



# TERRITORIOS, JUSTICIAS Y AUTONOMÍAS

UN DIÁLOGO DESDE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS INDÍGENAS DE BOLIVIA

EDITORES

Mirna Inturias - Gonzalo Vargas - Iokñe Rodríguez  
Alberto García - Kristina von Stosch - Elmar Masay

# TERRITORIOS, JUSTICIAS Y AUTONOMÍAS

UN DIÁLOGO DESDE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS INDÍGENAS DE BOLIVIA

EDITORES

Mirna Inturías - Gonzalo Vargas - Iokiñe Rodríguez  
Alberto García - Kristina von Stosch - Elmar Masay

Mirna Inturias, Gonzalo Vargas, Iokiñe Rodríguez,  
Alberto García, Kristina von Stosch, Elmar Masay

*Territorios, justicias y autonomías: un diálogo desde los gobiernos autó-  
nomos indígenas de Bolivia*

*Instituto de Investigación Científica Social (IICS) de la Universidad NUR,  
2019.*

*Autonomías indígenas, Bolivia, Autodeterminación, Derechos de los  
Pueblos Indígenas, Estado Plurinacional de Bolivia, territorios, justicias*

© **Editorial NUR**

Av. Del Cristo N°100  
Santa Cruz de la Sierra, Bolivia  
Teléfono: 3363939 int. 555  
E-mail: iics@nur.edu  
www.iics.nur.edu  
www.nur.edu

**Instituto de Investigación Universidad NUR**



**universidadnur**  
**@developmentuea**



**Primera edición:** Octubre 2019

**Depósito legal:** 4-1-2976-19

**ISBN:** 978-99974-292-0-9

**Editores:** Mirna Inturias, Gonzalo Vargas, , Iokiñe Rodríguez, Alberto García,  
Kristina von Stosch, Elmar Masay

**Cuidado editorial:** Malkya Tudela

**Fotografías:** Iokiñe Rodríguez

Está permitida la reproducción parcial o total de este libro, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros; con la simple indicación de la fuente cuando sea usado en publicaciones o difusión por cualquier medio.

Esta publicación fue elaborada por el Instituto de Investigación Científica Social de la Universidad NUR con el apoyo de la Cooperación Alemana a través de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH y el Programa Servicio Civil para la Paz.

Las ideas vertidas en el texto son responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen la línea institucional de la GIZ y de la Universidad Nur.

Impreso en Bolivia, 2019.

## CONTENIDO

Agradecimientos	5
Presentación	7
Introducción <i>Iokiñe Rodríguez y Mirna Inturias</i>	11
<b>PRIMERA PARTE</b>	
<b>BOLIVIA: ESTADO PLURINACIONAL CON AUTONOMÍAS INDÍGENAS</b>	23
La evolución del reconocimiento de los derechos fundamen- tales en la Constitución Política del Estado, en el marco del Estado Plurinacional de Bolivia <i>Carlos Alberto Calderón Medrano</i>	25
Pluralismo jurídico, justicia y autonomía indígena originaria campesina: Andamiajes y desafíos del Estado Plurinacional <i>Miguel Angel Foronda Calle</i>	45
Territorio, autonomías y justicia en las naciones y pueblos indígena originario campesinos <i>Gonzalo Vargas Rivas</i>	79
El devenir de las instituciones de autogobierno indígena origi- nario campesino en el Estado Plurinacional de Bolivia <i>Alberto García Orellana</i>	103

## **SEGUNDA PARTE**

### **ESTUDIOS DE CASO: SITUACIÓN DE LAS JUSTICIAS Y AUTONOMÍAS INDÍGENAS** 139

El largo camino hacia la gestión pública intercultural en Raqaypampa  
*Luis Eduardo Martínez Almanza / Magaly Hinojosa Roman* 141

Autonomía y prácticas de jurisdicción indígena en el Territorio Multiétnico de Bosque de Chimanes  
*Fátima Monasterio Mercado* 201

Autonomía indígena y justicia propia, derechos y resistencia de la Nación Monkoxi  
*Elba Flores / Elmar Masay* 225

## **TERCERA PARTE**

### **DIÁLOGO NACIONAL ENTRE EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA Y LOS PUEBLOS INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINOS: JUSTICIA PROPIA Y AUTONOMÍAS INDÍGENAS** 261

Sistematización del diálogo entre pueblos indígenas y el Estado Plurinacional de Bolivia sobre autonomías y justicias  
*Mirna Inturias e Iokñe Rodríguez* 263

## **CUARTA PARTE**

### **CONCLUSIÓN** 335

Cerrando, pero dejando abierto el diálogo  
*Gonzalo Vargas* 337

## AGRADECIMIENTOS

Esta publicación fue posible gracias al apoyo financiero de la Universidad de East Anglia del Reino Unido a través del fondo de Aceleración de Impacto del Global Challenges Research Fund (UEA QR GCRF) y del Proyecto INDIS (Interacciones Indígenas Internacional para el Desarrollo Sustentable), así como de la Cooperación Alemana a través de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH y su Programa Servicio Civil para la Paz y el Proyecto Academic-Activist Co-Produced Knowledge for Environmental Justice (ACKnowl-EJ) financiado por el Consejo Internacional de la Ciencia (ISC).

Además, agradecemos a:

- El Ministerio de la Presidencia de Bolivia, por medio del Viceministerio de Autonomías, y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo por su compromiso en la realización del *Diálogo nacional: Estado Plurinacional de Bolivia y los pueblos indígenas originario campesinos sobre justicia propia y autonomías indígenas*, que dio origen a este libro.
- La Junta Directiva de la CICOL por su compromiso con la producción de esta publicación y la ejecución del *Diálogo nacional*.
- La Universidad NUR como coeditora de esta publicación y por brindar sus recursos humanos y técnicos mediante su carrera de Comunicación, por su apoyo en comunicaciones y registro fotográfico.
- Miguel Ángel Aragón-Burgos, por su papel central en la planificación y ejecución del *Diálogo nacional*.



## PRESENTACIÓN

Tenemos el enorme agrado de presentar *el libro Territorios, justicias y autonomías: un diálogo desde los gobiernos autónomos indígenas de Bolivia*. La idea de la plurinacionalidad en Bolivia ha tomado mucha fuerza, desafiándonos a (re)pensar los modelos convencionales del desarrollo y de construcción del Estado. Varios de los “nuevos derechos” de los pueblos indígena originarios campesinos se vienen implementando en la arquitectura estatal, pese a las dificultades encontradas, y representan los grandes desafíos para hacer efectiva la consecución del Estado Plurinacional con autonomías.

La justicia indígena originaria campesina reconocida en igualdad de jerarquía dentro del sistema de administración de justicia del país; el territorio indígena originario campesino reconocido como parte de la estructura y organización territorial del Estado; la autonomía indígena originaria campesina (AIOC) reconocida como dispositivo que incorpora las instituciones, jurídicas, políticas, sociales y económicas de los pueblos indígenas a la institucionalidad estatal; la garantía de la libre determinación como ejercicio del derecho a la autonomía, al autogobierno, a sus instituciones, entre otros, son los referentes actuales desde el cual se viene imaginando e instituyendo la pluralidad del Estado boliviano.

Mucho se ha escrito sobre la deuda histórica política y social hacia los pueblos indígenas que persiste en América Latina, sin embargo, son pocos los espacios que tienen los pueblos indígenas para reflexionar colectivamente sobre las experiencias de lucha respecto a su coexistencia cultural y física, y a la integridad de sus territorios a largo plazo. En muchas regiones del mundo, los pueblos indígenas ejercen sus derechos, ejercitan sus instituciones comunitarias y gestionan sus territorios al margen o de forma paralela al Estado. En el caso boliviano la norma fundamental les garantiza la libre determinación, les reconoce sus derechos colec-

tivos en calidad de pueblos indígenas para que sean ejercidos dentro de los poderes públicos (a nivel horizontal como vertical) del Estado. Recientemente, como parte del Estado Plurinacional con autonomías, se conformaron cuatro Gobiernos Indígena Originario Campesinos (Charagua en Santa Cruz, Raqaypampa en Cochabamba, Uru Chipaya y Salinas de Garci Mendoza en Oruro), con la misma jerarquía que los demás gobiernos autónomos subnacionales. Empero, la transición hacia el Estado Plurinacional es un devenir reciente y todavía existe un gran camino por recorrer para que los pueblos indígenas del país puedan ejercer plenamente sus derechos, en concordancia con sus propios sistemas de autogobierno, instituciones, territorio y cosmovisiones.

En este marco, se realizó el *Encuentro nacional de diálogo de autonomías indígenas* efectuado a finales de 2018 en la ciudad de Santa Cruz, con el objeto de promover la reflexión e intercambio de experiencias en torno a las autonomías indígenas y el desarrollo de sus sistemas de justicia. El encuentro generó un nutrido espacio de diálogo intercultural e intercambio de saberes entre los pueblos indígenas de las AIOC y representantes de los Órganos del Estado (del Viceministerio de Autonomías, del Ministerio de Justicia, del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Tribunal Supremo Electoral, del Tribunal Constitucional Plurinacional) sobre el estado de situación y desafíos de las AIOC, y las prácticas de ejercicio de las justicias indígenas. Diálogo intercultural que culminó con la sistematización de los principales temas de análisis y deliberación, y enriquecidos con un conjunto de ensayos que acompañan la publicación del presente texto.

La idea de reflexionar sobre estos temas de suma urgencia para los pueblos indígenas, fue pensada desde la Central de Pueblos Indígenas de Lomerío (CICOL), que tuvo la iniciativa de convocar y sumar a diversas organizaciones e instituciones comprometidas con los derechos de los pueblos indígenas: la Coordinadora Nacional de Autonomías Indígena Originario Campesina (CONAIOC); la Universidad del East Anglia del Reino Unido; la Universidad NUR; la Cooperación Alemana a través de la GIZ y sus Programas Servicio Civil para la Paz y Apoyo a la Im-

plementación del Régimen Autonomico y Descentralización (AIRAD); el Ministerio de la Presidencia a través del Viceministerio de Autonomías, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el apoyo financiero de la Embajada de Suecia. La participación de todas las instituciones contribuyó a lograr los resultados deseados, y a seguir vigorizando los lazos institucionales y de cooperación para fortalecer los derechos de los pueblos indígenas en el Estado Plurinacional.

Finalmente, nuestros más sinceros agradecimientos a todas las personas que contribuyeron a la elaboración del presente libro y al diálogo que le dio lugar, e invitarles a leerlo. Esperamos que sea del agrado de todas y todos.

Elmar Masay

**Cacique General CICOL**

Iokiñe Rodriguez

**Investigadora-Docente**

**Escuela de Desarrollo Internacional**

**Universidad de East Anglia Gran Bretaña**

Alejandro Christ

**Coordinador Servicio Civil para la Paz / Ziviler Friedensdienst (ZFD)**

**Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH**

William Shoaie

**Rector Universidad NUR**

Lucia Mermet

**Representante Residente del programa de las naciones Unidas para el Desarrollo**

Walberto Rivas Brito

**Viceministerio de autonomías**



# INTRODUCCIÓN

Iokiñe Rodríguez y Mirna Inturias

El 9 de agosto del 2019, el Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPPC) publicó un informe exhaustivo sobre el impacto de las actividades humanas en 70% de las tierras no congeladas del planeta. Entre otras cosas, el informe resalta el importante papel que han jugado históricamente los pueblos indígenas en la prevención de la deforestación en sus territorios y la importante contribución que tienen a futuro sus conocimientos y prácticas agrícolas en la superación de los desafíos combinados del cambio de clima, seguridad alimentaria, la conservación de la biodiversidad, el combate de la deforestación y de la degradación del suelo<sup>1</sup>. Es la primera vez que el IPCC hace un reconocimiento internacional de este tipo sobre el papel crucial que juegan los pueblos indígenas en asegurar la vida de la humanidad a futuro en el planeta. De modo quizá más significativo, el informe establece que es clave asegurar el reconocimiento legal de los derechos de los pueblos indígenas tanto para que puedan seguir protegiendo sus territorios como para atender a la crisis climática global.

De todos los derechos que históricamente han reclamado los pueblos indígenas, el derecho a la propiedad sobre sus territorios es sin duda el más importante para que puedan continuar cumpliendo su rol en la protección y conservación de los bosques y recursos naturales del mundo. Tal y como lo dice la *Declaración de los pueblos indígenas y las comunidades locales de 42 países*<sup>2</sup>, publicada justo después del referido informe del IPCC, un cuerpo sustancial y cada vez más extenso de literatura científica demues-

<sup>1</sup> El informe completo está disponible en el siguiente enlace: <https://www.ipcc.ch/srccl-report-download-page/>

<sup>2</sup> Ver: <https://ipccresponse.org/declaracion>

tra que los bosques de propiedad legítima o designados para ser usados por los pueblos indígenas y las comunidades locales conlleva a:

- Menores índices de deforestación y degradación forestal (Blackman et al. 2017, Graziano et al. 2015).
- Menor conflicto, apropiación ilegal y cambio en el uso de la tierra a gran escala / cobertura del suelo (Blackman et al. 2017, Etchart 2017, Macqueen et al. 2018, Pokorny et al. 2016).
- Menor cantidad de emisiones de carbono y mayor almacenamiento de carbono (Blackman and Veit 2018, Ahhatre and Agrawal 2009, Ding et al. 2016, Nolte et al. 2016, Stevens et al. 2014).
- Mayor inversión en actividades para el mantenimiento de los bosques (Stevens et al., 2014).
- Mejor conservación de los bosques y la biodiversidad (Garnett et al. 2018, IPBES 2019, Paneque-Galvez et al. 2018, Robinson et al. 2018, Schleicher et al. 2017).
- Medidas de restauración forestal más equitativas y sostenibles (Cronkleton et al. 2017, McLain, 2018).
- Más beneficios para más personas (Arce, 2019, Chhatre & Agrawal, 2009).
- Mejores resultados a nivel social, ambiental y económico en general, que en los bosques administrados por entidades públicas o privadas, incluyendo áreas protegidas (Dudley et al. 2018, Stevens et al. 2014).

Sin embargo, esta contribución en muchas partes del mundo sigue siendo pasada por alto. A pesar de que los pueblos indígenas y las comunidades locales son propietarios consuetudinarios de más del 50% de las tierras del mundo, los gobiernos reconocen formalmente su propiedad solamente en un 10% de ellas (RRI et al., 2018). Esta brecha entre sus derechos legales y consuetudinarios hace que sus tierras sean vulnerables a las crecientes amenazas de la producción agroindustrial, las prácticas destructivas de la minería y la tala, y los desarrollos de infraestructura de gran escala.

En América Latina, el aumento de las actividades extractivas en territorios indígenas durante la última década ha tenido un claro impacto en

la profundización de las conflictividades socioambientales. Cotidianamente en nuestra región se reporta el estallido de estos conflictos, muchos de ellos con altos índices de violencia y represión estatal, llevando a situaciones de ingobernabilidad nacional y/o territorial, y a una creciente criminalización y violencia hacia los pueblos indígenas frente a sus esfuerzos por proteger a la Madre Tierra. A escala global, desde la firma del Acuerdo de París sobre Cambio Climático, al menos 365 defensores de los derechos a la tierra han sido asesinados y muchos han sido víctimas de violencia y enjuiciamiento injusto. Esta situación se ha venido dando incluso en territorios donde los pueblos indígenas cuentan con propiedad legal. La mayor parte de estos asesinatos tiene lugar en América Latina. Entre el 2002 y el 2014, de un total de 908 personas asesinadas en 35 países por actividades extractivas y luchas por derechos de tierras, 80% tuvo lugar en América del Sur (Global Witness, 2018).

Lo más preocupante es que las tendencias y proyecciones para el corto y mediano plazo indican que la conflictividad y la criminalización hacia los pueblos indígenas en la región irá en sostenido aumento, tomando en consideración el uso (o la explotación) exponencial al cual están sometidos los recursos naturales en la región, así como a escala planetaria.

Pero no tenemos escapatoria. La sobrevivencia de los pueblos indígenas y de la humanidad entera está entrelazada. Si queremos asegurar que los pueblos indígenas puedan seguir cumpliendo su papel en la protección de la vida en el planeta, el resto del mundo tiene la responsabilidad de apoyarles en la consolidación de sus propias formas de vida en concordancia con sus visiones de mundo y cultura. Esto incluye asegurar la propiedad de sus tierras, tal y como hemos dicho arriba, pero también apoyarles en el ejercicio de sus propias formas de gobierno. Para los pueblos indígenas, la autonomía es condición *sine qua non* para ejercer sus derechos plenos sobre sus territorios, recursos naturales, formas propias de organización y representación política ante instancias estatales, la conservación y el desarrollo de sus culturas y la elaboración y puesta en práctica de sus propios planes de desarrollo. También lo es para el ejercicio de sus formas de justicia a partir de su propio derecho. En otras

palabras, la protección de los territorios indígenas y el ejercicio de sus autonomías y las justicias (los tres temas centrales de este libro) deben ser integrales. La una no se puede lograr sin el otro.

En las últimas décadas ha habido avances importantes en nuestra región que pueden ayudar a consolidar estos derechos a través del desarrollo de nuevos marcos legales y cambios constitucionales. Ejemplos de ello son las nuevas constituciones nacionales de países de América Latina como Bolivia, Ecuador y Venezuela, que han declarado a sus Estados como *multiétnicos, pluriculturales y multilingües*. Estos avances apuntan a la construcción de una democracia intercultural, donde la consolidación de la propiedad territorial de los pueblos indígenas, de sus gobiernos autónomos y sus propias formas de justicia, en diálogo con los sistemas legales y políticos nacionales, juega un papel fundamental.

Sin embargo, quedan aún grandes retos por superar para asegurar que estos nuevos marcos legales logren satisfacer las aspiraciones de autodeterminación de los pueblos y de mayor justicia social y ambiental en sus territorios y para que los pueblos indígenas puedan efectivamente garantizar una gestión sustentable y justa de sus territorios una vez reconocidos sus derechos. Este libro explora estos desafíos en el caso concreto de Bolivia, el país en la región donde en tiempos recientes, al menos en términos nominales, ha habido avances legales más interesantes y completos para la protección de los derechos de los pueblos indígenas. Por lo tanto, tienen mucho que ofrecer a todos los interesados en apoyar que los pueblos indígenas puedan seguir cumpliendo su papel en la protección de la vida en el planeta, pero sobre todo a los que quieren aprender sobre los grandes desafíos que esto implica en la práctica.

*Sobre el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en Bolivia*

La aprobación de la nueva Constitución Política del Estado el 2009 es el resultado de un proceso de cambios y transformaciones profundas que sufrió el Estado boliviano en las últimas décadas, constituyéndose en tiempos recientes como Estado Plurinacional. Entre los principales cambios se establece un régimen de organización territorial del Estado

que reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad de sus territorios ancestrales y las autonomías departamentales, municipales, regionales e indígenas, todo ello como parte de la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos en su derecho a la autonomía, el autogobierno, su cultura y la consolidación de sus entidades territoriales en marco de la unidad del Estado. Este reconocimiento normativo establece las vías para la conformación de Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC, anteriormente conocidas como Tierras Comunitarias de Origen) y las Autonomías Indígena Originaria Campesinas (AIOC). Hasta febrero de 2011 se habían titulado 190 TIOC por un total de 20.715.950 hectáreas, y a la fecha tres demandas de más de treinta que iniciaron las gestiones de acceso a la AIOC han logrado concretar la constitución de sus Gobiernos Autónomos Indígena Originario Campesinos (GAIOC). A pesar del gran avance en la titulación de territorios indígenas en Bolivia en los últimos tiempos, como se desprende de lo anterior, quedan unas 30 demandas de AIOC a la espera de su aprobación por parte del Estado. Avanzar en el reconocimiento de todas estas demandas sigue siendo una deuda pendiente del gobierno boliviano con muchas de sus naciones indígenas. La gran cantidad de requerimientos administrativos implicados en el reconocimiento de las autonomías indígenas por parte del Estado ha retrasado una buena parte de las solicitudes, dándose casos como el de la Nación Monkoxi de Lomerío, cuya solicitud ante el Estado por la aprobación de su gobierno autónomo lleva 10 años en trámite.

