de Estatuto Autonómico⁸⁵ 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 procedimientos propios, en el marco de lo señalado por el Estatuto Autonómico.

Las normas básicas institucionales citadas 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 Bolivia, 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, parágrafo I, numeral 14 de la Constitución Política del Estado.

84 Aprobado mediante referendo autonómico de 20 de noviembre de 2016.

85 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.

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 del Régimen Electoral, promulgada de manera anterior a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, 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 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 acápites 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 citado Reglamento 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 campesino⁸⁶.

En ese contexto, la norma adjetiva⁸⁷ señala que los titulares de la nación y pueblo indígena originario campesino deben presentar la solicitud de supervisión ante el Tribunal Electoral Departamental, adjuntando requisitos similares a los que el Órgano Electoral Plurinacional solicitó en las etapas anteriores del proceso autonómico⁸⁸. La entidad electoral departamental, a

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

87 Artículo 30 del Reglamento modificado mediante Resolución TSE-RSP-229/2016, de 27 de julio de 2016.

88 Es decir, los siguientes documentos: 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 autonomía indígena originario 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 campesina, 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.

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 nominará, designará y elegirá a las autoridades y representantes de acuerdo a lo señalado por el Estatuto Autonómico.

Concluida la actuación de campo, la Comisión emite un informe que desarrolla los siguientes aspectos:

1. Detalle de la nación y pueblo indígena originario campesino que participó en la conformación del gobierno autónomo indígena originario campesino.
2. Relación de autoridades que dirigieron el proceso de conformación de gobiernos autónomos indígenas originarios campesinos.
3. 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 originario campesina.
4. Detalle de los resultados del proceso de conformación del gobier-

no autónomo indígena originario campesino, en el marco del Estatuto Indígena Originario Campesino y el reglamento de supervisión⁸⁹.

El informe se pone a consideración de la Sala Plena del Tribunal Electoral Departamental. Una vez aprobado, mediante resolución expresa, se dispondrá que Secretaría de Cámara emita las credenciales de las autoridades y representantes electos⁹⁰.

Revisado el proceso de conformación del gobierno indígena originario campesino, se advierte una colisión entre la aplicación de las normas y procedimientos propios y el ejercicio de los sistemas políticos y jurídicos mediante la jurisdicción electoral, ejercida por las autoridades indígenas originarias campesinas, quienes dirigen el proceso de elección de las nuevas autoridades y representantes de los órganos de poder público de la Entidad Territorial Autónoma, y el acto de supervisión a cargo del 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

89 Artículo 35 del Reglamento modificado mediante Resolución TSE-RSP-229/2016, de 27 de julio de 2016.

90 Artículo 36 del Reglamento modificado mediante Resolución TSE-RSP-229/2016, de 27 de julio de 2016.

electoral, ante el Órgano Electoral Plurinacional, que definirá de acuerdo con un criterio técnico el cumplimiento o no de la normativa autonómica indígena originario campesina en materia electoral. Esta situación es contraria al desarrollo y ejercicio de las instituciones democráticas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, competencia reconocida como exclusiva por el artículo 304, parágrafo I, numeral 23 de la Norma Fundamental. Este hecho se constituye en otra de las limitaciones para el acceso a la autonomía indígena originario campesina.

Lo expuesto plantea la necesidad de revisar la normativa electoral y su articulación con la legislación que regula el proceso de acceso y constitución de las autonomías indígena originario campesinas, en general, y de aquellas de base territorial, en particular. La tensión existente entre la facultad de las autoridades indígenas de ejercer su jurisdicción —incluso en materia electoral, durante los procesos de acceso a la autonomía cuando se elige a las autoridades y representantes que integrarán los nuevos órganos de poder público— y la supervisión ejercida por un poder constituido del Estado configura una colisión competencial que debe ser resuelta. Superar esta contradicción es una condición indispensable para profundizar el sistema democrático del país, en la perspectiva de una real aplicación de la justicia indígena originario campesina, la profundización de la democracia plu-

ral e intercultural, y la consolidación del Estado Plurinacional comunitario y con autonomías.