Por otro lado, la propiedad territorial y la práctica de los gobiernos autónomos demandan cambios institucionales y legales que garanticen un tránsito de un modelo estatal a otro, los cuales en gran parte aún no se han logrado concretar. En particular, la relación dialógica entre el Estado Plurinacional y las autonomías indígenas implica y da sentido a la ampliación de la democracia, al reconocer derechos colectivos que invitan a pensar en nuevas ciudadanía que se expresarán en la denominada democracia intercultural, que de acuerdo a la Ley Electoral implica la interacción de tres formas de democracia: representativa, directa y participativa, y comunitaria. Sin embargo, esta combinación de sistemas

políticos todavía es un proceso en construcción con grandes preguntas e incertidumbres por la persistencia de una estructura colonial y monocultural que se constituye en obstáculo para avanzar en la construcción de una verdadera “demo-diversidad” (De Sousa Santos y Exeni, 2012), que implique no un único modelo de democracia sino diferentes concepciones, saberes y prácticas en interacción y en disputa. Justamente estos saberes, epistemes y prácticas de los pueblos indígenas que hasta ahora han estado ausentes en la forma de hacer democracia en Bolivia y otros países de la región son los que deben emerger para dar espacio a la construcción de nuevas formas y estructuras de gobernabilidad, donde la interculturalidad sea el elemento articulador entre esas diferentes formas de conocimiento, racionalidades económicas y visiones de mundo. Pero los caminos para lograr esto aún no son nada claros.

El libro que tiene en sus manos explora cómo se han ido resignificando las nociones de territorio, autonomía y justicia en Bolivia durante la última década, con un fuerte énfasis en las perspectivas de los propios gobiernos autónomos indígenas que están tratando de forjar nuevos caminos para la gestión de sus territorios en diálogo con el Estado boliviano dentro del nuevo marco legal, institucional y político que abre el Estado Plurinacional.

#### *Sobre el origen del libro*

El libro *Territorios, justicias y autonomías: un diálogo desde los gobiernos autónomos indígenas de Bolivia* es producto de un evento de tres días que tuvo lugar en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, del 12 al 14 de diciembre del 2018, el cual llevó el título de *Diálogo nacional: Estado Plurinacional de Bolivia y los pueblos indígenas originario campesinos sobre justicia propia y autonomías indígenas*. En dicho evento se juntaron representantes de seis naciones indígenas de Bolivia y de varias instituciones no estatales que trabajan apoyando en el desarrollo de las AIOC, como lo son el PNUD y el CEJIS, para analizar la situación actual de sus demandas autonómicas y de sus sistemas de justicia propia.

Un total de 50 representantes indígenas de Raqaypampa, Lomerío, Charagua, Territorio Indígena Multiétnico, Corque Marka y Uru Chipayá se reunieron con dos objetivos fundamentales: a) aprender de los logros y desafíos en sus respectivas gestiones territoriales y la consolidación de sus gobiernos propios, y b) definir una propuesta de diálogo con el Estado respecto a demandas urgentes que deben ser atendidas para avanzar en la consolidación de estos procesos. Se dedicaron así dos días a un proceso de autorreflexión entre los pueblos indígenas y luego se invitó a representantes de instituciones del Estado, como son el Tribunal Constitucional Plurinacional, el Tribunal Supremo Electoral y el Órgano Ejecutivo con el Ministerio de la Presidencia a través del Viceministerio de Autonomías, para analizar y discutir de manera conjunta las inquietudes de las seis naciones indígenas.

En este sentido, el proceso que se desarrolló buscó ser una contribución a los necesarios espacios de diálogo intra e intercultural que requiere Bolivia para seguir avanzando hacia la consolidación del nuevo modelo de democracia intercultural que posibilita el marco del Estado Plurinacional. Además, fue pensado como una estrategia intercultural de abordaje de la conflictividad socioambiental actualmente presente en los territorios indígenas de Bolivia, en el entendido de que la gestión integral y a largo plazo de los territorios indígenas requiere de la consolidación de las formas de gobierno y justicia de los propios pueblos indígenas (Rodríguez et al., 2017), y que para llegar a ello es indispensable apoyar diálogos al interior de los pueblos y con representantes del Estado que den cuenta de seres y saberes, y sentidos y prácticas distintas (Walsh, 2005) que puedan ayudar a fortalecer dichos procesos.

En este diálogo hubo además otro actor importante: la academia. La Universidad NUR de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, y la Universidad de East Anglia, del Reino Unido, estuvieron presentes en calidad de facilitadores, asumiendo un rol poco tradicional en el quehacer científico. Hoy más que nunca, la academia debe formar parte de procesos de construcción colectiva de conocimientos que sean útiles para la sociedad. Apoyar en este tipo de eventos es una de las formas en que

esto es posible. La producción de este libro fue uno de los compromisos asumidos por ambas universidades en su rol de facilitadoras del diálogo, así como por los participantes del evento. La aspiración es que el diálogo que tuvo lugar en los tres días del encuentro continúe y que la publicación sirva para darle seguimiento a los temas discutidos y a los acuerdos a los que se llegó.

### *Sobre el contenido del libro*

El libro que tienen en sus manos no solo recoge el diálogo propiamente dicho mencionado arriba, también profundiza y aterriza en muchas de las temáticas discutidas. Para ello hemos pedido a algunos participantes del evento que, como preámbulo a los resultados del diálogo, nos brinden algunos aportes desde sus diferentes vinculaciones y áreas de experticia que ayuden a darle contexto a la conversación sobre el tema.

De esta manera, hemos dividido el libro en tres partes. En una primera parte presentamos una serie de artículos escritos por especialistas en la temática jurídica y legal del Estado Plurinacional boliviano, quienes nos presentan diferentes perspectivas sobre el nuevo marco legal e institucional y las oportunidades que abre para un diálogo intercultural entre justicias y formas de gobierno. Esta sección se abre con un artículo de Carlos Alberto Calderón Medrano, actual magistrado del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia, quien nos comparte los desafíos que presenta el nuevo marco del Estado Plurinacional de Bolivia al Tribunal Constitucional, como entidad concentrada, para el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos del país, en especial los derechos indígenas y ambientales. Esta sección del libro continúa con el aporte del abogado Miguel Ángel Foronda Calle, quien profundiza en la discusión presentada por el magistrado Carlos Calderón para ayudar a entender qué significa el pluralismo jurídico en Bolivia, en qué contexto surge y cuáles son sus alcances para el reconocimiento de la justicia y autonomía indígena originaria campesina. Le sigue Gonzalo Vargas Rivas, antropólogo y Viceministro de Autonomías Indígenas y Organización Territorial, del antiguo Ministerio de Autonomías, quien discute en mayor detalle el significado que tienen los diferentes tipos de autonomía

y qué forma han tomado en la práctica dentro del modelo de Estado Plurinacional. Esta sección del libro cierra con los aportes de Alberto García Orellana, quien nos ayuda a adentrarnos de modo más específico al tema, con una serie de reflexiones en torno a cómo se ha ido dando en la práctica la implementación de la autonomía indígena en el Estado Plurinacional, tomando como referencias de caso las experiencias de las AIOC Charagua, Raqaypampa y Uru Chipaya, y sobre los desafíos a largo plazo para implementación de las AIOC a escala nacional.

En la segunda parte ofrecemos una serie de artículos escritos por representantes de diferentes naciones indígenas, en los cuales se evalúa en detalle los avances y desafíos todavía presentes para la consolidación de sus gobiernos autónomos y sus sistemas de justicia. Luis Eduardo Martínez Almanza y Magaly Hinojosa inician esta segunda sección del libro con un análisis del largo camino hacia la Gestión Pública Intercultural en Raqaypampa. Fátima Monasterio Mercado continúa con una discusión sobre la larga lucha del Territorio Indígena Multiétnico (conocido como TIM) por su titulación legal y las problemáticas territoriales que experimenta en la actualidad para el ejercicio del gobierno autónomo y la justicia propia. Elba Flores, investigadora del CEJIS, y Elmar Masay, cacique general de la CICOL, cierran esta sección del libro con un balance de lo que ha sido la lucha de los monkoxi de Lomerío por la consolidación de su gobierno autónomo y el ejercicio de su justicia propia.

En la tercera parte se presenta el diálogo llevado a cabo en diciembre del 2018 entre naciones indígenas y Estado para definir estrategias que permitan fortalecer los procesos autonómicos de Bolivia que están en marcha. El libro lo cierra Gonzalo Vargas Rivas, con una sección de análisis y reflexiones que resumen los elementos centrales del encuentro desarrollado.

Esperemos que este material sea una referencia útil para todas y todos los interesados en seguir consolidando una verdadera democracia intercultural en Bolivia y los procesos autonómicos de sus pueblos indígenas, y de manera más global en apoyar la lucha de los pueblos indígenas del mundo y la protección del planeta.

## Referencias citadas

- Arce, J. J. C. (2019). *Forests, inclusive and sustainable economic growth and employment*. United Nations Forum on Forests. Retrieved from <https://www.un.org/esa/forests/wp-content/uploads/2019/04/UNFF14-BkgdStudy-SDG8-March2019.pdf>
- Blackman, A., y Veit, P. (2018). *Titled Amazon Indigenous Communities Cut Forest Carbon Emissions*. *Ecological Economics* 153: 56-57.
- Blackman, A., Corral, L., Lima, E.S., y Asner G.P. (2017). *Titling indigenous communities protects forests in the Peruvian Amazon*. *PNAS*, 114 (16) 4123-4128.
- Chhatre, A., y Agrawal, A. (2009). "Trade-offs and synergies between carbon storage and livelihood benefits from forest commons". *PNAS*, 106 (42) 17667-17670.
- Cronkleton, P., Artati, Y., Baral, H., Paudyal, K., Birhane, E., Kassa, H., Banjane, M.R., Liu, J.L., Tu, T.Y., y Putzel, L. (2017). *How do property rights reforms provide incentives for forest landscape restoration? Comparing evidence from Nepal, China and Ethiopia*. *International Forestry Review* 19(4): 8-23.
- De Sousa Santos, B., y Exeni, J.L. (Eds) (2012). *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Bolivia*. Ecuador: Fundación Rosa Luxemburgo.
- Ding, H., Veit, P.G., Blackman, A., Gray, E., Reytar, K., Altamirano, J. C., y Hodgdon, B. (2016). *Climate Benefits, Tenure Costs. The Economic Case for Securing Indigenous Land Rights in the Amazon*. Washington D.C.: World Resources Institute.
- Dudley, N., Jonas, H., Nelson, F., Parrish, J., Pyhälä, A., Stolton, S., y Watson, J.E.M. (2018). "The essential role of other effective area-based conservation measures in achieving big bold conservation targets". En: *Global ecology and conservation* 15 4-24.
- Etchart, L. (2017). *The role of indigenous peoples in combating climate change*. Palgrave Communications, 3, 1-3.

Garnett, S.T., Burgess, N.D., Fa, J.E., Fernández-Llamazares, A., Molnár, Z., Robinson, C.J., y Watson, J.E. (2018). *A spatial overview of the global importance of Indigenous lands for conservation*. *Nature Sustainability* 1: 369–374.

Global Witness. 2018. *Global Witness Annual Report 2018: Delivering Global Change*. London, UK.

Graziano Ceddia, M., Gunter, U., y Corriveau-Bourque, A. (2015). *Land tenure and agricultural expansion in Latin America: The role of Indigenous Peoples' and local communities' forest rights*. *Global Environmental Change*, 35, 316–322.

IPBES.2019. *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*. Brondizio, E.S., Settele, J., Díaz, S., y Ngo, H.T. (Eds). Bonn: IPBES Secretariat.

Macqueen, D., Bolin, A., Greijmans, M., Grouwels, S., y Humphries, S. (2018). *Innovations towards prosperity emerging in locally controlled forest business models and prospects for scaling up*. World Development.

McLain, R., Lawry, S., Guariguata, M. R., y Reed, J. (2018). *Toward a tenure-responsive approach to forest landscape restoration: A proposed tenure diagnostic for assessing restoration opportunities*. *Land Use Policy*.

Nolte, Ch., Agrawal, A., Silvius, K.M., y Soares-Filho, B.S. (2016). “Governance regime and location influence avoided deforestation success of protected areas in the Brazilian Amazon”. *PNAS*, 110 (13) 4956-4961.

Paneque-Gálvez, J., Pérez-Llorente, I., Luz, A.C., Guèze, M., Mas, J.F., Macía, M.J., Orta-Martínez, M., y Reyes-García, V. (2018). *High overlap between traditional ecological knowledge and forest conservation found in the Bolivian Amazon*. *Ambio* 47(8): 908-923.

Pokorny, B., Pacheco, P., Cerutti, P.O., van Solinge, T.B., Kissinger, G., y Tacconi, L. (2016). *Drivers of Illegal and Destructive Forest Use*. IUFRO World Series 35.

Rights and Resources Initiative (RRI), Woods Hole Research Center, World Resources Institute (WRI), Environmental Defense Fund, Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, Alianza Mesoamericana de Pueblos y Bosques, Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (2018). *A Global Baseline of Carbon Storage in Collective Lands*. Rights and Resources Initiative: Washington D.C. Available at: <https://rightsandresources.org/en/publication/global-baseline-carbon-storage-collective-land>

Robinson, B. E., Masuda, Y. J., Kelly, A., Holland, M. B., Bedford, C., Childress, M., y Veit, P. (2018). *Incorporating Land Tenure Security into Conservation*. *Conservation Letters*, 11(2).

Rodríguez, I., Inturrias, M., Borel, R., Cabria, A, Robledo J, y Sartí, C. (2017). “Transformación de conflictos, interculturalidad y justicia ambiental en América Latina desde la construcción de autonomías indígenas”. En: *Justicia e Interculturalidad Análisis y pensamiento plural en América y Europa*. Ledesma, M. (Coord). Lima: Tribunal Supremo Constitucional del Perú.

Schleicher, J., Peres, C.A., Amano, T., Llactayo, W., y Leader-Williams, N. (2017). “Conservation performance of different conservation governance regimes in the Peruvian Amazon”. En: *Scientific Reports* 7(1): 11318.

Stevens, C., Winterbottom, R., Reyta, K., y Springer, J. (2014). *Securing Rights, Combating Climate Change: How strengthening community forest rights mitigates climate change*. WRI and RRI, Washington, DC. Disponible en: <http://rightsandresources.org/wp-content/uploads/Securing-Rights-CombatingClimate-Change.pdf>.

Walsh, C. (2005). “Interculturalidad, conocimientos y decolonialidad”. En: *Signo y pensamiento. Perspectivas y Convergencia* 46(24), 31-50.

# PRIMERA PARTE

**BOLIVIA: ESTADO PLURINACIONAL CON AUTONOMÍAS INDÍGENAS**





**LA EVOLUCIÓN DEL RECONOCIMIENTO  
DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES  
EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL  
ESTADO, EN EL MARCO DEL ESTADO  
PLURINACIONAL DE BOLIVIA**



Carlos Alberto Calderón Medrano<sup>1</sup>

## **1. Cuestiones generales**

La nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia ha generado una profunda modificación del escenario jurídico del país, al menos desde el plano normativo, con principios, valores y reglas en materia de derechos fundamentales que encuadran el modelo de Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario dentro de la plurinacionalidad, el pluralismo jurídico, la interculturalidad y la intraculturalidad. Semejante paisaje normativo propone un cúmulo de desafíos al Tribunal Constitucional Plurinacional como entidad concentrada, autónoma e independiente que ejerce el control de constitucionalidad; instancia de cierre de la justicia constitucional, intérprete suprema de la Constitución, garante de los derechos y deberes constitucionales conforme con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos; e instancia de resolución de los conflictos de competencia que pudiesen suscitarse entre los órganos del Estado, entre niveles gubernativos y jurisdicciones. El TCP tiene además la misión de forjar el desarrollo de la Constitución Política del Estado, aportarle dinámica y convertirla en una norma real dándole vida y sentido, principalmente en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales que están inescindiblemente asociados a la dignidad de la persona (Bazán, 2012).

El proceso constituyente, que condujera al referendo constitucional realizado el 25 de enero de 2009, aprobatorio de la nueva CPE y abrogatorio de la CPE de 1967 y sus reformas posteriores, fue moldeando la CPE hoy vigente desde el inicio de la Asamblea Constituyente instalada el 6 de agosto del 2006. Así, entre fuertes pujas e incontables acuerdos y negociaciones políticas, se manifestaron dos elementos fundamentales: 1) la correlación de fuerzas vigente en ese momento histórico y 2) un proceso constituyente inclusivo en el que participaron y protagonizaron actores históricamente excluidos, como las organizaciones indígena ori-

<sup>1</sup> Magistrado del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia.

ginario campesinas y las organizaciones sociales. Este último hecho fue plasmado en las diversas versiones del documento constitucional elaboradas en Chuquisaca, Oruro y Cochabamba, hasta llegar a la revisión por el entonces Congreso Nacional de la República y la aprobación por 2/3 del total de sus miembros.

En el esquema vigente, dentro de la primera parte de la Constitución, el Título II denominado “Derechos fundamentales y garantías”, antes “Derechos fundamentalísimos, derechos fundamentales y garantías”, refiere a una categoría de derechos que concuerda con el paradigma humanista del vivir bien y la vida digna, que a su vez están transversalizados en toda la parte dogmática de la Constitución, con significados onmicomprensivos pero que teleológicamente buscan las mejores condiciones de vida para cada boliviana y boliviano, así como para las personas asentadas en nuestro territorio.

Dentro de ese marco se incluyen diversos derechos que podrían perfilarse como individuales, políticos, económicos, sociales y culturales, o con implicaciones socioeconómicas y culturales, mismos que en el sentido más puro pueden ser reputados como “derechos del vivir bien”, pero a su vez específicamente como “derechos fundamentales”. Entre ellos están:

- El derecho al agua y a la alimentación, con la consecuente obligación del Estado de garantizar la seguridad alimentaria, a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población (art. 16);
- El derecho a recibir educación en todos los niveles de manera universal, productiva, gratuita, integral e intercultural, sin discriminación (art. 17);
- El derecho de todas las personas a la salud (art. 18);
- El derecho a un hábitat y vivienda adecuada, que dignifiquen la vida familiar y comunitaria (art. 19);
- El derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones (art. 20). A propósito de este tema, el reconoci-

miento constitucional de estos derechos implica generar condiciones mínimas, adecuadas y exigibles para el desarrollo humano de toda persona o colectividad; este reconocimiento no tiene precedente en la historia constitucional boliviana y probablemente sea de los pocos textos constitucionales que lo contemplan, denotando su gran progresismo.

- El derecho al medio ambiente sano, protegido y equilibrado (art. 33 y 34) es una evolución en el reconocimiento de los derechos fundamentales, sin un precedente histórico constitucional y en un contexto internacional que aún tiene pendiente dar ese paso. Ese reconocimiento está vinculado a aquel que hiciera el constituyente en el preámbulo de la norma fundamental, reconociendo a la Madre Tierra como un bien jurídico tutelado y, a partir de ello, una multidimensionalidad en la preservación del medio ambiente, la naturaleza, el ecosistema y todos aquellos conceptos que engloban el mundo circundante en el que se desarrollan las personas y los seres vivos.
- El reconocimiento de los derechos de sectores vulnerables de la sociedad, tales como la niñez, adolescencia y la juventud; las familias; las personas adultas mayores; las personas con discapacidad; las y los privados de libertad; y las y los usuarios y consumidores.
- En ese marco, la tarea de los órganos e instituciones y de los particulares, según corresponda, está orientada principalmente a:
  - a. Cumplir y hacer cumplir la Constitución.
  - b. Hacer efectivo el concepto de la plurinacionalidad que recorre transversalmente a todas las instituciones jurídicas y que está relacionado con el concepto de ordenamiento jurídico. La plurinacionalidad está definida en la Ley N° 027 del Tribunal Constitucional Plurinacional (LTCP, 2011), dentro del segmento de principios de la justicia constitucional, como la existencia de naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas, y bolivianas y bolivianos que en su conjunto constituyen el pueblo boliviano.
  - c. Respetar el pluralismo jurídico, que deberá comenzar por la difícil tarea de descifrar a qué se alude cuando se utiliza tal

expresión. Ello sin perjuicio de los trazos conceptuales de la LTCP en su art. 3.2, que lo describe genéricamente como “la coexistencia de varios sistemas jurídicos en el marco del Estado Plurinacional”.

En estrecha conexión con lo anterior y en el marco de la construcción colectiva del modelo de Estado, el citado art. 1 de la CPE se presenta como una premisa fundamental al determinar que Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, concepto no menos significativo, ya que, en el contexto de los principios y valores del Estado, es el art. 8.II que determina que los derechos y garantías constitucionales se sustentan en “los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para vivir bien”. Ese primer artículo, además, es concordante con el art. 109.I, que explicita que los derechos antes señalados gozan de ser directamente aplicables, en el marco de un Estado Constitucional de Derecho, en el que todos los actos y decisiones de las autoridades y personas están constitucionalizados (Guastini, 2001).

Convergen en tal categoría, los fines y funciones esenciales del Estado previstos en el art. 9 de la CPE, numeral 1, 4 y 5, que proclaman respectivamente: “constituir una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la descolonización, sin discriminación ni explotación, con plena justicia social, para consolidar las identidades plurinacionales”; “garantizar el cumplimiento de los principios, valores, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución” y “garantizar el acceso de las personas a la educación, a la salud y al trabajo”.

## **2. Los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos**

El siglo XX estuvo marcado por la emergencia de movimientos indígenas en Latinoamérica, lo que conllevó a las reivindicaciones de distintas

identidades culturales, algunas mayoritarias y otras minoritarias. Esta emergente manifestación fue resultado de la inercia histórica de las reivindicaciones y la perseverancia.

Así llegó la Marcha por el Territorio y la Dignidad, de 1990, realizada por los pueblos indígenas del Beni, con la que se dio inicio a un proceso social, constitucional y legal de reconocimiento de los pueblos y territorios indígenas en Bolivia. La segunda marcha fue en 1996, para la protección el territorio indígena o tierra comunitaria de origen en el marco de la Ley INRA (1996). En las décadas de los años 80 y 90, se consolidaron las organizaciones de los pueblos indígenas, tal es el caso del Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyo (CONAMAQ), en 1997, sobre la base de la demarcación de las comunidades originarias de la organización campesina (principal organización rural desde la Reforma Agraria). En la misma línea se crearon la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y la Confederación Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB), que cobijan a todas las organizaciones de los pueblos indígenas del oriente, entre ellas a la Organización Indígena Chiquitana (OICH) en el departamento de Santa Cruz.

Este devenir tiene otro elemento fundante, el Convenio 169 de la OIT, del 27 de junio de 1989, marcando el inicio de las políticas multiculturalistas de reconocimiento de los derechos a los pueblos indígenas del mundo. Esto dio inicio a la reforma de las estructuras institucionales y territoriales del Estado, por ejemplo, mediante las autonomías indígenas. Según el autor esloveno Slavoj Žižek (2012), lo multicultural se entiende como la alianza entre antagónicos, es decir, manteniendo la discriminación o la coerción de uno sobre otro (por ejemplo, los pueblos indígenas). En Bolivia, el multiculturalismo supuso la ratificación del Convenio 169 OIT a través de la Ley 1257, de 11 de julio de 1991; la reforma de la Constitución Política del Estado de 1994, que definió a Bolivia como multiétnica y pluricultural hacia un constitucionalismo liberal multicultural; la aprobación de la Ley INRA 1715, de 1996, con el reconocimiento de tenencia comunitaria de la tierra (TCO); el reconocimiento de los derechos y prerrogativas a las poblaciones indígenas y originarias; la municipalización (Ley N° 1551 de Participación Popular,

del 20 de abril de 1994) y la participación política de los pueblos indígenas y originarios como organizaciones políticas previo reconocimiento por el Estado de sus usos y costumbres.

Sin embargo, no pasó mucho tiempo hasta que ese andamiaje demostrara su incompatibilidad y disfuncionalidad con la sociedad plural boliviana y los clivajes culturales. La Constitución Política del Estado vigente, en respuesta a todo ello, reconoció derechos colectivos a las naciones y pueblos indígena originario campesinos, propios del Estado Plurinacional de Bolivia, y en consecuencia rompió el arquetipo de nación reconociendo la “multiplicidad de identidades culturales”. Así se fue formando una pluralidad de relaciones económicas y sociales, y de formas de organización política, dando lugar a la transformación de todo el andamiaje del Estado, hacia un Estado más inclusivo.

Existe un amplio catálogo dedicado a los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos en la CPE (art. 30.II). Entre ellos se encuentran: existir libremente; identidad cultural, creencia religiosa, espiritualidades, prácticas, costumbres, y propia cosmovisión; protección de lugares sagrados; crear y administrar sistemas, medios y redes de comunicación propios; y, propiedad intelectual colectiva de sus saberes, ciencias y conocimientos.

Se establece también el derecho a ser consultados mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. La consulta previa realizada por el Estado debe ser de buena fe y concertada, con respeto y garantías. Esta consulta puede ser respecto de la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan; de la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios; y de vivir en un medio ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas.

Así, la Constitución plantea el respeto de los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos durante la negociación, sus-

cripción y ratificación de tratados internacionales (art. 255.II), reiterando su cumplimiento inexcusable y proclamando como un deber del Estado el fortalecimiento de la integración de las naciones y pueblos indígena originario campesinos de Bolivia con los pueblos indígenas del mundo (art. 265.II) (Vargas y Gamboa, 2014: 414-416).

En el plano interno, el reconocimiento de los pueblos y naciones indígena originario campesinos también posibilitó el reconocimiento de su jurisdicción, denominada jurisdicción indígena campesina, considerándola como parte de la función judicial única, compuesta también por la jurisdicción ordinaria, agroambiental, especializada y constitucional. En ese marco, las naciones y pueblos indígena originario campesinos ejercen funciones jurisdiccionales mediante la aplicación de sus principios, normas y procedimientos propios (art. 190.I de la CPE).

Por su parte, la jurisdicción agroambiental tiene como desafío responder a la demanda de acceso a la justicia de campesinos, pueblos indígenas y originarios, y cualquier otra persona que tuviese algún problema emergente de la propiedad, posesión y trabajo en la tierra con vocación agraria. Desde su creación, el Tribunal Agroambiental se dedicó principalmente a dirimir conflictos sobre el proceso de saneamiento, es decir de procedimientos administrativos vinculados a la propiedad, tenencia y cumplimiento de la función social y económico social de la tierra en áreas rurales.

En el mismo orden de ideas, se considera que un desafío importante para el cumplimiento efectivo de la competencia delegada al Tribunal Agroambiental es desarrollar el ejercicio jurisdiccional ambiental, que hasta la fecha no tiene un procedimiento o una norma adjetiva que lo permita.

### **3. Acciones de protección de los derechos indígena originario campesinos ante el Tribunal Constitucional Plurinacional**

La Constitución reconoce al Tribunal Constitucional Plurinacional, como máximo garante del respeto y la vigencia de los derechos y las garantías constitucionales (art. 196.I), con la potestad de revisar y resolver

las acciones de defensa proclamadas en el cuerpo constitucional. Entre las acciones que resultan particularmente interesantes, a objeto de la defensa de los derechos indígenas, están la acción de amparo constitucional, aplicable a todos los derechos enunciados en la CPE (arts. 128 y 129), y la acción popular, que procede para la defensa de los derechos e intereses colectivos y difusos (arts. 135 y 136), bajo un criterio de especialidad y residualidad, según se quiera entender. Esta misión también supone garantizar la materialización de la plurinacionalidad, en tanto coexistencia y desarrollo de todos los pueblos y naciones indígena originario campesinos, integrada a amplios sectores de la sociedad que no se identifican como tales.

Las sentencias del Tribunal Constitucional Plurinacional dedicaron especial atención a la protección de los derechos colectivos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, imbuyéndose de las normas y procedimientos propios a través de políticas institucionales de mediano y largo plazo. Esto derivó en la creación de una sala especializada en temas indígena originario campesinos que responde a las consultas de las autoridades originarias. A la vez se creó el brazo técnico operativo o Secretaría Técnica para la atención de asuntos o problemáticas vinculadas a pueblos y naciones indígena originario campesinos, con personal especializado que aporta a una mejor comprensión de su existencia, cosmovisión, normas, procedimientos y estructura interna, posibilitando la aplicación y el reconocimiento de los ámbitos de vigencia de la jurisdicción indígena originario campesina (personal, material y territorial). Este panorama supone, además, la aplicación de una protección especial para los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, verbigracia, el reconocimiento de excepciones al principio de subsidiaridad en la acción de amparo constitucional cuando la parte accionante pertenezca a grupos de atención prioritaria, como los pueblos indígenas. Sobre el particular, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, por su carácter de desigualdad histórica antes señalada, merecen un trato diferente que permita nivelar y atender sus condiciones; el grado de vulnerabilidad manifiesta que presentan merece una protección diferenciada.

Por otro lado, la acción popular, establecida para la defensa de los derechos e intereses colectivos indígenas y no indígenas, no requiere agotar las vías judiciales y administrativas, ofrece protección a los derechos colectivos relacionados con el patrimonio, espacio, seguridad, salud pública, medio ambiente y otros de similar naturaleza. La protección que brinda el Tribunal Constitucional Plurinacional es especializada, en procura de una mejor protección de los derechos colectivos y difusos, buscando el equilibrio entre la tutela señalada y la protección y garantía de los derechos individuales<sup>2</sup>.

Los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos se han insertado por primera vez en la Constitución y lo han hecho a través de un amplio catálogo que comprende los aspectos más importantes y destacados por los sectores indígenas para su protección. Así, el derecho a la titulación y tenencia de sus territorios se encuentra protegido constitucionalmente, lo que les permite gozar de un amplio abanico de potestades sobre sus tierras, aunque con limitaciones por los derechos individuales legalmente adquiridos de forma previa.

Se han reconocido plenamente, en el texto constitucional, las prácticas y cosmovisiones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Los elementos sustanciales que hacen a la materialización efectiva de la plurinacionalidad son: la protección otorgada a sus sistemas de vida; la práctica de sus sistemas políticos e inclusión de estos en la estructura del Estado; la práctica de la medicina tradicional indígena, incluida en el sistema de salud nacional; el establecimiento del carácter multilingüe en la educación nacional en todos sus niveles y el estudio de sus culturas como mecanismos para unificar al Estado y reforzar a las culturas indígenas.

Quizá la más grande de las reivindicaciones indígenas, que se ha plasmado en la Constitución, es el derecho a la libre determinación con respeto a la unidad de Estado. Este derecho ha dado lugar al establecimiento del régimen de autonomía indígena originaria campesina, con

<sup>2</sup> Sentencia Constitucional 0276/ 2012 de 4 de junio.

amplias competencias para el manejo de sus recursos, la gestión de sus formas de vida dentro de sus territorios y la participación en la gestión de todos los aspectos que les afecten. Sin embargo, a pesar de ser un gran logro, aún queda mucho camino por recorrer para conseguir un nivel adecuado de autonomía que respete plenamente su identidad.

El establecimiento de la jurisdicción indígena originario campesina, a partir de la función judicial única, reconocida por el art. 179.I de la CPE, ha supuesto el reconocimiento de sus propios sistemas de aplicación de justicia, sin ninguna subordinación a la jurisdicción ordinaria, pero con sujeción al respeto a los derechos humanos y a la Ley de Deslinde Jurisdiccional. Los fallos dictados por esta jurisdicción son de carácter vinculante e irrevisable por las demás jurisdicciones, pero sometidos a control constitucional por parte del TCP.

Si bien pueden observarse diversos avances reales para el reconocimiento y protección de los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y considerando que la CPE es sin duda uno de los textos más protectores de estos colectivos, quedan aún muchas demandas pendientes o incompletas para conseguir una efectiva protección de sus derechos en todas las facetas de su existencia. Sin embargo, puede afirmarse que a través de la nueva norma constitucional boliviana se ha trazado una ruta prometedora y deseable que posibilita la consecución de este fin.

#### **4. Derecho al medio ambiente**

La nueva Constitución boliviana pone de relieve la necesidad de protección y preservación del medio ambiente al reconocer expresamente en su texto, entre los derechos sociales y económicos, art. 33, el derecho al medio ambiente que consiste principalmente en que “las personas, tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado. El ejercicio de ese derecho debe permitir a los individuos y colectividades de las presentes y futuras generaciones, además de otros seres vivos, desarrollarse de manera normal y permanente”.

Esa afirmación se ratifica al comparar la citada norma con la regulación de la acción popular, prevista en el artículo 135 constitucional, que al especificar los derechos e intereses colectivos tutelables por vía de esa acción constitucional alude a los relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, el medio ambiente y otros de similar naturaleza reconocidos por la misma Constitución.

Como se puede ver, ciertamente son importantes e innovadoras las disposiciones que se insertaron en nuestro texto constitucional a fin de preservar el derecho al medio ambiente del que goza toda persona, todos los seres vivos y el ecosistema. Se trata de un derecho de naturaleza ambivalente (como derecho y deber fundamental) e inherente al ejercicio de los demás derechos de los seres vivos.

Sin embargo, la temática del medio ambiente como tal no se limita a su concreción como un derecho fundamental de las personas, sino que también extiende sus alcances al ámbito educativo. Esto se debe a que la educación, además de constituir una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado (quien tiene la obligación indeclinable de sostenerla, garantizarla y gestionarla), debe estar orientada “al desarrollo de competencias, aptitudes y habilidades físicas e intelectuales que vincule la teoría con la práctica productiva”, así como “a la conservación y protección del medio ambiente, la biodiversidad y el territorio para vivir bien”, de acuerdo a lo previsto expresamente por el artículo 8 constitucional (Vargas, 2012).

## **5. Pluralismo jurídico y derechos de la Madre Tierra**

El derecho ambiental aparece desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (Estocolmo, 1972) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), con la creación de numerosas normas ambientales. Se relaciona con otras ramas del derecho, entre ellas la administrativa, penal y civil, y ha regulado la protección de los recursos naturales como el agua, suelos, aire, biodiversidad y ecosistemas, conduciendo a la creación del derecho de la naturaleza.

Otra fuente de su desarrollo son los pueblos indígena originarios de Latinoamérica, que poseen en cada caso un sistema jurídico con base en las distintas formas y prácticas de justicia, de usos y costumbres, que posteriormente se llamó Derechos de la Madre Tierra.

Es así que, durante los años posteriores a la Conferencia de Río en 1992, si bien se ha influido en el desarrollo de la legislación ambiental internacional siguiendo determinados lineamientos, también hubo cuestionamientos dirigidos a los planteamientos que se presentaron en las diferentes conferencias mundiales y otras acciones internacionales, acompañadas de disímiles políticas y posiciones que son de vasto conocimiento.

Asimismo, esta diferencia se extendió a las organizaciones no gubernamentales de distintas corrientes y movimientos sociales y por supuesto también a los pueblos indígenas y originarios de América Latina que consideran que la protección del medioambiente está estrechamente vinculada a sus cosmovisiones, así como a sus derechos, haciendo referencia a sus conocimientos y formas de utilización de los recursos naturales.

Estas iniciativas legislativas también discurrieron por las visiones de los pueblos indígenas y originarios que promovieron la defensa jurídica de la Madre Tierra, pretendiendo inclusive asignarle derechos desde una cosmovisión que le otorga un valor integral, espiritual y material, a partir del rescate de sus valores ancestrales y su propio sistema jurídico. Así se puso en relieve la denominada interlegalidad o pluralismo jurídico orientado a la protección del medio ambiente.

La defensa de la Madre Tierra se plasmó en la Conferencia Mundial de los Pueblos por el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra, celebrada en abril de 2010 en la localidad de Tiquipaya, Cochabamba, que reunió a representantes de los pueblos, grupos indígenas, campesinos, movimientos sociales, científicos, académicos y delegaciones oficiales de aproximadamente 142 países. En esa oportunidad se dijo: “hoy, nuestra Madre Tierra está herida y el futuro de la humanidad está en peligro” (Montaño, 2015), por lo que se proclamó de manera sobresaliente la protección de la Madre Tierra.

En dicho evento se decidió impulsar y consolidar a nivel mundial la Declaración Universal de los Derechos de la Madre Tierra (Pacto de Unidad, 2010) debiendo reconocer:

- El derecho a la vida o a existir, considerando que todo ecosistema, especie animal o vegetal, río o lago tienen derecho a existir sin estar amenazados por la actividad de los seres humanos cuyos derechos terminan cuando atentan contra la Madre Tierra.
- El derecho a ser respetada, conservada, cuidada y protegida.
- El derecho a un ambiente sano, que implica el derecho de la Madre Tierra, la biodiversidad a vivir al igual que los seres humanos libres de contaminación.
- El derecho a mantener su identidad e integridad como entidades diferenciadas, autorreguladas e interrelacionadas.
- El derecho al agua como fuente de vida, al aire limpio, a la salud integral, a no ser alterada genéticamente ni modificada en su estructura.
- El derecho a la armonía y a convivir en equilibrio con los seres humanos.
- El hecho de que los seres naturales no puedan ejercer directamente la defensa de sus derechos no los puede privar de su ejercicio. El Estado debe asumir la defensa, promoción y cumplimiento de los derechos de la Madre Tierra.

De acuerdo a la postura de las organizaciones indígena originario campesinas e interculturales de Bolivia, y según el Manifiesto Político y Cultural de la Madre Tierra, se asumió la responsabilidad política y cultural de defender a la Madre Tierra ante el peligro de la contaminación múltiple del aire, agua, los suelos, la deforestación (que interrumpe la articulación, interacción y entrelazamiento de los distintos ciclos de la vida, generativos y regenerativos), la erosión y degradación, la crisis climática, ecológica, energética, económica y financiera.

Por lo tanto, se considera que la Madre Tierra es un ser vivo, sagrado, fuente de vida que alimenta y acoge a todos los seres, se encuentra en permanente equilibrio, armonía y comprende la integralidad de los ecosistemas y de los seres vivos.

Es así que las naciones indígenas demandan ser incorporadas y gozar de igual jerarquía que la justicia ordinaria en el derecho positivo y la construcción de un diálogo entre las distintas maneras de practicar la justicia, tomando en cuenta que las costumbres y normas indígenas son inmemoriales. De esa manera se fortalecieron los instrumentos legales internacionales como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas o el Convenio 169 de la OIT, que refieren que los pueblos indígenas se encuentran vinculados al problema ambiental por su relación con la naturaleza.