2.10. Ley Marco de Autonomías y Descentralización y los límites a la consolidación de la autonomía de base territorial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos

Como lo señalan Plata y Cameron (2017), la Ley Marco de Autonomías y Descentralización 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 presentó un análisis de la normativa que regula el procedimiento de acceso a la autonomía indígena de base territorial. Este partió de la hipótesis de que los requisitos y condiciones estableci-

dos en el marco normativo que regula la autonomía indígena originario campesina de base territorial en el país constituyen una dificultad y limitan el ejercicio del derecho a la autonomía y a la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos mediante esta forma de autonomía.

Para determinar si estos requisitos y condiciones constituyen una dificultad y limitación al ejercicio del derecho a la autonomía de base territorial, se recurrió a lo señalado por el abogado colombiano Rosembert Ariza (2008, p. 267), quien, con base en la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia, sostiene que las limitaciones son especificaciones normativas a los límites inherentes a los derechos fundamentales. Asimismo, afirma que estas no pueden exceder el ámbito propio de los derechos humanos, pues lo contrario supondría su supresión.

El autor menciona 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, que del catálogo de restricciones posibles

se elija la menos gravosa para la autonomía de las comunidades indígenas.

En este contexto, 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 para alcanzar su autonomía, constituyen límites de carácter inconstitucional, pues en ningún caso cumplen la finalidad de preservar un interés de mayor jerarquía. Por el contrario, se orientan a mantener el statu quo en el desarrollo de los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos que buscan transitar hacia una nueva organización política y territorial del Estado.

Ello 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 reconozca su diversidad. Asimismo, supone mantener la actual división política del país y desconocer la deuda histórica con los pueblos indígenas y sus territorios ancestrales, no solo en cuanto a su reconocimiento formal, sino también en 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 la 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 terminaron 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 muestra que muchos de los requisitos y condiciones que forman parte del proceso autonómico nacional en materia indígena se encuentran en el texto constitucional. Esta situación debe analizarse y debatirse con mayor pro-

fundidad, pues plantear un mecanismo para superar estas barreras conduce 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 y Descentralización es destacable; sin embargo, estas aún no son suficientes. Si bien representan un avance en la desburocratización del proceso, no se consideraron aspectos esenciales de la autonomía, como el desconocimiento de la preexistencia de las naciones y pueblos indígenas y de sus territorios. Esta situación se evidencia en el mantenimiento de requisitos, como certificaciones que ponen en tela de juicio lo establecido por la Norma Fundamental como base del Estado Plurinacional.

CONCLUSIONES

Al cerrar este trabajo, resulta imprescindible compartir algunas reflexiones que contribuyan al debate sobre el estado actual de las autonomías en Bolivia, en particular sobre la autonomía indígena originario campesina de base territorial. Más allá del lenguaje jurídico, lo que está en juego es la materialización de un mandato constitucional: el derecho a la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, reconocido en el artículo 2 de la Constitución Política del Estado y desarrollado en el régimen autonómico previsto en los artículos 289 y siguientes.

Sin embargo, la brecha entre el reconocimiento constitucional y su implementación efectiva es evidente. La autonomía indígena fue relegada por la ausencia de voluntad política sostenida y por un diseño normativo e institucional que, en los hechos, priorizó la preservación del *statu quo*. La centralidad administrativa, los procedimientos excesivamente rígidos y la subordinación práctica a estructuras departamentales y municipales limi-

taron el alcance transformador del modelo autonómico.

En este escenario, repensar el proceso autonómico implica asumir el principio de favorabilidad y la prohibición de regresividad como criterios interpretativos obligatorios. La consolidación del Estado Plurinacional no puede reducirse a una proclamación simbólica; exige garantizar condiciones materiales, financieras y competencias que hagan posible el ejercicio real del autogobierno indígena. Solo así la autonomía dejará de ser una promesa constitucional para convertirse en una práctica institucional efectiva.