En ese contexto, surgen una serie de cuestionamientos respecto de si la Madre Tierra puede ser o no un sujeto de derecho y, de ser así, cómo deben converger estos sistemas jurídicos para hallar una compatibilidad o equilibrio en aras de unir esfuerzos para proteger el medio ambiente. No obstante, el pluralismo jurídico supone la coexistencia de distintos ordenamientos jurídicos en un plano de igualdad, respeto y coordinación, cuyo árbitro que ejerce el rol constructor de la interjurisdiccionalidad para dirimir conflictos de competencias, en su caso, es el Tribunal Constitucional Plurinacional.

## **6. La Ley Marco de la Madre Tierra y desarrollo integral para vivir bien**

En consonancia a la importante evolución de los derechos fundamentales inscritos en la Constitución, como son los derechos del medio ambiente, el Estado boliviano ha experimentado un proceso de irradiación constitucional, convirtiendo el reconocimiento de la Madre Tierra en un derecho legalmente reconocido.

De esta manera, el 21 de diciembre del 2010 entró en vigencia en Bolivia la Ley N° 071 de Derechos de la Madre Tierra, que al mismo tiempo reconoce las obligaciones y deberes del Estado Plurinacional y de la sociedad para garantizar el respeto de esos derechos.

Entre los principios de obligatorio cumplimiento (art. 2) que rigen la referida ley, sobresale el principio de bien colectivo, que supone “el interés de

la sociedad, en el marco de los derechos de la Madre Tierra, prevalecen en toda actividad humana y por sobre cualquier derecho adquirido”.

En nuestro país se ha forjado y plasmado la Ley Marco N° 300 de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien (Montaño, 2015), como una norma jurídica de cumplimiento general que constituye un marco y matriz de otras leyes y normativas para regular todas las actividades inherentes al medio ambiente y los recursos naturales en los niveles que correspondan, por lo que se establecen regulaciones tendientes a lograr viabilizar la armonía y el equilibrio con la Madre Tierra, definiendo sus derechos, los deberes para con ella y el rol del Estado.

En este sentido, es importante ilustrar el objeto, principios, contenido, alcances y otros aspectos de esta Ley Marco, más allá de la cosmovisión y aplicación consecuente de los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y más allá del debatido pluralismo jurídico.

La citada Ley Marco tiene por objeto establecer la visión y los fundamentos del desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra para vivir bien, garantizando la capacidad de regeneración de sus componentes y sistemas de vida y recuperando y fortaleciendo los saberes locales y conocimientos ancestrales, en el marco de la complementariedad de derechos, obligaciones y deberes. En otro plano, también prevé impulsar el desarrollo integral como medio para lograr el vivir bien, junto a las bases para la planificación, gestión pública e inversiones y el marco institucional estratégico para su implementación. Resulta claro que la legislación está dirigida a defender, proteger, conservar y salvaguardar a la Madre Tierra y sus derechos, además de regular el uso y manejo responsable, sustentable y armonioso de sus bondades, velando por el respeto a la regeneración de su biocapacidad y promoviendo el equilibrio integral para garantizar el vivir bien de las generaciones actuales y futuras.

Se puede concluir que la legislación en nuestro país con relación al medio ambiente viene desarrollándose con algunas normas ambientales de superior jerarquía, que fueron construidas con la contribución de la

cosmovisión ancestral de nuestros pueblos indígena originario campesinos, sus prácticas de justicia, sus normas y procedimientos propios, lo que implica una clara expresión de interculturalidad jurídica.

La Ley N° 071 de Derechos de la Madre Tierra (2010) y la Ley N° 300 Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien (2012) demuestran que Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo jurídico, consagrado en el artículo 1 de la Constitución Política del Estado, pero también en las leyes citadas, para la defensa, protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales, incluyendo los sistemas de vida de manera más integral.

Sin embargo, queda un largo camino en el cual se deberá promover la difusión y concienciación sobre la importancia que representa el pluralismo jurídico en la construcción de una nueva justicia ambiental en Bolivia, que pueda reflejar la plurinacionalidad del Estado.

## **7. Conclusiones**

El presente ensayo pretende hacer un breve repaso de la temática, desarrollando aquellos derechos o grupos de derechos de mayor evolución en el actual marco constitucional boliviano. Empero, la exposición y el análisis de los derechos de sectores vulnerables (los derechos de la niñez, adolescencia y la juventud; de las familias; de personas adultas mayores, de las personas con discapacidad; de las y los privados de libertad; y, de las y los usuarios y consumidores) resultan insuficientes para destacar el importante desarrollo de los derechos fundamentales en la Constitución, tomando como base de contraste la norma fundamental inmediatamente anterior. Esto implica comparar la CPE promulgada el 2 de febrero de 1967, en la que se consignó apenas cuatro artículos destinados a los derechos fundamentales y 27 artículos para definir las garantías constitucionales, frente a la CPE promulgada el 7 de febrero de 2009 que, con un catálogo amplísimo inscrito en el Título II, tiene 7 capítulos, 17 secciones y 93 artículos, más uno que determina los deberes y 16 que abordan o reconocen las garantías constitucionales. Este rasgo consolida uno de los catálogos más amplios de derechos fundamenta-

les contenidos en la Constitución de un Estado en la región; a más de considerar las cláusulas de textura abierta para el reconocimiento de los derechos humanos, que están en los artículos 13 y 256, más el último e importante avance consistente en la identificación del bloque de constitucionalidad, que es aquel en el que se afirma que la Constitución ya no es solamente el texto compuesto por sus 411 artículos, sino que incluye además todos los tratados internacionales en derechos humanos ratificados por el Estado boliviano.

Este contexto normativo trajo como resultado, a diez años de la vigencia de la aludida Constitución, un escenario en el que el Estado boliviano puede ser reconocido y distinguido por la inclusión social, el pluralismo, la interculturalidad, el reconocimiento de la diversidad, la igualdad, la participación de todos los sectores de la población y la inclusión de los históricamente excluidos.

Estos aspectos que hoy analizamos, desde la perspectiva de un jurista y activista de los derechos humanos, actualmente como magistrado del Tribunal Constitucional Plurinacional, son elementos de importante distinción, que fortalecen el Estado como entidad garante de derechos fundamentales y a la sociedad en su conjunto, con especial énfasis en la población más vulnerable, reconociendo y estableciendo mecanismos de protección y resguardo para que las personas y las colectividades exijan el resguardo, tutela y vigencia de sus derechos humanos y fundamentales.

## **Referencias citadas**

Bazán, V. (2012). “Los derechos fundamentales en Bolivia”. En: *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 16: 21-60. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Constitución Política del Estado Plurinacional (2009). Bolivia. Disponible en: <http://www.silep.gob.bo/silep/masterley/127385>

Guastini, R. (2001). *Estudios de Teoría Constitucional*. México. Editorial Distribuciones Fontamara.

Vargas Gamboa, N. V. & Gamboa Alba, S. (2014). *El derecho de los pueblos y naciones indígena originario campesinos en la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia: Derechos Humanos de los grupos vulnerables*. Universidad Autónoma Juan Misael Saracho.

Pacto de Unidad (2010). *Manifiesto Político y Cultural de la Madre Tierra*. s/l: CSUTCB, CNMCIQB “BS”, CSCIB, CIDOB, CONAMAQ.

Vargas Lima, A. E. (2012). “El derecho al medio ambiente en la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia”. En: *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Fuchs M. Ch. (Ed). Colombia. Konrad Adenauer.

Montaño Riveros, L. M. (2015). *Pluralismo jurídico y Derechos de la Madre Tierra*. La Paz. Revista Jurídica Derecho.

Zizek, S. (2012). *En defensa de la intolerancia*. Madrid. Ediciones Sequitur.

### **Referencias normativas**

Ley N° 027 del Tribunal Constitucional Plurinacional.

Ley N° 071 de Derechos de la Madre Tierra (2010).

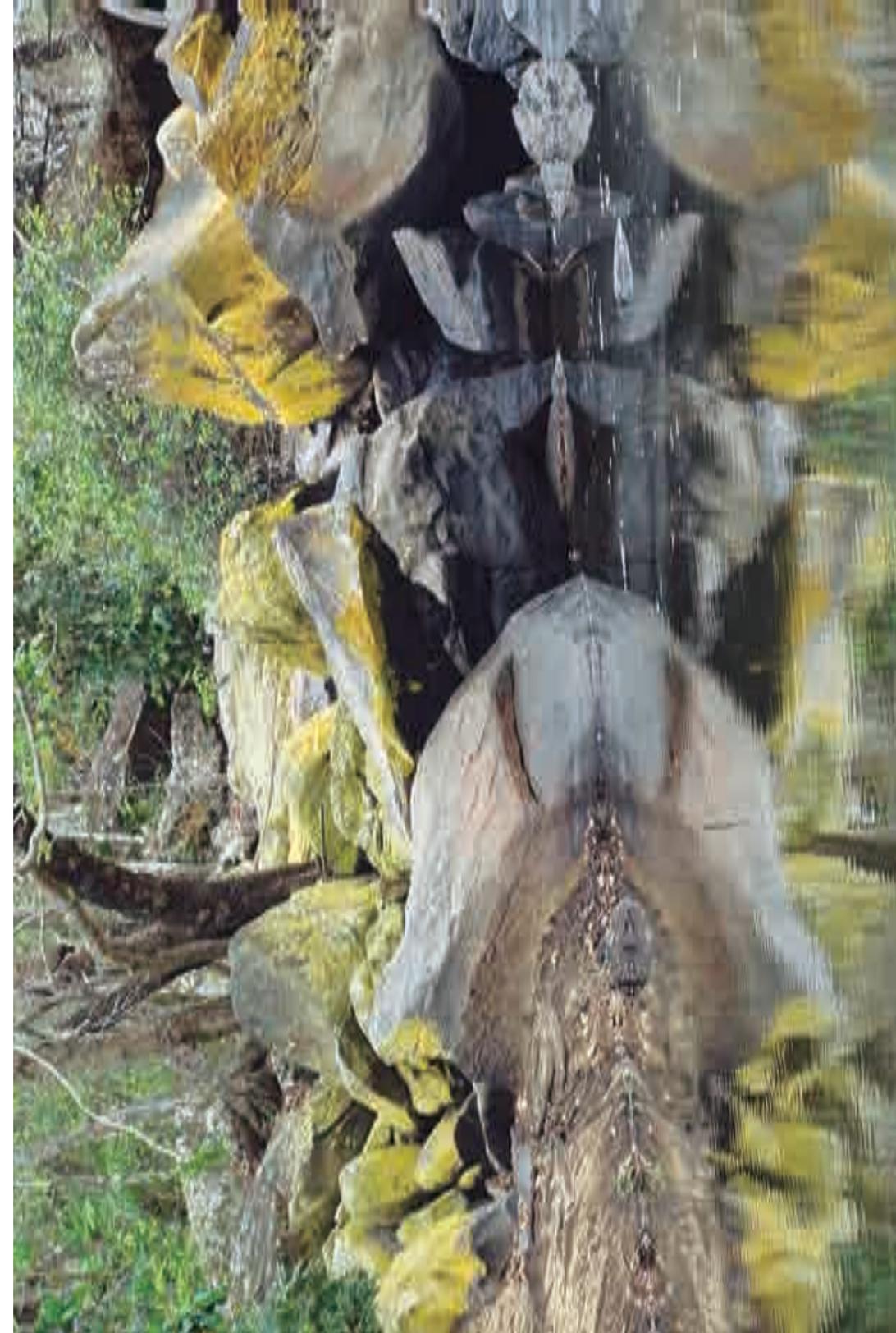
Ley N° 073 de Deslinde Jurisdiccional (2010).

Ley N° 300 Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien (2012).

Ley N° 1257 de aprobación del Convenio 169 Organización Internacional del Trabajo (1991).



**PLURALISMO JURÍDICO, JUSTICIA Y  
AUTONOMÍA INDÍGENA ORIGINARIA  
CAMPESINA: ANDAMIAJES Y DESAFÍOS  
DEL ESTADO PLURINACIONAL**



Miguel Angel Foronda Calle<sup>1</sup>

## **1. El Pluralismo jurídico como punto de partida**

Dentro del diseño constitucional adoptado por el Estado boliviano desde el año 2009, se puede observar que el pluralismo jurídico forma parte de él. Por un lado, como rasgo característico del modelo de Estado<sup>2</sup> y, por otro, como un principio para el ejercicio de la potestad de impartir justicia<sup>3</sup>. Pero más allá de estas referencias constitucionales, ¿en qué contexto surge el pluralismo jurídico?, ¿cómo puede entenderse?, ¿cuáles son sus alcances?

Lo primero que se debe tener en cuenta es que la CPE vigente inauguró, junto a Ecuador, lo que puede denominarse “constitucionalismo plurinacional”<sup>4</sup> (Rojas, 2018: 62). Este tipo de constitucionalismo plantea una “nueva manera de pensar el Estado” ya que reconoce la existencia de otras culturas y racionalidades y en consecuencia otro tipo de derecho (Rojas, 2018: 62-63). Entonces el pluralismo jurídico planteado dentro

<sup>1</sup> Abogado con especialización en descentralización y gestión pública. Investigador en temas de derecho autonómico, constitucional y políticas públicas.

<sup>2</sup> El artículo 1 de la CPE señala: “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país”.

<sup>3</sup> El artículo 178.I de la CPE señala: “La potestad de impartir justicia emana del pueblo boliviano y se sustenta en los principios de independencia, imparcialidad, seguridad jurídica, publicidad, probidad, celeridad, gratuidad, pluralismo jurídico, interculturalidad, equidad, servicio a la sociedad, participación ciudadana, armonía social y respeto a los derechos”.

<sup>4</sup> Rojas señala que “[...] con una mirada amplia, se pueden identificar tres grandes horizontes del constitucionalismo: el liberal, el social y el pluralista” (2018: 54). Las constituciones aprobadas después del primer lustro del siglo XXI en Ecuador y Bolivia inaugurarían el “ciclo del constitucionalismo plurinacional” (62). Se entendería que estas formarían una nueva tendencia dentro del constitucionalismo pluralista que, a decir del autor boliviano, fue inaugurado con la Constitución canadiense de 1982 y luego le siguieron otras como la de Guatemala en 1985, Nicaragua en 1987, Colombia en 1991, México en 1992, Perú en 1994, Bolivia en 1994, Ecuador en 1998 y Venezuela en 1999; además se tuvo la aprobación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas (pp. 60-62).

del texto constitucional boliviano debe ser entendido en un escenario de reconocimiento de diversos actores que poseen y actúan bajo diferentes modelos civilizatorios dentro de un mismo territorio estatal. Bajo la lógica zavaletiana se podría decir que se está frente a un contexto “abigarrado”. Asimismo, es importante entender que la adopción de esta característica estatal:

*[...] es el resultado, por un lado, del parcial e infructuoso trasplante del derecho europeo sobre las naciones y pueblos indígenas originario sometidos a la colonización y, por otro lado, de las limitaciones del ordenamiento jurídico republicano, incapaz permanentemente de atender las demandas y de resolver los conflictos de grandes sectores de la sociedad estatal, en especial de los pueblos indígenas (Böhr, 2017: 67).*

Ahora bien, desde una perspectiva conceptual se puede señalar que el pluralismo jurídico es algo antagónico al monismo jurídico<sup>5</sup> (Böhr, 2017: 46; Rojas, 2018: 35). De lo que se trata es de que se produzca una coexistencia, en un mismo tiempo y espacio, de diferentes sistemas jurídicos, una “polisistemia”<sup>6</sup> (Böhr, 2017: 45). Esta coexistencia compleja debe ser constante y para su funcionamiento necesita un enriquecimiento e interdependencia mutua entre los sistemas jurídicos que la compongan, además de que produzcan “órdenes jurídicos porosos” (Rojas, 2018: 38). Así la implementación de esta característica estatal requerirá una etapa de transitoriedad para salir del esquema del monismo jurídico y decantar en un “derecho dúctil”, es decir de carácter “acomodadizo”, “amigable” (Rojas, 2018: 41).

<sup>5</sup> El monismo jurídico concibe que “en cada Estado existe sólo un sistema jurídico.” (Böhr, 2017: 46). De otro lado se debe considerar que esta figura trata de “[...] un proyecto, una empresa estatal para lograr homogenizar el ordenamiento jurídico” (Rojas, 2018: 35). En perspectiva histórica se puede señalar que “las ideas centrales del monismo jurídico” fueron propuestas por Hobbes y Locke (Böhr, 2017: 46) pero su desarrollo cobró fuerza “a principios del siglo XIX y se encuentra íntimamente relacionado con esta pulsión de construir nación, de construir un Estado-nación” (Rojas, 2018: 35).

<sup>6</sup> La idea de “polisistemia” es tomada por Böhr (2017: 45) de Ardila.

En lo que hace a los alcances del pluralismo jurídico, hay que considerar que los mismos no se limitan a los sistemas de administración de justicia sino que se complementan con ordenamientos jurídicos. En ese entendido el pluralismo jurídico implica la multiplicación de los centros de poder reflejados en “múltiples espacios de la construcción de la norma”, “múltiples órdenes jurídicos”, “otros espacios de administración de justicia”, “descentramiento del sujeto de derecho” (Rojas, 2018: 36). Esta pluralidad de espacios de poder es evidente dentro del diseño constitucional boliviano con el establecimiento del régimen autonómico y el otorgamiento de las funciones jurisdiccionales a las autoridades de los pueblos y naciones indígena originario campesinas (PNIOC) (CPE, art. 190.I, art. 272, art. 277, art. 281, art. 283, art.290.II). Así, se podría plantear que el pluralismo jurídico crea esa polisistemia a la que se hacía referencia anteriormente y que se expresa en tres variables: 1. La multiplicación de centros decisorios para la aprobación de normativa que se vincula con el régimen autonómico y que, como consecuencia, trae múltiples ordenamientos jurídicos; 2. La multiplicación de sistemas de administración de justicia; y 3. La habilitación de otros sujetos para ejercer el derecho y que no se limita a los abogados.

El presente texto analizará las primeras dos variables, de tal suerte que se describirá y tratará de comprender el andamiaje institucional que conlleva el pluralismo jurídico. La tercera variable será desarrollada en otra oportunidad<sup>7</sup>. Seguidamente nos concentraremos en el tema específico de la justicia indígena originaria campesina (JIOC)<sup>8</sup> como parte del pluralismo jurídico, incluyendo el análisis del desarrollo institucional producido en las tres autonomías indígena originaria campesinas (AIOC) que se encuentran en funcionamiento para luego proponer un breve estado de situación de la JIOC a partir del diagnóstico realizado en la Cumbre Nacional de JIOC, en agosto de 2018, finalmente se arribará a algunas conclusiones.

<sup>7</sup> Para un acercamiento a esta temática se sugiere consultar Pruden (2017) (Coord.).

<sup>8</sup> No se ha ingresado a profundizar el régimen autonómico porque el relevamiento de información en esta materia requiere más tiempo del dispuesto para la elaboración de este trabajo.

## **2. El diseño institucional del pluralismo jurídico en el Estado Plurinacional de Bolivia**

### **2.1. Régimen autonómico como multiplicador de los centros decisorios para la aprobación de la normativa y creación de ordenamientos jurídicos subnacionales**

La definición de los alcances de la autonomía se encuentra dentro del mundo de la polisemia (Barrios, 2008: 22), es decir que no existe un concepto universal, ello puede ser constatado en el estudio comparado de las constituciones del mundo. No obstante, un carácter que permite acercarse a un rasgo distintivo de la autonomía es el otorgamiento de la “potestad de legislar” a niveles subnacionales, de tal suerte que el nivel central abandonaría el monopolio de producir leyes que es lo que sucede en el caso de los llamados “Estados Unitarios” (Barrios, 2008: 23, 140). Este otorgamiento permite tener un empoderamiento territorial que va más allá de la posibilidad de producir normas de índole reglamentaria (Barrios, 2008: 22-23).

En este punto conviene precisar que una norma es una categoría general que puede expresarse en una ley y un reglamento, como productos del ejercicio de las facultades legislativa y reglamentaria respectivamente. Esta distinción cobra sentido ante el establecimiento de la jerarquía normativa que es identificada con la Pirámide de Kelsen, que ubica a la Constitución en la cúspide seguida por las leyes y los reglamentos. Entonces la autonomía se caracterizaría por la multiplicación de centros de producción normativa, tanto legislativa como reglamentaria, y ello, consiguientemente, genera la construcción de diversos ordenamientos jurídicos subnacionales cuyo número estará determinado según la cantidad de niveles de gobierno que reconozca el ordenamiento constitucional. Estos ordenamientos jurídicos estarán compuestos por la suma de las normas producidas por los territorios autónomos, pero además se tendrá la normativa producida por el nivel central.

El pluralismo jurídico boliviano, desde la perspectiva de los centros decisorios para la aprobación de normativa, como se observa en la Tabla 1, se conforma por cuatro modalidades de autonomía: departamental, municipal, regional e indígena originaria campesina (IOC). La autonomía regional tiene además las facultades reglamentaria, legislativa y normativa-administrativa. Hablando retrospectivamente, sería equivocado afirmar que dentro del esquema previo a la CPE de 2009 no hubiera existido otros centros de producción normativa, además de los del nivel central; de hecho, dentro del nivel departamental y municipal, dicha posibilidad ya se encontraba presente, pero bajo la limitante de que su producción se enmarcaba en la escala inferior a la ley. Lo que hoy se tiene es que se ha incorporado, con excepción de la autonomía regional<sup>9</sup>, una multiplicidad de centros de producción legislativa con la inclusión al armazón estatal de la AIOC y la autonomía regional, en los casos departamental y municipal mantienen sus centros de producción reglamentaria<sup>10</sup>. Como consecuencia del pluralismo jurídico, se puede señalar que hoy nos encontramos ante otro rasgo específico del Estado boliviano que podría ser denominado como pluriautónomico<sup>11</sup> que trasciende el esquema autonómico clásico español concentrado en dos niveles de gobierno como son el nivel central y meso con las comunidades autónomas.

<sup>9</sup> La autonomía regional, como lo establece el artículo 281 de la CPE, no goza de la facultad legislativa sino de la facultad normativo-administrativa.

<sup>10</sup> Incluso se podría hablar de la existencia de una facultad estatutaria que emergería de la competencia que tienen los gobiernos autónomos para elaborar sus estatutos autonómicos.

<sup>11</sup> La referencia al Estado pluriautónomico fue propuesta por el autor en un artículo con el mismo título publicado en la edición del 28 de agosto al 3 de septiembre del año 2011 del semanario “La Época”.

**Tabla 1**  
**Centros de producción normativa en el Estado Plurinacional de Bolivia**

Nivel Territorial	Centros de Producción Normativa		
	Órgano Legislativo	Órgano Ejecutivo	Órgano Electoral
<b>Nivel central</b>	Asamblea Legislativa Plurinacional	Órgano ejecutivo	Tribunal Supremo Electoral, tribunales electorales departamentales, juzgados electorales, jurados de mesas de sufragio, notarios electorales
<b>Nivel departamental (autonomía departamental)</b>	Asamblea Legislativa Departamental	Gobernación	No posee
<b>Nivel municipal (autonomía municipal)</b>	Concejo Municipal	Órgano ejecutivo	No posee
<b>Nivel IOC (TIOC) (autonomía IOC)</b>	Según determine cada PNIIOC	Según determine cada PNIIOC	Según determine cada PNIIOC
<b>Nivel regional (autonomía regional)</b>	No posee	Asamblea Regional	No posee

Fuente: Elaboración propia con base en la CPE.

Con relación a la AIOC, a diferencia de las otras modalidades autonómicas, la CPE no precisa su estructura institucional y por ende no indica las instancias productoras de normativa. El alcance de esta figura se circunscribe al autogobierno que tienen los PNIOC y al compartimiento de características como son: territorio, cultura, historia, lenguas y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas (CPE, art. 289). En cuanto a la producción normativa, ¿cómo se puede señalar que la AIOC posee instancias de producción legislativa y reglamentaria? La respuesta viene dada por el régimen competencial establecido también en la CPE y que asigna cuatro tipos de competencias a todos los tipos de autonomía: privativas, exclusivas, compartidas y concurrentes (art. 297); es en ese marco que la AIOC tiene asignadas las últimas tres y en ellas se encuentra incorporada la facultad legislativa para el caso de competencias exclusivas y compartidas<sup>12</sup>, además de la reglamentación para las competencias exclusivas, concurrentes y compartidas. Entonces, se tiene que el diseño constitucional obliga a la AIOC a ser un centro productor de normas legislativas y reglamentarias pese a que dicho mecanismo no necesariamente es parte de sus formas de autogobierno. Esta sería una consecuencia de que los PNIOC pasen a formar parte del Estado porque eso es lo que viabiliza la AIOC. En todo caso no debe perderse de vista que cada AIOC tiene una forma de autogobierno específica, de ahí que la CPE no precisa, a diferencia de los otros tipos de autonomía, a qué instancias le corresponderá producir normas, de esta manera, dichas definiciones son dejadas para los estatutos autonómicos.

Finalmente, en lo que respecta a este acápite, se debe tener en cuenta la situación del Órgano Electoral. En ese marco hay que señalar que, con excepción de la AIOC, el ejercicio de esta función de gobierno le corresponde al nivel central a través de las instancias territoriales que desplaza en todo el territorio estatal (Tribunales Electorales Departamentales).

<sup>12</sup> En este caso la legislación es denominada Ley de Desarrollo que es emitida en base a la Ley Base que debe ser elaborada y aprobada por el nivel central a través de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

En todo caso desde el Órgano Electoral también existe la posibilidad para producir normativa a través de las instancias que la conforman para regular la realización de procesos electorales. Se entendería que esta producción normativa no es legislativa puesto que dicha facultad es asignada únicamente a las Asambleas que forman parte de los diferentes niveles de gobierno. Esta característica ya se encontraba presente antes de aprobarse la CPE vigente, sin embargo, hoy se incorpora la democracia comunitaria que permite que los PNIOC realicen sus procesos de elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios (CPE, art. 11.II) de tal suerte que el Órgano Electoral solo supervisa dichos procesos<sup>13</sup>.

## **2.2.Multiplicación de sistemas de administración de justicia**

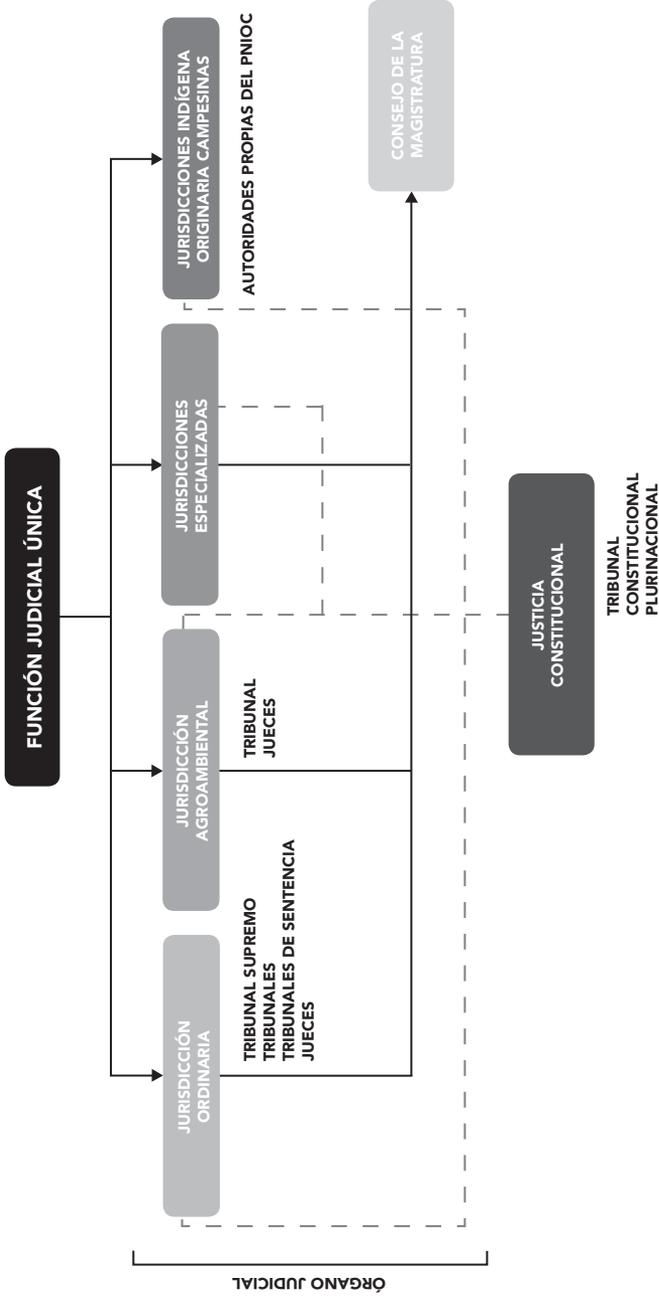
A partir de reconocer como característica estatal y principio de la función judicial al pluralismo jurídico, así como establecer que dicha función es única (CPE, art. 1, art. 178.I, art. 179.I), la CPE constituye un órgano judicial complejo puesto que se encuentra compuesto por múltiples sistemas de administración de justicia como puede observarse en el Gráfico 1. Asimismo, el diseño judicial contempla al Consejo de la Magistratura como la instancia disciplinaria, de control y fiscalización del manejo administrativo y financiero y de la formulación de políticas de gestión de los sistemas: ordinario, agroambiental y jurisdicciones especializadas (CPE, art. 193.I). Esta delimitación lleva a inferir que en el caso de la JIOC dichos aspectos son dejados a la institucionalidad propia de cada PNIOC según los principios, valores culturales, normas y procedimientos que tengan (CPE, art. 190.I). A este escenario habría que sumar al Tribunal Constitucional Plurinacional que no forma parte propiamente de la función judicial, pero es el que se encarga, a partir de su función interpretativa, de garantizar la supremacía de la CPE, ejer-

<sup>13</sup> Dentro del texto constitucional, a diferencia de lo que se establece en las disposiciones generales del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional, no se reconoce a las instituciones de la democracia comunitaria como parte del Órgano Electoral por lo cual existe una nebulosa respecto a si este tipo de democracia forma o no parte del andamiaje estatal.

cer el control de constitucionalidad y precautelar el respeto y vigencia de derechos y garantías constitucionales (CPE, art. 179.I.III, art. 196). En este orden de cosas se debe tener en cuenta como dato relevante que la jurisdicción ordinaria pasa de ser el único sistema a uno más y comparte la misma jerarquía con la JIOC (CPE, art. 179.II), esto muestra una mutación trascendental puesto que el anterior diseño constitucional minimizaba a la que hoy es conocida como la JIOC al considerarla como un mecanismo de “solución alternativa de conflictos”<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> El texto constitucional abrogado, dentro del Régimen Especial Agrario y Campesino, señalaba: “Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes. La ley compatibilizará estas funciones con las atribuciones de los Poderes del Estado.”

**Gráfico 1**  
**Diseño institucional de la justicia en el Estado Plurinacional de Bolivia**



**Fuente:** Elaboración propia con base en el artículo 179 de la CPE.

En este escenario se debe tener en cuenta, con excepción de la JIOC, que la administración de justicia se encuentra en manos del nivel central ya que es parte de las competencias exclusivas de dicho nivel (CPE, art. 298.II.24). Los mecanismos de movilidad competencial (transferencia y delegación) habilitados por la CPE para las competencias exclusivas<sup>15</sup> llevarían a pensar que la materia de “administración de justicia” podría tener alguna posibilidad de ser territorializada a los gobiernos autónomos; en lo fáctico, es imposible ya que no existen órganos judiciales subnacionales por lo cual se trataría de “una competencia exclusiva inmovilizada” (Arandía, 2017: 205-208). En ese mismo marco se encontraría la codificación sustantiva (procedimental) y adjetiva (derechos y deberes) en materia civil, familiar, penal, tributaria, laboral, comercial, minería, electoral y niño, niña y adolescente (CPE, art. 298.I.21; Ley N° 548: art. 3)<sup>16</sup> que son reconocidas como competencias privativas<sup>17</sup> del nivel central; en este caso, dada la naturaleza de este tipo de competencias, toda posibilidad de movilidad competencial estaría desestimada. En suma, los aspectos referentes a la función judicial se encuentran inhabilitados para los niveles de gobierno departamental, municipal y regional.

<sup>15</sup> La CPE establece que, en las competencias exclusivas, el nivel de gobierno titular tiene el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, y se habilita la posibilidad de transferir o delegar las dos últimas. A esta posibilidad es a la que se denomina movilidad competencial.

<sup>16</sup> En lo referente a la codificación, pueden surgir posibles conflictos competenciales. Por ejemplo, en materia de niño, niña y adolescente se tiene competencia exclusiva de los gobiernos autónomos departamentales, municipales e IOC (CPE, art. 300.I.20; art. 302.I.39; art. 303.I), en este caso habría que dilucidar, principalmente, si existiría un solapamiento entre la noción de “codificación adjetiva” y “promoción y desarrollo de proyectos”. Otro potencial conflicto se podría encontrar en materia electoral, particularmente con submaterias vinculadas a ellas, por ejemplo en el tema de referendos departamentales, municipales, consulta previa y el ejercicio propiamente de la democracia comunitaria (CPE, art. 300.I.3; art. 302.I. art. 304.I.21; art. 11.II.3), o con la competencia compartida referida al régimen electoral departamental y municipal (CPE, art. 299.I.1).

<sup>17</sup> La CPE establece que las competencias privativas se encuentran “reservadas” para el nivel central y no existe posibilidad de generar una transferencia o delegación competencial (art. 297.I.1).

En cambio, en lo que se refiere a los PNIOC, la administración de justicia adquiere otras connotaciones. En este caso hay que comprender que la JIOC se habilita tanto para la generalidad de los PNIOC (CPE, art. 190.I) como para las AIOC, esta última tiene la competencia exclusiva de “ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios de acuerdo a la Constitución y la ley.” (CPE, art. 304.I.8). Como puede apreciarse, en estos casos sucede algo similar al ejercicio de la facultad legislativa en la autonomía, es decir, se produce la ruptura, pero del monopolio del ejercicio de la facultad jurisdiccional en favor de PNIOC. En este contexto la AIOC podría ser un escenario más auspicioso para la JIOC puesto que ella podría permitir mayores posibilidades de desarrollo, siempre y cuando su diseño institucional, que se encuentra contenido en el respectivo estatuto autonómico, permita y contemple dicha posibilidad.

La situación que se acaba de exponer muestra, nuevamente, la complejidad del diseño estatal boliviano y su desafío de las formas puras que habitualmente se conocen en la teoría del Estado y el derecho constitucional. La asignación de la materia justicia a las AIOC, como parte de los gobiernos subnacionales, muestra que el Estado boliviano tiene un diseño territorial mixto que oscila entre lo autonómico, para los casos departamental, municipal y regional, y federal, para la AIOC. Así pues en materia judicial, en lo que se refiere a los niveles central y del territorio indígena originario campesino (TIOC), como base territorial de la AIOC, se podría hablar de la presencia del “federalismo judicial”<sup>18</sup>.

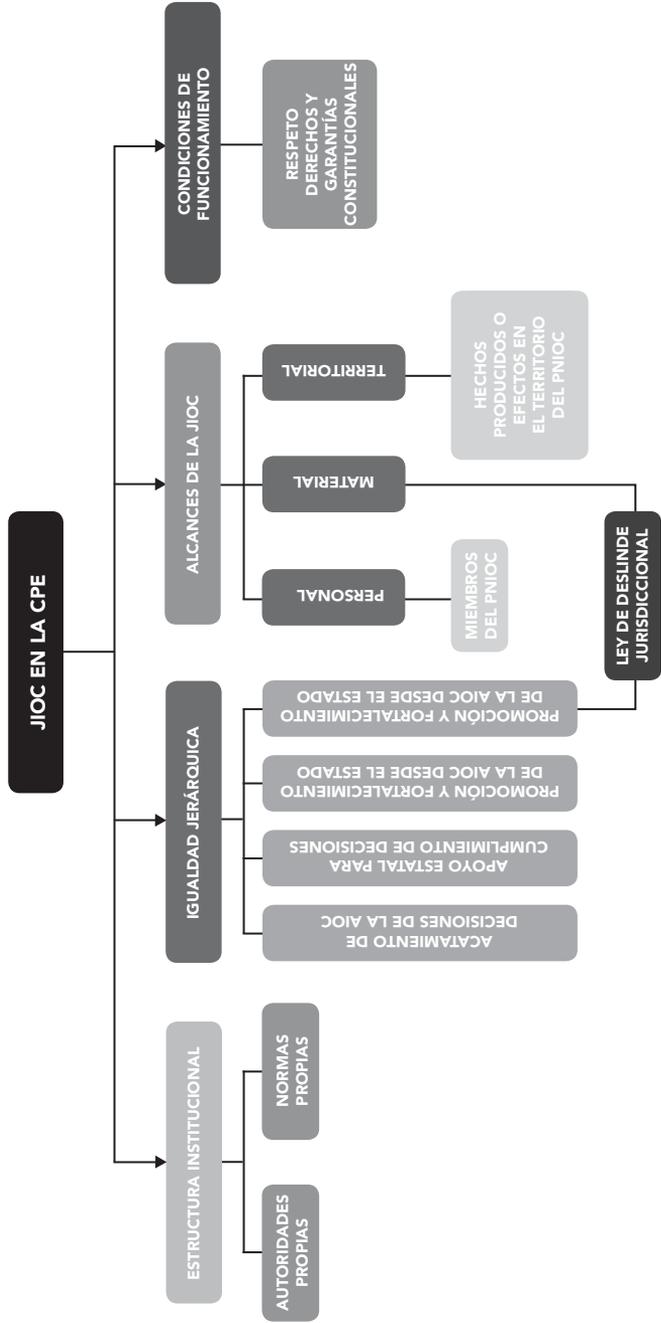
<sup>18</sup>. Esta denominación ha sido encontrada en el texto de Arandia (2017: 207).

### **3. El diseño de la justicia indígena originaria campesina en el Estado Plurinacional de Bolivia**

#### **3.1. Diseño de la justicia indígena originaria campesina en la Constitución Política del Estado**

Los alcances de la JIOC en la CPE pueden sintetizarse en cuatro aspectos (ver Gráfico 2). Dentro de este esquema uno de los aspectos troncales es el que podría denominarse como *estructura institucional*, en la que se establece que la JIOC funcionará con autoridades y normas propias (principios, valores culturales, normas y procedimientos) (art. 190.I). El segundo aspecto puede ser denominado de *igualdad jerárquica* y reúne elementos que determinan que la JIOC se coloque en dicha posición frente a la justicia ordinaria, para ello se define que toda autoridad pública acatará las decisiones de la JIOC, además de que para el cumplimiento de las mismas las autoridades IOC podrán requerir apoyo de entidades estatales, también se introduce el mandato de que el Estado deberá promocionar y fortalecer a la JIOC y que dentro de la Ley de Deslinde Jurisdiccional se establezcan mecanismos de coordinación y cooperación interjurisdicciones (art. 192). En tercer lugar, están los *alcances de la JIOC*, en una suerte de tres dimensiones como son: a) la personal, aplicada a miembros de los PNIOC, b) la territorial, como jurisdicción sobre relaciones y hechos jurídicos que se realicen en el territorio del PNIOC o que tengan efectos en este, y c) la material, que establece una reserva de ley para que mediante la Ley de Deslinde Jurisdiccional se precisen los asuntos o materias que serán de conocimiento de la JIOC (art. 191). El cuarto aspecto se presenta lo que podría considerarse como las *condiciones de funcionamiento de la JIOC*, en cuya base está el respeto a los derechos y garantías constitucionales con mención específica del derecho a la vida y defensa.