La experiencia demuestra que, aunque la Constitución reconoce la libre determinación y el derecho a la autonomía, en la práctica el camino para ejercer este derecho está lleno de trámites, requisitos y condiciones que muchas veces terminan retrasando o dificultando su concreción. Se exigen certificaciones, aprobaciones formales y validaciones por parte de insti-

tuciones del Estado incluso cuando las decisiones ya fueron adoptadas por las propias autoridades indígenas, en el marco de sus normas y procedimientos propios.

La reflexión crítica sobre el proceso político boliviano señala que se atraviesa una transición incompleta: un Estado-nación que no termina de irse y un Estado Plurinacional que no termina de consolidarse. Si el reconocimiento de varios territorios indígenas en el país tomó más de una década, actualmente el reconocimiento y ejercicio pleno de su autonomía enfrenta nuevas demoras. La promesa constitucional de la libre determinación se ve, con frecuencia, limitada por procedimientos administrativos que no deberían convertirse en barreras.

La autonomía indígena no es un privilegio ni una concesión, es un derecho reconocido en la Constitución. La voluntad expresada por un pueblo para gobernarse a sí mismo debería ser respetada y acompañada por el Estado, no condicionada por exigencias que no siempre tienen un fundamento claro ni proporcional. Cuando el ejercicio de un derecho depende de trámites que se prolongan indefinidamente, el derecho pierde fuerza en la práctica.

El desafío es mayor: consolidar el Estado Plurinacional implica reconocer en los hechos que Bolivia es diversa, que existen distintas formas de organización política y que los territorios

indígenas son parte del mapa político del país. Retrasar su reconocimiento o subordinarlo a condiciones excesivas significa debilitar esa apuesta constitucional.

Lo que ocurre en Bolivia no constituye un hecho aislado. En muchos países de la región, la autonomía indígena sigue siendo la excepción. A menudo persiste el temor de que el autogobierno indígena afecte la integridad del Estado, cuando en realidad contribuye al fortalecimiento de la democracia al ampliar la participación y el reconocimiento de la diversidad institucional, política y jurídica, así como de la gestión de lo público.

Por ello, el debate sobre la autonomía indígena no debe centrarse únicamente en el cumplimiento de requisitos formales, sino en cómo garantizar de manera efectiva el derecho a la libre determinación. Se trata de avanzar hacia un Estado que no solo reconozca en el papel a los pueblos indígenas, sino que respete y facilite el ejercicio real de su autogobierno, en armonía con sus territorios, sus normas y sus cosmovisiones.

En un contexto de cambios políticos y de cierre de ciclo en el país, repensar los pasos para garantizar el autogobierno y la autonomía de las naciones y pueblos indígena originario campesinos debe asumirse a la luz de los principios de favorabilidad y no regresión. Si bien el balance muestra que aún falta fortalecer la institucionali-

dad y la normativa que hagan posible el acceso a la autonomía indígena, también existe el reto de transformar estructuralmente la forma de gestión de las entidades autónomas, proyectando un modelo de gestión pública plural e intercultural, así como los mecanismos y formas de planificación estatal.

De tal forma que no basta con realizar ajustes formales a la normativa autonómica. Es imprescindible revertir el proceso de desconstitucionalización generado por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, su desa-

rollo infralegal y la discrecionalidad administrativa que limitó el alcance del modelo previsto en la Constitución. Esta acción debe asumirse desde un espíritu de reparación histórica hacia las naciones y pueblos indígena originario campesinos, que buscan ejercer su propio gobierno como parte constitutiva del Estado. Retomar el impulso constituyente originario y profundizar el carácter estatuyente del régimen autonómico no es solo una tarea jurídica, sino una condición indispensable para consolidar de manera efectiva el Estado Plurinacional comunitario con autonomías.

REFERENCIAS

Albó, X. (2008). Movimiento y poder indígena en Bolivia, Ecuador y Perú. La Paz: CIPCA.