**Gráfico 2**  
**Aspectos sobre la JIOC incorporados en la CPE**



**Fuente:** Elaboración propia con base en la CPE, artículos 190-192.

Teniendo en cuenta las definiciones constitucionales para la JIOC, no cabe duda que la Ley de Deslinde Jurisdiccional forma parte importante del diseño de la justicia boliviana, si bien no es el objetivo profundizar en ello, convendría hacer algunos apuntes al respecto. Existen cuestionamientos a esta ley, uno de ellos se produce en torno a la delimitación material. Al respecto Rojas (2018a: 47-48) opina que su formulación denota una “ola de conservadurismo legislativo [...] por la cantidad de materias que prohíbe (re) conocer a la jurisdicción indígena originario campesina”. También se ha dicho que “la Ley de Deslinde Jurisdiccional (2010) quiebra el pluralismo jurídico al subordinar la justicia indígena a la jurisdicción ordinaria. [...] el artículo 10° (Ámbito de vigencia material) de dicha Ley es claramente inconstitucional al excluir a la justicia indígena del conocimiento de materias, pese a que la Constitución establece igual jerarquía entre jurisdicciones” (Exeni, 2018: 123). Asimismo, se considera que el artículo 10 de esta ley coloca límites a la JIOC y ella, según un dirigente de la CIDOB, “no le puede poner límites, el único límite que nos pone la Constitución es el respeto a los derechos y garantías constitucionales [...]” (PNUD, 2018: 91). Por otra parte, una revisión de esta ley da cuenta que si bien existen artículos que hacen mención a mecanismos de coordinación y cooperación como lo requiere la CPE, no existe una definición precisa de dichos mecanismos generando un escenario ambiguo que poco favorece al desarrollo del pluralismo jurídico. Como puede verse, la Ley de Deslinde jurisdiccional posee cuestionamientos que convendría en algún momento ser debatidos y decantar en una reforma de ella si es que fuese necesario.

### **3.2. Diseño de la justicia indígena originaria campesina a partir de la autonomía indígena originaria campesina**

Como se señaló, la AIOC constituye un espacio de desarrollo para la JIOC habida cuenta de la competencia que tiene en dicha materia. Hoy, con la constitución de los primeros gobiernos autónomos indígena originario campesinos (GAIOC)<sup>19</sup> de Charagua Iyambae

<sup>19</sup> En la actualidad, según reportes del Viceministerio de Autonomías, existe una veintena de demandas de acceso a la AIOC que también contemplan diseños propios para implementar su JIOC.

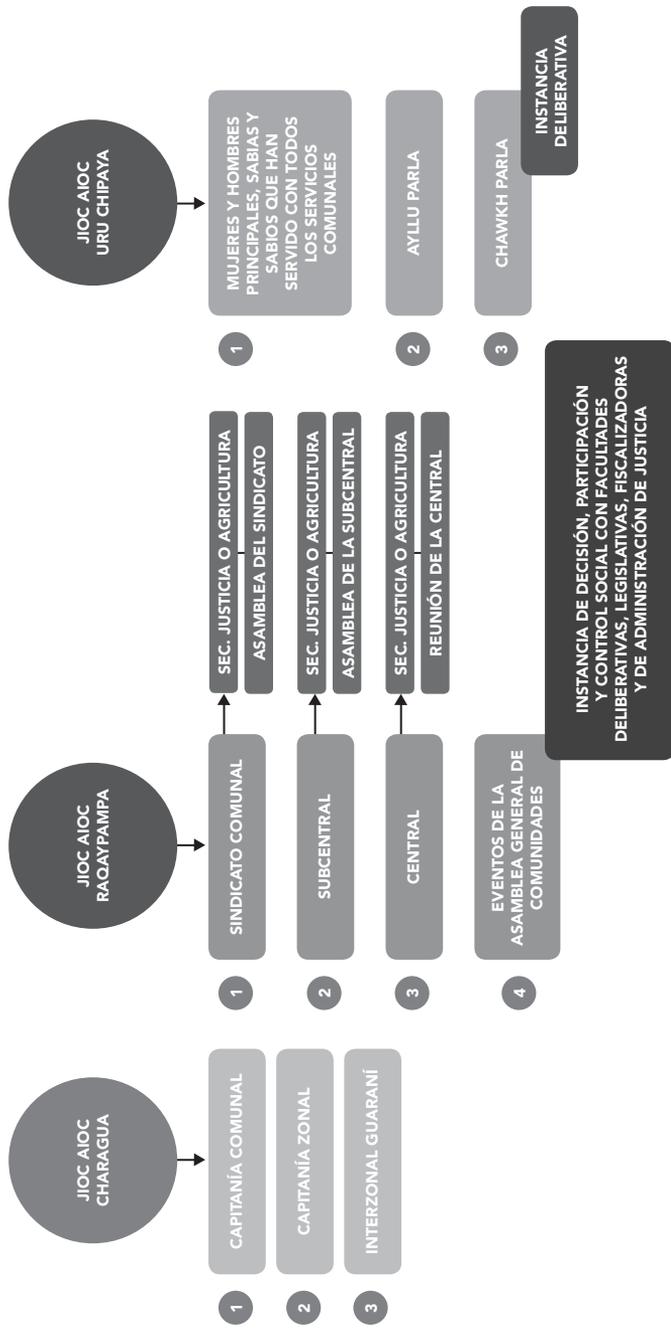
(Santa Cruz)<sup>20</sup>, Raqaypampa (Cochabamba) y Uru Chipaya (Oruro) ya es posible observar la estructura institucional de la JIOC en las AIOC. Con la finalidad de tener un acercamiento al proceso de construcción del pluralismo jurídico, se analizará brevemente los casos ya mencionados a partir de una revisión de sus estatutos autonómicos.

Un primer aspecto a considerar, como se ilustra en el Gráfico 3, son las instancias que componen la JIOC en cada uno de los casos mencionados<sup>21</sup>. Llama la atención en Raqaypampa y Uru Chipaya que sus órganos de deliberación, que son la Asamblea General de Comunidades y el Chawkh Parla, respectivamente, se constituyan en últimas instancias del sistema de administración de justicia (EAIOCR, art. 31-32; EAIOCUC, art.51). Esta situación rompería la lógica tradicional de división de poderes puesto que en estos casos un mismo órgano se encargaría de funciones de gobierno diferentes.

<sup>20</sup>. Como se verá, la referencia a este caso en el desarrollo de este acápite es mínima puesto que su estatuto solo no proporciona información a detalle, como lo hacen los estatutos de Raqaypampa y Uru Chipaya. Convendría una profundización con un estudio de campo.

<sup>21</sup>. En el caso de Charagua no existe mucho detalle a comparación de Raqaypampa y Uru Chipaya.

**Gráfico 3**  
**Estructura de la JIOC en las AIOC de Charagua Iyambae, Raqaypampa y Uru Chipaya**



**Fuente:** Elaboración propia con base en estatutos autonómicos de Charagua Iyambae, Raqaypampa y Uru Chipaya

Por otra parte no se hace mención a que los juzgadores, demandantes o defensores requieran una formación profesional como sucede en la jurisdicción ordinaria, que tiene como principal actor al abogado<sup>22</sup>. En ese contexto, Raqaypampa designa a los secretarios de justicia o agricultura como los primeros en ser llamados a dirimir controversias, así se puede ver que la estructura judicial gira en torno al esquema organizativo sindical (EAIOCR, art. 31); por otro lado en Uru Chipaya se hace mención a que los juzgadores de primera instancia sean personas que hayan cumplido con todos los servicios comunales y que tengan la consideración de sabios, ya en segunda instancia se habla del *rëph rët'* alla como la persona que dirige el ayllu y en última instancia se habla de la dirección del *qhastan yoqztan qamñi zoñi*, cabeza del órgano deliberativo *Chawkh Parla* (EAIOCUC, art. 51). De la misma manera habrá que considerar que la comunidad tiene un rol importante, por ejemplo en Raqaypampa, en caso de que los secretarios de las diferentes instancias no puedan resolver los conflictos que se les presenten, se habilita recurrir a las respectivas asambleas (EAIOCR, art. 32), y algo similar sucede en Uru Chipaya que hace partícipes a los sabios, a los ayllus y al órgano de deliberación que se compone por autoridades comunitarias (EAIOCUC, art. 51).

Respecto de la definición de los alcances de cada JIOC, no existen muchas novedades más que remitirse o replicar lo señalado en la CPE, la Ley de Deslinde Jurisdiccional y la normativa internacional. No obstante, dentro de este ámbito, destaca en el caso de Raqaypampa la introducción de una suerte de principios para la administración de justicia, entre ellos los de respeto a la vida, oralidad, gratuidad y promoción de la reconciliación y restauración en los casos que correspondan (EAIOCR, art. 29).

<sup>22</sup> Constitucional Plurinacional se requiere “poseer título de abogado” (CPE, art. 182. VI, art. 188.I, art. 198). Asimismo, el abogado es quien se dedica al “asesoramiento y la defensa de derechos e intereses tanto públicos como privados, mediante la aplicación de la ciencia y técnica jurídica” (Ley N° 387: art. 5).

Respecto de la coordinación y cooperación, no se introducen mecanismos específicos, se debe observar lo dispuesto por la CPE, leyes nacionales y normativa autonómica. No obstante, el caso de Uru Chipaya posee un precepto que establece una reserva de ley autonómica para diseñar estos mecanismos, lo que requiere que previamente se entable un proceso de “concertación” con las otras jurisdicciones (EAIOCUC, art. 52). Este dato amerita ser resaltado puesto que estaría estableciendo un mandato concreto de política pública que no queda en el contenido ambiguo de observar la normativa.

En los tres casos hay que advertir la ausencia de una línea de política pública para fortalecer la JIOC, ello podría ser un indicio de la importancia que se le da al tema en cuestión. Por otra parte, no se prevé una reserva de ley autonómica, algo similar a lo que sucede en la CPE con la Ley de Deslinde Jurisdiccional, esta reserva sería para el desarrollo de la competencia exclusiva referente a justicia, sin embargo el hecho de que no exista dicha reserva no imposibilita el ejercicio competencial mencionado pero sí puede relegar ello a la voluntad de las autoridades de la AIOC.

No cabe duda de que las lógicas son diferentes a las de la jurisdicción ordinaria y esto es lo que hace al pluralismo jurídico: la heterogeneidad que requiere una efectiva coexistencia entre sistemas que funcionan dentro de un mismo Estado. Claramente queda mucho trecho por recorrer, pero en el caso de las AIOC no se puede aminorar el hecho de que se estén introduciendo líneas de diseño institucional en sus estatutos autonómicos, mismos que a futuro puedan ser desarrollados y seguramente en los hechos se desarrollan de manera cotidiana. Lo otro es la necesidad de comenzar a analizar, más allá del diseño, la forma de funcionamiento de cada uno de estos sistemas para así ir optimizando el funcionamiento o, en su caso, mostrar casos referenciales a ser considerados, no emulados, por otros procesos de AIOC. Corresponde que estos desafíos sean desarrollados por los propios actores, quienes viven y son parte de la JIOC, para evitarse imposiciones que utilizan el alegato del tecnicismo jurídico, aunque, como se ha visto, las lógicas son diferentes y es posible prescindir de este.

#### **4. Acercamientos a un estado de situación de la justicia indígena originaria campesina**

Hay que tener en cuenta que han pasado diez años de la proclamación de la CPE y más de ocho años de la Ley de Deslinde Jurisdiccional, tiempo suficiente para empezar un proceso de implementación y para hacer las primeras evaluaciones. Sin embargo, hay criterios que consideran que existe una:

*[...] casi absoluta ausencia de información actualizada sobre el estado de situación de la jurisdicción indígena, es hoy, la principal y más grande debilidad de la función judicial en Bolivia, factor que viene impidiendo el diseño e implementación, por un lado, de políticas públicas dirigidas a promover y fortalecer la justicia indígena, y por otro, de mecanismos adecuados de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y las demás jurisdicciones [...] Bolivia necesita con urgencia, levantar una línea de base sobre el estado de situación de los múltiples órganos que componen la jurisdicción indígena. (Böhrt, 2017: 74).*

En la línea de ese criterio, se puede coincidir en que existe una ausencia de una línea de base sobre la JIOC que brinde la explicación, territorialmente hablando, de cómo y dónde existe. Evidentemente la AIOC aminora esta ausencia ya que es fácil acceder a sus estatutos que dan cuenta, aunque parcialmente, de la presencia territorial y diseño de su JIOC. Pero ¿qué sucede con los PNIOC, que son la gran mayoría, que ejercen sus sistemas de justicia y que no cuentan con una AIOC constituida? Lo anterior no puede ser tomado como una insinuación a que cada PNIOC esté obligado a escribir sus sistemas institucionales<sup>23</sup> o

<sup>23</sup>. Un testimonio rescatado de la Cumbre Nacional de JIOC señalaba: “Una diferencia que tenemos es la escritura, en lo originario no escribimos nuestra justicia, pero nos permite lograr la paz, permite la solución rápida de los problemas, también permite prevenir ciertos delitos” (Mendoza, citado en: PNUD, 2018: 82).

acceder a la AIOC, salvo que ellos lo consideren, por voluntad propia, algo necesario<sup>24</sup>. Lo que sí parece ser algo indispensable es la elaboración de un mapeo de la JIOC<sup>25</sup> en el territorio nacional para tener un mejor escenario de coordinación y cooperación intrajurisdicciones. Esta línea de base permitiría optimizar los mecanismos de cooperación y coordinación que la propia CPE le encarga a la Ley de Deslinde pero que no ha logrado concretar. Así pues, el mapeo podría ser una herramienta que facilite la cooperación y coordinación, más aún si se tiene en cuenta que el pluralismo jurídico no debe ser entendido como la existencia de diversos sistemas que funcionen como compartimentos estancos sino todo lo contrario, se requiere generar un escenario de coexistencia.

<sup>24</sup>. Al respecto la Ley Marco de Autonomía y Descentralización (LMAD) señala: “Artículo 48 (Expresión Oral o Escrita de sus Potestades). Las facultades deliberativa, fiscalizadora, legislativa, reglamentaria y ejecutiva, además del ejercicio de su facultad jurisdiccional, podrán expresarse de manera oral o escrita, teniendo el mismo valor bajo sus propias modalidades, con el único requisito de su registro, salvo en los casos en que la acreditación documentada de actuaciones constituya un requisito indispensable”. La Ley 026 establece: “Artículo 93 (Garantías para la democracia comunitaria). II. La Democracia Comunitaria no requiere de normas escritas para su ejercicio, salvo decisión de las propias naciones o pueblos indígena originario campesinos. El Órgano Electoral Plurinacional reconoce y protege este precepto prohibiendo cualquier acción o decisión que atente contra el mismo. No se exigirá a estos pueblos y naciones la presentación de normativas, estatutos, compendios de procedimientos similares”. Curiosamente la Ley de Deslinde Jurisdiccional no incorpora una cláusula similar a las anteriormente transcritas, la única mención realizada es en relación a la coordinación que señala: “Artículo 13 (Coordinación). II. La coordinación entre todas las jurisdicciones podrá realizarse de forma oral o escrita, respetando sus particularidades.

<sup>25</sup> Esta necesidad ha sido reconocida y al parecer asumida por el Ministerio de Justicia y Transparencia que a través de su Viceministro de JIOC señalaba en la Cumbre de JIOC realizada en agosto de 2018: “[...] una gran debilidad que tenemos es que no sabemos con exactitud cuántas autoridades indígenas, autoridades de justicia indígena originaria tenemos en todo el Estado Plurinacional, es un trabajo que lo tenemos que hacer” (PNUD, 2018: 69).

En este contexto de vacíos conviene destacar el papel del Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional, a través de su Viceministerio de JIOC<sup>26</sup>, que ha optado por una actitud activa y ha convocado, junto a los PNIOC, y el apoyo del PNUD, a la Cumbre Nacional de JIOC en agosto de 2018, donde participaron actores de las diferentes jurisdicciones y representantes de instituciones como la Policía y el Ministerio Público. Como resultado de esta actividad se obtuvo un estado de situación del desarrollo de la JIOC y propuestas para un mejor funcionamiento, las mismas se hallan contenidas en la memoria publicada por el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional y que recomendamos consultar para una cabal comprensión. A continuación, con la finalidad de tener un acercamiento al proceso de implementación de la JIOC y por ende el pluralismo jurídico, se identifican cinco puntos que expresan un sintético estado de situación de la JIOC y las dificultades que viene atravesando<sup>27</sup>:

- **Falta de socialización de la Ley de Deslinde Jurisdiccional y la JIOC.** Existe un desconocimiento generalizado (autoridades de las diferentes jurisdicciones, estudiantes y ciudadanía) de los alcances de esta ley, lo cual contribuye a la generación de anomalías en el funcionamiento de la JIOC.
- **Incumplimiento de la igualdad jerárquica entre justicia ordinaria y JIOC.** Dada la existencia de una mentalidad colonial, en muchas reparticiones del Estado se considera a la JIOC como una instancia subordinada a la justicia ordinaria. Esta situación, por ejemplo, se visibiliza en casos donde no existen traductores de idiomas originarios (monolingüismo), sucede un olvido o distorsión de los principios, valores e instituciones de la JIOC o se crean instancias

<sup>26</sup>. Esta actitud activa a la que se hace referencia se puede apreciar también en la elaboración del Protocolo de Actuación intercultural de las juezas y jueces, en el marco del pluralismo jurídico igualitario.

<sup>27</sup>. La versión consultada es la memoria encargada por el Proyecto de Fortalecimiento del Estado Plurinacional Autónomo y la Democracia Intercultural del PNUD-Bolivia, para lo cual se ha realizado la consulta y autorización correspondiente a Alberto García Orellana y Fernando García Yapur.

que no son propias a la JIOC y la desnaturalizan, como los tribunales superiores de justicia indígena<sup>28</sup>.

- **Ausencia de coordinación y cooperación entre jurisdicciones, instituciones estatales y en ocasiones dentro de los propios sistemas de JIOC.** En la actualidad los mecanismos de cooperación y coordinación entre las diferentes jurisdicciones e instituciones como la Policía y el Ministerio Público se caracterizan por ser deficientes de manera recíproca<sup>29</sup>. Asimismo se dan casos en los que la coordinación y cooperación dentro la propia JIOC presenta debilidades, en algunas ocasiones debido a la falta de valoración y respeto a las autoridades IOC<sup>30</sup>. Este contexto ha permitido que suceda el doble juzgamiento de un hecho en diferentes jurisdicciones; así, ante la inexistencia de un sistema de información de causas resueltas, quienes no obtienen un resultado positivo en la JIOC van a la justicia ordinaria esperando resultados más favorables y olvidando que ya tienen un dictamen<sup>31</sup>.
- **Falta de presupuesto para implementar la JIOC.** Se ha planteado que, en comparación a lo que sucede en la justicia ordinaria, existe una falta de asignación de recursos económicos, ello tendría su

<sup>28</sup>. Al respecto el ministro de Justicia, Héctor Arce, señalaba en su discurso inaugural de la Cumbre Nacional de JIOC: “Hemos escuchado de que se están formando una serie de grupos y de tribunales, supuestamente tribunales superiores de justicia indígena, tribunales autóctonos, una serie de nombres que en realidad no corresponden. Nuestra justicia indígena no tiene por qué aprender de la justicia ordinaria, la justicia ordinaria tiene mucho que aprender de ello, pero no al revés.” (PNUD, 2018: 26).

<sup>29</sup>. Una propuesta para solucionar este problema fue planteada por el Viceministro de JIOC Gilvio Janayo quien en la Cumbre Nacional de JIOC en agosto de 2018 plantea la creación de un Consejo Nacional de Justicia que reúna a actores estratégicos de las diferentes jurisdicciones e instancias estatales relacionadas (PNUD, 2018: 92).

<sup>30</sup>. Al respecto en la Cumbre Nacional de JIOC, Janayo dijo: “falta organización en las comunidades, existe sobreposición de autoridades, los que ejercen durante la gestión no comunican a las autoridades de su jurisdicción ordinaria su estructura y aparecen otras supuestas autoridades de la misma comunidad” (PNUD, 2018: 88).

<sup>31</sup>. Al respecto, el testimonio de Valeria Rodríguez, perteneciente a la Confederación Nacional de Mujeres Bartolina Sisa, expresaba: “muchas gente que no acepta las resoluciones y soluciones de la justicia originaria y ante eso recurren a la justicia ordinaria [...]” (PNUD, 2018: 83).

incidencia en el ejercicio e implementación de la JIOC. En ese orden de cosas surge como propuesta la asignación de presupuesto destinado a instalar oficinas<sup>32</sup>, adquirir material de escritorio e incluso para el pago de salarios<sup>33</sup>, este último aspecto fue polémico puesto que hay una tendencia que considera que, de darse esta posibilidad, se estaría desnaturalizando una de las características de la JIOC.

- **Límites en el ámbito material.** Existen dudas y observaciones respecto de los alcances de las materias que puede atender la JIOC. Las observaciones apuntarían al artículo 10 de la Ley de Deslinde Jurisdiccional.

## 5. Desafíos para la justicia indígena originaria campesina

A partir del trabajo realizado en líneas precedentes, nos animamos a proponer algunos desafíos que a nuestro juicio deberían ser encarados por la JIOC. Lógicamente que esta es una apreciación que no tendría la solvencia que tiene un actor cotidiano de la JIOC. No obstante, la idea es provocar el debate más que dar una línea de acción.

Antes que nada, es importante identificar ¿quién o quiénes son los sujetos o actores protagónicos para encarar estos desafíos? Por más obvio que parezca, es importante responder a esta pregunta para evitar confusiones. A partir de esta identificación también corresponderá mencionar a los actores secundarios coadyuvantes del principal. Entonces se hablaría de los PNIOC como sujetos protagónicos y titulares de la

<sup>32</sup> El testimonio de una delegada de las Bartolinas señala en relación a este tema: “Nosotras no tenemos una oficina para poder coordinar la administración de justicia. La gente nos tiene que venir a buscar hasta nuestros lugares [...]” (PNUD, 2018: 85).

<sup>33</sup> Al respecto, el testimonio de Isabel Beltrán Choque, perteneciente a la Confederación Nacional de Mujeres Bartolina Sisa: “La CPE dice que [...] tenemos igualdad jerárquica, pero en lo Ordinario hay recursos económicos que son remunerados, pero en el caso de lo Originario no tenemos recursos económicos y eso impide el funcionamiento de la justicia originaria. [...] Todo proceso de administración de justicia originario es también un costo, pero el Estado no contribuye con presupuesto y menos aún con salario y equipamiento, no tenemos recursos físicos y menos aún material de escritorio [...]” (PNUD, 2018: 84).

JIOC, según lo reconoce la propia CPE, estos sujetos tendrían tres vías de actuación: 1. Individualmente, es decir cada PNIOC de manera separada<sup>34</sup>; 2. A través de las AIOC constituidas que podrían actuar por cuenta propia o de manera conjunta a través de la Coordinadora Nacional de Autonomías Indígena Originario Campesinas (CONAIOC)<sup>35</sup>; y 3. A través del Pacto de Unidad, que es la instancia representativa de los PNIOC en Bolivia. Al parecer, las últimas dos constituyen opciones con mayor fuerza por ostentar representaciones colectivas. En cuanto a los actores secundarios se podría visualizar a los siguientes: 1. Las otras jurisdicciones a través de sus mecanismos y diseños institucionales, aunque la jurisdicción ordinaria es la primera en la lista dada la igualdad jerárquica que la CPE le reconoce en relación a la JIOC; 2. El Viceministerio de JIOC, perteneciente al Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional, que ha mostrado interés en apoyar al desarrollo de la JIOC con la realización de la Cumbre, además de ir trabajando insumos como el “Protocolo de actuación intercultural de las juezas y jueces, en el marco del pluralismo jurídico igualitario”; 3. Otras instancias estatales como la Policía y el Ministerio Público que tienen estrecha relación con las actividades de la JIOC pero que no son propiamente sistemas de administración de justicia sino de apoyo de sus funciones<sup>36</sup>. En todo caso no debe haber duda respecto del actor protagónico que, como se dijo, son los PNIOC como titulares de la JIOC y demandantes, en un largo proceso histórico<sup>37</sup>, de ser parte del Estado, un hecho que se ha logrado, cuanto menos en lo jurídico, con los diferentes alcances que propone la CPE.

<sup>34</sup> Un ejemplo de este accionar por cuenta propia es la nación Qhara Qhara del departamento de Chuquisaca que en meses pasados se ha movilizó con demandas propias.

<sup>35</sup> La CONAIOC es la instancia sin fines de lucro constituida “para la representación de las Autonomías Indígena Originario Campesinas” y para coordinar el acompañamiento, desarrollo, consolidación e implementación de estas en Bolivia (Estatuto Orgánico CONAIOC, art. 1, art. 2).

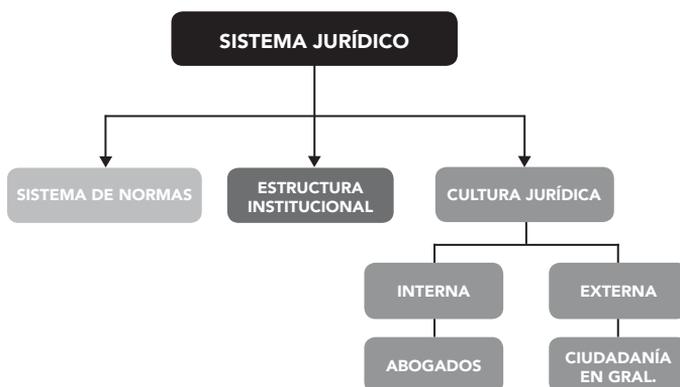
<sup>36</sup> A esta lista quizás podría añadirse a la cooperación internacional que en muchas oportunidades ha apoyado procesos de desarrollo institucional a través del financiamiento de programas y proyectos y/o prestación de asistencia técnica.

<sup>37</sup> Desde una perspectiva estatal se puede analizar este proceso en Jorge Viaña (2014) (Coord.).

La implementación de la política pública de la JIOC requiere una pronta construcción de herramientas. Entre estas herramientas se puede mencionar el mapeo o línea de base de los territorios donde se practique la JIOC con el objetivo, cuanto menos, de tener una descripción de la estructura que hace posible su funcionamiento y de sus normas, sin que ello derive en una codificación o cosa parecida, pues esta figura es ajena a la realidad de los PNIOC. Bajo los mandatos de la CPE vigente, el Tribunal Constitucional Plurinacional ha venido produciendo jurisprudencia en diferentes aspectos que involucran a la JIOC, se puede mencionar las resoluciones producidas de los controles previos de constitucionalidad de proyectos de estatutos autonómicos IOC, conflictos de competencias, consultas de autoridades IOC sobre la aplicación de sus normas jurídicas aplicadas a un caso concreto, entre otros. Es necesario en todos estos casos que se comience a analizar la línea jurisprudencial y ponerla a disposición de autoridades IOC, autoridades de las diferentes jurisdicciones, abogados y ciudadanía en general. Asimismo, se requiere seguir la línea comenzada por el Viceministerio de JIOC, elaborando protocolos de actuación con otros actores estratégicos como el Ministerio Público y Policía Nacional.

En el mismo camino en el que se encuentran los aspectos anteriormente mencionados se requiere comenzar a conocer y comprender los diferentes sistemas de administración de justicia de nuestro PNIOC. Esta es sin duda una tarea, al igual que la línea de base, de amplio alcance y que requiere pensar en un diseño metodológico para relevar información de campo y sistematizarla, así como coordinar e incorporar al trabajo a los propios PNIOC, de tal suerte que no sea un trabajo más que alardee de “erudición jurídica” ignorando a los verdaderos actores. Con ese afán es que se propone, para debatir, retomar un esquema de análisis trabajado anteriormente para examinar sistemas jurídicos. Este se compone de tres elementos como se observa en el Gráfico 4.

**Gráfico 4**  
**Estructura del sistema jurídico**



**Fuente:** Foronda, 2017: 165.

Los sistemas de normas hacen referencia, en el caso de la JIOC, a lo que la CPE señala como: “principios, valores culturales, normas y procedimientos propios”, a ello se podría sumar el análisis de la jurisprudencia producida y los test de constitucionalidad aplicados. El segundo componente de estructuras institucionales se refiere a comprender el sistema de autoridades, los actores que participan en la JIOC y sus funciones, entre otros aspectos. Finalmente, la cultura jurídica propone abordar dos dimensiones: lo interno que no solo se debería enfocar en los abogados sino en otros actores protagónicos como la comunidad y, lo externo, donde se encuentra la ciudadanía en general que es parte de las demandas de justicia o incluso espectador y generador de opinión pública.

Sobre los aspectos que hacen a la estructura de la JIOC, se pueden realizar algunos apuntes a manera de seguir proponiendo desafíos. Por lo que se ha visto, no cabe duda de que la Ley de Deslinde Jurisdiccional debe ser objeto de análisis y debate exclusivo para corroborar si las inconformidades expresadas por actores de los PNIOC son evidentes o si se trata de una falta de socialización y conocimiento de la citada norma.

El punto de partida de este análisis sería la delimitación material de la JIOC, que se encuentra contenida en el artículo 10, y los mecanismos de coordinación y cooperación que están desarrollados en los artículos 13 al 17. En la misma línea, bajo la lógica de que nos encontramos en un proceso de transición, se debe trabajar en una política de *descolonización de la justicia* que implica desterrar la mentalidad del monismo jurídico. El punto de incidencia debe estar en los actuales funcionarios de las jurisdicciones y en los futuros, en formación en las universidades, de esta manera se podrá atender la falta de observancia a la igualdad jurídica que debe existir entre la JIOC y la justicia ordinaria y se podrá responder a las pretensiones de emular a la justicia ordinaria constituyendo instancias similares a ella. La asignación de presupuesto para el funcionamiento de la JIOC también es un tema delicado puesto que todo desarrollo institucional requiere recursos, pero cabe cuestionarse: ¿no se alterará la esencia de la JIOC asimilándola a la justicia ordinaria? Después de todo la JIOC funcionó por largo tiempo sin estos recursos que se demandan. Finalmente, desde la AIOC, e insistimos en que esta base institucional puede ser auspiciosa para la JIOC, se debe plantear mayores posibilidades de desarrollo de este sistema de administración de justicia tomando en cuenta que esta materia forma parte de las competencias exclusivas de los GAIOC. A partir de ello ¿por qué no legislar una ley de JIOC para cada autonomía y así apropiarse del Estado desde el ejercicio del autogobierno? El debate está servido.

## **Referencias citadas**

Arandia Ledezma, I. C. (2017). *Descentralizar la Justicia. Un análisis en clave de constitucionalidad*. Sucre: Universidad Mayor de San Francisco Xavier.

Barrios Suvelza, F. X. (2008). *Hacia un Pacto territorial en Bolivia. Conflictos, Conceptos, Consensos en torno a las autonomías*. La Paz: Weinberg. Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD) Bolivia.

Böhrt Irahola, C. (2017). *Crisis de la justicia boliviana: causas y soluciones*. La Paz: Conceptual. Fundación Vicente Pazos Kanki.

Exeni Rodríguez, J. L. (2018). “Autogobierno indígena: esa buena idea”. En: *Diversidad institucional. Autonomías Indígenas y Estado Plurinacional de Bolivia*. García Yapur, F., García Orellana, A. (Coords.): 109-133. La Paz: Órgano Electoral Plurinacional (OEP)/Tribunal Supremo Electoral (TSE); Ministerio de la Presidencia/Viceministerio de Autonomías; Coordinadora Nacional de Autonomías Indígena Originario Campesinas (CONAIOC); PNUD-Bolivia/Proyecto de Fortalecimiento del Estado Plurinacional Autonómico y de la Democracia Intercultural.

Foronda Calle, M. A. (2011). Estado Pluriautonómico. En *Semanario La Época*, del 28 de agosto al 3 de septiembre de 2011.

Foronda Calle, M. A. (2017). “Bajo la toga: un acercamiento al campo de la abogacía en Bolivia”. En: (2017). “*Doctorcitos*” *Ensayos de sociología y antropología jurídica*. Pruden, H. (Coord.): 161-253. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia. Centro de Investigaciones Sociales (CIS).

Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional (2017). *Protocolo de actuación intercultural de las juezas y jueces, en el marco del pluralismo jurídico igualitario*. La Paz: Editorial del Estado.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2018). *Memoria de la Cumbre Nacional de Justicia Indígena Originario Campesina*. s/l.

Pruden, H. (Coord.) (2017). “*Doctorcitos*” *Ensayos de sociología y antropología jurídica*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia. Centro de Investigaciones Sociales (CIS) de la Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.

Rojas Tudela, F. (2018). *Constitución y Deconstrucción*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia. Centro de Investigaciones Sociales (CIS) de la Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.

\_\_\_\_\_ (2018a) “Dimensiones de lo plurinacional”. En: *Diversidad institucional. Autonomías Indígenas y Estado Plurinacional de Bolivia*. García Yapur, F., García Orellana, A. (Coords.): 39-50. La Paz: Órgano Electoral Plurinacional (OEP)/ Tribunal Supremo Electoral (TSE); Ministerio de la Presidencia/Viceministerio de Autonomías; Coordinadora Nacional de Autonomías Indígena Originario Campesinas (CONAIOC); Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo-Bolivia (PNUD-Bolivia)/Proyecto de Fortalecimiento del Estado Plurinacional Autónomo y de la Democracia Intercultural.

Viaña, J. (Coord.) (2014). *Configuración y Horizontes del Estado Plurinacional*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia - Centro de Investigaciones Sociales (CIS).

## **Referencias normativas**

Constitución Política del Estado (2009). Bolivia. Disponible en: <http://www.silep.gob.bo/silep/masterley/127385>

Estatuto de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae. Aprobado en referendo de 20 de septiembre de 2015. Disponible en: [https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2017/01/estatuto\\_charaguaiyambae.pdf](https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2017/01/estatuto_charaguaiyambae.pdf)

Estatuto de la Autonomía Indígena Originario Campesina de Raqaypampa. Aprobado en referendo de 20 de noviembre de 2016. Disponible en: <https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2016/12/raqaypampa.pdf>

Estatuto del Gobierno Autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya. Aprobado en referendo de 20 de noviembre de 2016. Disponible en: [https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2016/12/uru\\_chipaya.pdf](https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2016/12/uru_chipaya.pdf)

Ley N° 026. Ley del Régimen Electoral (2010). Disponible en: [https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2017/01/Ley\\_026.pdf](https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2017/01/Ley_026.pdf)

Ley N° 031. Ley de Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” (2010). Disponible en: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/bol134099.pdf>

Ley N° 073. Ley de Deslinde Jurisdiccional (2010). Disponible en: <https://ftierra.org/index.php/component/attachments/download/25>  
Ley N° 387. Ley del Ejercicio de la Abogacía (2013). <https://medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/L387.pdf>

Ley N° 548. Código Niña, Niño y Adolescente (2014). [https://www.comunicacion.gob.bo/sites/default/files/dale\\_vida\\_a\\_tus\\_derechos/archivos/LEY%20548%20ACTUALIZACION%202018%20WEB.pdf](https://www.comunicacion.gob.bo/sites/default/files/dale_vida_a_tus_derechos/archivos/LEY%20548%20ACTUALIZACION%202018%20WEB.pdf)





**TERRITORIO, AUTONOMÍAS Y JUSTICIA  
EN LAS NACIONES Y PUEBLOS INDÍGENA  
ORIGINARIO CAMPESINOS**



Gonzalo Vargas Rivas<sup>1</sup>

En el actual contexto de implementación del modelo de Estado Plurinacional, la nueva organización estatal incorpora las autonomías como modelo de descentralización político-administrativa, transfiriendo facultades político-administrativas desde el nivel central del Estado hacia las autonomías departamentales y las autonomías municipales, a la vez que se encauza a las autonomías regionales<sup>2</sup>. A las autonomías indígena originario campesinas (AIOC), emanadas en la propuesta de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (NPIOC), preexistentes al modelo colonial y republicano, corresponde en parte la transferencia de las facultades administrativas y, en parte, la incorporación de la institucionalidad jurisdiccional preexistente a la organización territorial del Estado. Esto como reconocimiento del dominio ancestral sobre sus territorios y del ejercicio de su “libre determinación en el marco de la unidad del Estado” (CPE: art. 2), lo que implica su derecho a la autonomía, al autogobierno, al reconocimiento de sus instituciones, sus sistemas jurídicos, su identidad, en suma, a su cultura. Sobre esta base, se reconoce la “consolidación de sus entidades territoriales”.

Este logro ha sido el resultado de una larga historia de luchas contra la imposición colonial que se prolongó a la etapa republicana, periodo en el que sobre la base de construir el Estado-nación se había puesto a las naciones y pueblos indígena originario campesinos en una condición de subordinación política, explotación económica y subvaloración cultural. El desenlace de este proceso fue haber impedido el reconocimiento pleno de los diferentes pueblos y culturas, así como de sus diversos sistemas jurídicos indígenas.

<sup>1</sup> Antropólogo y docente universitario. Fue Viceministro de Autonomías Indígenas y Organización Territorial, del antiguo Ministerio de Autonomías.

<sup>2</sup> Las autonomías regionales podrán entrañar en algunos casos la lógica republicana de la agregación de municipios y, en otros, la lógica comunitaria de las autonomías indígena originario campesinas que decidan constituir regiones.