Almaraz, A. (2002). Tierras Comunitarias de Origen. Saneamiento y titulación. Guía para el asesoramiento jurídico. Santa Cruz de la Sierra: CEJIS.

Almaraz, A. (2019). Pervivencia comunitaria bajo la continuidad colonial del Estado: Los territorios indígenas en las políticas públicas y la legislación de Bolivia. Santa Cruz de la Sierra: CEJIS-IWGIA-DIAKONIA.

Ariza, R. (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: Fundación Konrad Adenauer.

Balza, R. (2001). Tierra, territorio y territorialidad indígena. Santa Cruz de la Sierra: APCOB, IWGIA, SNV.

Barrios, X. (2002). El Estado triterritorial. Una nueva descentralización para Bolivia. La Paz: FES-ILDIS, Plural Editores.

Bergier, A. (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>

Böhr, C. (2009). Cuarenta días que conmovieron a Bolivia y un pacto político forzado. En: Carlos, R.; Böhr C.; Peñarando R.; Del conflicto al diálogo. Memorias del acuerdo constitucional. La Paz: FES-ILDIS y FBDM.

Canedo, G. (2011). La Loma Santa: Una utopía cercada. Territorio, cultura y Estado en la Amazonía boliviana. La Paz: Ibis-Plural Editores.

CEJIS-CEDIB (2009). Post Constitución, primeros pasos. El Anteproyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización desde los derechos indígenas. Cochabamba. CEDIB-CEJIS.

Clavijo, D. (s.f.) Un recorrido por la historia de las marchas indígenas.

CIDOB (1993). Proyecto de Ley de Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía Boliviana. Santa Cruz de la Sierra: 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 Interamericana de Derechos Humanos (2022). Derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales (Informe). Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, IWGIA.

Comisión Visión De País - Asamblea Constituyente Bolivia (2007). Informes finales 21 comisiones. Herramienta de trabajo para las comisiones mixtas. Sucre.

Chuquimia, G. (2010). La reconstitución del Jach'a Suyu y la Nación Pakajaqi. Entre el poder local y la colonialidad del derecho indígena. La Paz: PIEB.

Defensoría del Pueblo (2016). Sin los pueblos indígenas no hay Estado Plurinacional. La Paz: Defensoría del Pueblo.

Errejón, Í.; Canelas, M. (2012). Las autonomías en Bolivia y su horizonte: Un análisis político. En: VV.AA.: Ensayos sobre la autonomía en Bolivia. La Paz: Ministerio de Autonomías.

Exeni, J.L. (2015). La larga marcha. El proceso de autonomías indígenas en Bolivia. La Paz: Fundación Rosa Luxemburgo, Proyecto ALICE, Universidad de Coimbra Portugal.

Exeni, J. L. (2018). Autogobierno indígena: Esa buena idea. En: VV.AA.: Diversidad institucional. Autonomías indígenas y Estado Plurinacional de Bolivia. La Paz: OEP-TSE, MP-VA, CONAIOC, PNUD.

Ferrajoli, L. (2012). El constitucionalismo entre reglas y principios. Cuadernos de Filosofía del Derecho, 791 - 817.

Foronda, M. (2016). Caminando por los senderos de la autonomía indígena originaria campesina: Diseño y avance de la política de implementación. En: Revista *Andamios*. La Paz: OEP.

Garcés, F. (2010). El Pacto de Unidad y el proceso de construcción de una propuesta de Constitución Política del Estado. Sistematización de una experiencia. La Paz: Programa Nina - UNITAS.

Herbas, A. (2010). Derechos indígenas y gestión territorial. El ejercicio en las TCO's de Lomerío, Masetén y Chacobo-Pacahuara. Santa Cruz de la Sierra: PIEB.

Lehm, Z. (1999). La búsqueda de la Loma Santa y la Marcha Indígena por el Territorio y la Dignidad. Santa Cruz de la Sierra: APCOB, CIDDEBENI, OXFAM América.

Madero, J.M. (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.