Si esto es así, podríamos afirmar que el modelo autonómico del Estado Plurinacional articula dos expresiones de organización o estructuras gubernativas subnacionales con horizontes civilizatorios distintos. Por un lado, las autonomías departamental y municipal se fundan sobre la institucionalidad que proviene del modelo republicano, con una población que se apega más a los paradigmas de la modernidad occidental de corte republicano-liberal; por el otro, las autonomías de las NPIOC proyectan formas de organización y de gobierno propias que emergen de una larga historia de ocupaciones, sobreposiciones, conflictos, articulaciones y complementariedades territoriales en las que han desarrollado diversas formas de organización sustentadas principalmente en las lógicas de reciprocidad comunitaria, pero a su vez articuladas leve o fuertemente, según las características de cada pueblo, a las estructuras socio-económicas del Estado, adquiriendo el modelo autonómico y, especialmente, el de las NPIOC, mayor complejidad. ¿Qué significa esto?:

- Significa que el actual Estado boliviano está impulsando estructuras institucionales de gobierno subnacional que corresponden a paradigmas culturales y civilizatorios distintos.
- Significa que la existencia de las “autonomías indígenas originario campesinas” evidencia el carácter del Estado boliviano como “plurinacional”, constituyéndose en un elemento intrínseco, digamos, el más importante que señala las transformaciones estructurales del Estado boliviano.
- Significa el reconocimiento del pluralismo jurídico, que dice que en el país no hay una sola ley y que las NPIOC se norman por sus propias leyes comunitarias. El pluralismo jurídico establece igualdad jerárquica de los sistemas jurídicos.
- Significa que se reconocen los derechos colectivos de las NPIOC, en igualdad de jerarquía que los derechos individuales liberales.

### **1. La doble dimensión de las AIOC**

La larga memoria histórica de las NPIOC y su constante lucha por sus territorios y sus formas de gobierno ancestral parecen estar interpelan-

donos sobre la complejidad de su autonomía. Es decir, de un lado está esa larga lucha por conservar el control y gestión de sus territorios o su territorialidad y, por el otro, el entronque con el derecho de ejercitar formas gestión pública de recursos estatales, construyendo, según lo establece la Constitución Política del Estado (CPE), sus entidades territoriales autónomas.

Desde esta experiencia, se puede entender que la autonomía indígena originaria campesina tiene dos dimensiones: una es la autonomía como entidad territorial administrativa y la otra es la autonomía con base en el gobierno del territorio ancestral, que denominamos también el ejercicio de la territorialidad.

### **1.1. La autonomía como entidad territorial gubernativa**

En el marco de la libre determinación de las NPIOC, a la autonomía como entidad territorial gubernativa le corresponde su derecho a autogobernarse, generando la emergencia de una institucionalidad administrativa en el contexto del desarrollo autonómico para la “consolidación de sus entidades territoriales, conforme a [la] Constitución y la ley” (CPE: art. 2). La Ley Marco de Autonomías y Descentralización (art. 6. II), respecto a la administración de las unidades territoriales, señala que:

***Entidad Territorial** es la institucionalidad que administra y gobierna en la jurisdicción de una unidad territorial, de acuerdo a las facultades y competencias que le confieren la Constitución Política del Estado y la ley.*

La “entidad territorial” permite a las NPIOC construir una institucionalidad similar a la de las alcaldías, a través de ella tener presencia en el Estado Plurinacional y ejercitar el derecho a la administración de los recursos públicos o fiscales para la gestión pública y el impulso de su propio desarrollo o “vivir bien”, en uso de las competencias asignadas por la CPE y moduladas por sus propias pautas culturales. Sin embargo, a diferencia de la autonomía departamental y municipal, en las

AIOC el “gobierno del territorio” radica en las autoridades ancestrales o territoriales, en coherencia con el reconocimiento a la preexistencia colonial de las NPIOC.

En la autonomía como entidad territorial gubernativa, la autoridad administrativa es elegida por normas y procedimientos propios de acuerdo a las previsiones establecidas en sus “estatutos autonómicos”<sup>3</sup> y está subordinada a la autoridad territorial, emergente de la asamblea comunitaria y que ejerce jurisdicción ancestral relacionada con el control del territorio. La autoridad territorial articula a la entidad administrativa de la autonomía, con la autonomía histórica o preexistente que denominamos “territorialidad” (Vargas, 2016). Por esto la AIOC tiene su propia complejidad, trastoca las formas de organización moderna liberal estatal o, más bien, como diría Exeni (2015), “quiebra la lógica liberal republicana del régimen político y la forma de gobierno”, instala una nueva institucionalidad de tipo intercultural.

En el contexto del desarrollo autonómico, podemos señalar algunas características sustanciales de la autonomía como entidad territorial administrativa o autogobierno.

1. Vigoriza el reconocimiento y consolidación de las NPIOC que construyen su entidad territorial autónoma (ETA), como parte esencial del ejercicio de sus derechos colectivos, en el marco de las lógicas comunitarias.
2. Permite que la entidad gubernativa disponga de autoridades administrativas propias, elegidas según sus normas y procedimientos propios y según lo establecido en sus estatutos autonómicos.
3. Viabiliza, al pueblo que construye su ETA, el reconocimiento y consolidación de sus territorios ancestrales actualmente habitados, como parte de la organización territorial del Estado boliviano.

<sup>3</sup> El estatuto autonómico es la norma básica que organiza la institucionalidad de la autonomía, define la estructura y composición del gobierno, establece las formas de organización y representación de la población para la participación en la definición de políticas públicas, regula las materias y competencias asignadas por la CPE a las entidades territoriales y todas las tareas y características asignadas a la autonomía por la Constitución y la ley.

4. Adquiere las facultades y competencias establecidas en el catálogo competencial de la Constitución Política, a ser desarrolladas con base en las características culturales propias de las NPIOC y expresadas en sus Planes de Gestión Territorial Comunitaria.
5. Facilita, a las NPIOC, participar efectivamente en las instancias u órganos de decisión regional, departamental y nacional.
6. Permite que el autogobierno haga operativos los recursos económicos que el régimen autónomico posibilita, con recursos nacionales o propios, en el marco de sus planes de gestión territorial comunitaria.
7. Genera un nuevo horizonte de la gestión pública, en el marco del paradigma del “vivir bien”, impulsando alternativas que vayan más allá del viejo desarrollismo depredador.

Esta instancia NO está relacionada con el ejercicio de la autoridad jurisdiccional, por tanto el establecimiento y desarrollo de la justicia indígena originario campesina corresponde a las autoridades territoriales o ancestrales y a las definiciones que emergen de sus asambleas comunitarias, según las formas que adopte cada NPIOC, independientemente de que esta haya accedido o no a la AIOC.

## **1.2. La autonomía como el ejercicio de la territorialidad**

Las NPIOC tienen al territorio como la base fundamental para su reproducción material, social y cultural, “es parte esencial de su vida y reflejo de su evolución histórica, [...] es su espacio apropiado, culturizado, es su espacio vital en el que los pueblos, desde sus orígenes, han desarrollado estrategias de organización para el acceso y uso sostenible de los recursos de biodiversidad para su sobrevivencia y reproducción cultural, para el que han diseñado sistemas de autoridades e instituciones basadas en lógicas de reciprocidad y redistribución” (Vargas, 2016: 186).

La asamblea comunitaria es el complemento orgánico del territorio, adquiere diferentes formas y nombres según los pueblos, y es el escenario de donde emergen las decisiones políticas de la comunidad. Estos dos elementos, el territorio y la asamblea comunitaria, configuran la autonomía como la territorialidad histórica de los pueblos que siempre han tenido y

conservado, permitiéndoles generar espacios de negociación y márgenes de autonomía con las distintas formas de Estado a lo largo de la historia.

Las estructuras organizativas, como afirma Silvia Rivera (2010), estarían constituidas por autoridades étnicas elegidas a través de un sistema obligatorio de turnos que involucra a las familias y a los ayllus. La función principal de estas autoridades sería la de distribución equitativa de los recursos productivos entre las familias del ayllu, pero también tendrían la función de establecer una relación armónica con la naturaleza. Esteban Ticona (2000) menciona los mecanismos de democracia del ayllu para la elección de sus autoridades y la jurisdicción sobre el territorio. Albó y Barnadas (1990) destacan estas estructuras organizativas propias, al referirse a las organizaciones campesinas y a la autoridad del sindicato en el Valle de Cochabamba, catalogándolas como “mini-estados” campesinos. Estas lógicas organizativas y territoriales son similares en otras NPIOC de las distintas regiones del país.

Así, la autonomía histórica o ancestral de los pueblos puede entenderse como la capacidad colectiva de dotarse y elegir autoridades propias, establecer reglas y administrar recursos del territorio para garantizar el orden social y la reproducción material, cultural y simbólica de la comunidad. A este carácter de la autonomía SÍ corresponde ejercer, en el marco de su libre determinación, su propio derecho y sus propias formas de justicia.

## **2. Reconocimiento del pluralismo jurídico**

El reconocimiento de las NPIOC como sujetos políticos, con derecho a controlar sus propias instituciones y autodefinir sus destinos, su desarrollo económico, social y cultural, con “derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales”<sup>4</sup>, “a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurí-

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

dicas, económicas y culturales”<sup>5</sup>, implica que se quiebra la idea de que el Estado representa una nación homogénea, con una sola identidad cultural, idioma, religión, y pasa a reconocerse el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico (CPE: art.2). Se cuestionan dos herencias centrales de la juridicidad republicana: los binomios Estado-nación y Estado-derecho (Yrigoyen, 2004: 173), reconociéndose a estas naciones y pueblos el derecho de tener su propio derecho, autoridades y formas de justicia.

La Constitución Política del Estado establece que la potestad de impartir justicia emana del pueblo boliviano y se sustenta en principios como: independencia, imparcialidad, seguridad jurídica, gratuidad, pluralismo jurídico, interculturalidad, participación ciudadana, armonía social (art. 178. I).

Señala también que la función judicial es única<sup>6</sup>. La jurisdicción ordinaria se ejerce por el Tribunal Supremo de Justicia, los tribunales departamentales de justicia, los tribunales de sentencia y los jueces; la jurisdicción agroambiental por el Tribunal y jueces agroambientales; la jurisdicción indígena originaria campesina se ejerce por sus propias autoridades (CPE: art. 179.I), “aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios” (CPE: art. 190, I), y cuya jurisdicción se funda en el vínculo particular de las personas que son miembros de la respectiva nación o pueblo indígena originario campesino (CPE: art. 191. I. II). Es decir, comprende en general el reconocimiento de funciones jurisdiccionales o de justicia a las autoridades de las naciones y pueblos indígena originario campesinas, de acuerdo con sus propias normas y procedimientos, dentro del ámbito territorial que ocupan estos.

<sup>5</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 5.

<sup>6</sup> La Ley 073 de Deslinde Jurisdiccional establece en su artículo 3, sobre igualdad jerárquica, que: “La función judicial es única. La jurisdicción indígena originaria campesina goza de igual jerarquía que la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción agroambiental y otras jurisdicciones legalmente reconocidas.

*Al reconocerse funciones de justicia o jurisdiccionales a los pueblos y las comunidades indígenas/campesinas siguiendo su propio derecho y aplicado por sus autoridades, se admite explícitamente la existencia de órganos distintos al poder judicial, legislativo y ejecutivo para la producción del derecho y la violencia legítima. [...] la potestad de usar la fuerza para hacer efectivas sus decisiones en caso de ser necesario. Ello comprende acciones que pueden restringir derechos, tales como ejecutar detenciones, obligar a pagos, a realizar trabajos, etc. (Yrigoyen, 2004:176).*

Ha habido voces que objetaban el reconocimiento constitucional de los sistemas jurídicos indígenas por un supuesto caos, resultante de la “creación” de muchos sistemas. Es necesario aclarar que la CPE no está creando sino reconociendo algo que ya existía como parte de una realidad social tan diversa y, al contrario, el desarrollo del pluralismo jurídico permitirá crear puentes de entendimiento y articulación, y condiciones para el desarrollo de la función judicial. Además, contribuye a la justicia ordinaria, liberándola de un vasto ámbito socio-territorial, respecto al cual tiene amplias limitaciones.

### **3. Ámbitos de vigencia**

En sujeción a la CPE, la jurisdicción indígena originaria campesina se ejerce en los ámbitos de vigencia personal, material y territorial, cuando concurren simultáneamente (Ley 073: art. 8).

#### **3.1. Ámbito de vigencia personal**

Están sujetos a la jurisdicción indígena originaria campesina los miembros de la respectiva nación o pueblo indígena originario campesino (Ley 073: art. 9), es decir todas las personas que están dentro del ámbito territorial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, pues lo que rige es el criterio de competencia territorial.

*El derecho al propio derecho tiene dos fundamentos. Uno, que podríamos calificar como cultural, es el hecho de la participación de la persona en un sistema cultural determinado. En principio cada persona o grupo humano tiene derecho a ser juzgado dentro del sistema normativo que pertenece a su cultura. Otro, que podríamos calificar como político, es la protección de la potestad de un colectivo para controlar sus instituciones y determinar lo que pasa dentro de su territorio, pues es el modo en el que garantiza su reproducción como colectivo y los derechos de sus miembros. (Yrigoyen, 2004: 185).*

El segundo fundamento permite a las instituciones comunitarias que, independientemente del primero, es decir de la pertenencia que tiene la persona a un pueblo y por tanto a una jurisdicción, la potestad para aplicar la jurisdicción especial o justicia indígena corresponde a las autoridades de las NPIOC; el ejercicio de la justicia reside en tales pueblos y sus órganos de decisión colectiva. No es una atribución de los individuos decidir si se someten o no al derecho y la justicia indígenas. Como ocurre en todo sistema jurídico, el indígena tiene campos de intervención obligatoria, como cuando se afectan bienes que el sistema considera de interés de la comunidad, y campos de intervención a la acción de los individuos o familias, pero el sistema en su conjunto es obligatorio y se impone sobre los individuos, de otro modo se debilitaría su vigencia misma. Tal como establece la CPE: “Están sujetos a esta jurisdicción los miembros de la nación o pueblo indígena originario campesino, sea que actúen como actores o demandados, denunciantes o querellantes, denunciados o imputados, recurrentes o recurridos” (art. 191. I).

Por otro lado, este segundo fundamento permite también evitar que personas ajenas a las NPIOC (no indígenas) rompan la convivencia armónica comunitaria, cometiendo hechos dañinos al amparo de que no pueden ser juzgadas por la justicia indígena. En general, los hechos perniciosos realizados dentro de estos pueblos por personas no indígenas suelen quedar o quedaban sin reparación alguna, al amparo de la institucionalidad estatal de justicia. Queda además una larga historia traumática de la intervención de los aparatos estatales dentro de las

NPIOC que han quebrado los sistemas jurídicos indígenas, afectando con ello la vida comunitaria misma.

En todo caso, en el ejercicio del derecho a la libre determinación, las NPIOC tienen la potestad de considerar bajo qué circunstancias interviene y en cuáles no, qué casos juzgan directamente o en cuáles piden colaboración de la jurisdicción ordinaria.

El otro tema es el de la competencia respecto de personas pertenecientes a las NPIOC que están fuera de su territorio. En el caso de estas personas cuyas situaciones o hechos las involucran solo a ellas, aunque se realicen fuera del territorio indígena originario campesino, es obvia la posibilidad del ejercicio de la jurisdicción indígena en el marco del “fundamento cultural del derecho” (Yrigoyen, 2004: 186) o la justicia, pues el marco cultural y normativo del mismo sigue rigiendo para tales personas. Bastaría con que la persona o personas afectadas demandaran la intervención de su sistema, rechazando la intervención de la jurisdicción ordinaria.

Para el caso de competencia de la jurisdicción ordinaria, cuando los hechos ocurriesen fuera del ámbito territorial de las NPIOC y afectarían bienes o derechos de terceros, la misma está obligada a considerar los condicionamientos culturales del tratamiento del asunto, bajo los criterios de coordinación establecidos en la Ley 073 de Deslinde Jurisdiccional. La Sentencia Constitucional Plurinacional 0764/2014, de 15 de abril de 2014, dice que “la aplicación de la jurisdicción originaria campesina debe ser interpretada de manera extensiva y no restrictiva o limitativamente, no es menos cierto que en aquellos casos en los cuales las autoridades de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos, de acuerdo a sus normas y procedimientos, decidan de manera voluntaria, someter asuntos de su jurisdicción a la jurisdicción ordinaria, ésta (la justicia ordinaria), deberá sustanciar y resolver la problemática, considerando las particularidades del caso y aplicando criterios de complementariedad e interculturalidad”.

### **3.2. Ámbito de vigencia material**

“La jurisdicción indígena originaria campesina conoce los asuntos o conflictos que histórica y tradicionalmente conocieron bajo sus normas, procedimientos propios vigentes y saberes, de acuerdo a su libre determinación”, tal como lo establece la Ley 073 (art. 10. I). Bajo esta lógica, la jurisdicción indígena originaria campesina tiene competencia para conocer todas las materias que juzgue conveniente, dentro del ámbito territorial propio de la NPIOC e incluso extraterritorialmente, respecto de sus miembros, bajo ciertas circunstancias.

El Convenio 169 no establece un límite en cuanto a las materias o la gravedad de hechos que puede conocer el derecho indígena. Esta amplitud es coherente con el hecho de que la jurisdicción indígena se imparte de conformidad con “sus normas y procedimientos propios”. Por su parte la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece que “los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales” (art. 5), y que “los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar la protección de ese derecho y también para asegurar que los pueblos indígenas puedan entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas” (art.13.2). “Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos” (art. 34).

Sin embargo, la Ley 073 señala que la jurisdicción indígena originaria campesina no alcanza algunos casos en materia penal, en materia civil, derecho laboral y otras que estén reservadas en la Constitución Política del Estado<sup>7</sup>.

A este respecto, representantes de las NPIOC han hecho conocer su desacuerdo en diferentes oportunidades en relación a algunos aspectos que señala la Ley 073 en su art. 10.II, considerándolo violatorio de sus derechos establecidos en la CPE y normas internacionales. La Declaración, en su artículo 2, dice: “Los pueblos y los individuos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos”.

En todo caso, la Ley 073 de Deslinde Jurisdiccional está vigente y su objeto es “regular los ámbitos de vigencia, dispuestos en la Constitución Política del Estado, entre la jurisdicción indígena originaria campesina y las otras jurisdicciones reconocidas constitucionalmente; y determinar los mecanismos de coordinación y cooperación entre estas jurisdicciones, en el marco del pluralismo jurídico” (Ley 073: art.1), pero tomando

<sup>7</sup> Ley 073 de Deslinde Jurisdiccional Artículo 10, II. El ámbito de vigencia material de la jurisdicción indígena originaria campesina no alcanza a las siguientes materias:

- a. En materia penal, los delitos contra el Derecho Internacional, los delitos por crímenes de lesa humanidad, los delitos contra la seguridad interna y externa del Estado, los delitos de terrorismo, los delitos tributarios y aduaneros, los delitos por corrupción o cualquier otro delito cuya víctima sea el Estado, trata y tráfico de personas, tráfico de armas y delitos de narcotráfico. Los delitos cometidos en contra de la integridad corporal de niños, niñas y adolescentes, los delitos de violación, asesinato u homicidio;
- b. En materia civil, cualquier proceso en el cual sea parte o tercero interesado el Estado, a través de su administración central, descentralizada, desconcentrada, autónoma y lo relacionado al derecho propietario;
- c. Derecho Laboral, Derecho de la Seguridad Social, Derecho Tributario, Derecho Administrativo, Derecho Minero, Derecho de Hidrocarburos, Derecho Forestal, Derecho Informático, Derecho Internacional público y privado, y Derecho Agrario, excepto la distribución interna de tierras en las comunidades que tengan posesión legal o derecho propietario colectivo sobre las mismas;
- d. Otras que estén reservadas por la Constitución Política del Estado y la Ley a las jurisdicciones ordinaria, agroambiental y otras reconocidas legalmente.

en cuenta las recomendaciones que el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) ha pronunciado a través de sus sentencias constitucionales, las cuales afirman:

*[...] a este Tribunal Constitucional Plurinacional le resulta absolutamente claro que las comunidades indígena originario campesinas vienen conociendo desde la antigüedad todas las controversias surgidas en la misma forma que