Menacho, M.; Céspedes, M. (2026). De la lucha por el territorio al ejercicio de la autonomía. El proceso autonómico de base territorial del Territorio Indígena Multiétnico (TIM). Santa Cruz de la Sierra: CEJIS.

Montaño, C. (2021). La Palabra que camina. Memoria del diálogo de saberes entre pueblos indígenas: Luchas, situaciones y desafíos. Santa Cruz de la Sierra: CEJIS.

Molina, W. (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: Fundación TIPNIS, CIPCA, ONG Taupadak.

Paz, R. (2005). Reflexionando sobre la Asamblea Constituyente. En: Paz y Sarela (Coord.), Territorios indígenas y empresas petroleras. Cochabamba, Bolivia: CESU, CEIDIS, CENDA.

Plata, W.; Cameron, J. (2017). ¿Quiénes dicen no a las autonomías indígenas y por qué?: pragmatismo, hibridez y modernidades alternativas en la base. En: revista Cuestión Agraria. La Paz.

Prada, R. (2006). Horizontes de la Asamblea Constituyente. La Paz: Yachaywasi.

Romero, C. (2003). Los aportes a la territorialidad indígena en la Ley Agraria Fundamental. En: Separata Artículo Primero (12). Santa Cruz de la Sierra: CEJIS.

Romero, C. (2005). El proceso constituyente boliviano. El hito de la cuarta marcha de tierras bajas. Santa Cruz de la Sierra: CEJIS.

Romero, C. (2009). Autonomía indígena originaria campesina, desde una interpretación histórica, doctrinal y constitucional. Santa Cruz de la Sierra: ISBOL.

Rosales, F. (2025). Estado de situación de los procesos autonómicos en Bolivia. Documento inédito.

Sagüés, N. (2016). La Constitución bajo tensión. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.

Schavelzon, S. (2012). El nacimiento del Estado Plurinacional. Etnografía de una Asamblea Constituyente. La Paz: CLACSO, CEJIS, Plural Editores.

Tamburini, L. (2013). Contexto constitucional y legal de las autonomías indígenas. En: Separata Artículo Primero. Santa Cruz de la Sierra: CEJIS.

Tamburini, L. (2017). Contexto constitucional y legal de las autonomías indígenas. En: Herrera, W.; Autonomía a debate. I Jornadas bolivianas de Derecho Autonómico. Cochabamba: Kipus.

Terceros, E. (2004). De la utopía indígena al desencanto. Reconocimiento estatal de los derechos territoriales indígenas. Santa Cruz de la Sierra: CEJIS.

UNITAS (2019). Esta es la situación de las autonomías indígenas en Bolivia. Obtenido de: <https://sumandovoces.com.bo/esta-es-la-situacion-de-las-autonomias-indigenas-en-bolivia/>

Urioste, M.; Pacheco, D. (2001). Las tierras bajas de Bolivia en el Siglo XX. La Paz: PIEB.

Valencia, P.; Égido, I. (2010). Los pueblos indígenas de tierras bajas en el proceso constituyente boliviano. Santa Cruz de la Sierra: CEJIS.

Vargas, A. (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 (pp. 369-404).

Vargas, G. (2016). Territorialidad y autogobierno. Las autonomías indígena originaria campesinas en el Estado Plurinacional Boliviano. La Paz: Ministerio de Autonomías.

Vargas, M. (2014). La democracia comunitaria: entre el deseo y la realidad. Pueblos indígenas chiquitano y guaraní en Santa Cruz. PIEB-CE-DURE-JATUPEANDO.

Viciano, R.; Martínez, R. (2010). Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional. En: *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, pp. 7-29.

Yrigoyen, R. (2011). Pueblos indígenas constituciones y reformas políticas en América Latina. Lima: IIDS.

Zúñiga, N. (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*, pp. 34-51. España: Universidad de Salamanca. Obtenido de: https://books.google.com.ec/books?id=8OznaKV-tlUC&printsec=frontcover&source=gbs_atb#v=onepage&q&f=false



Con el apoyo de:

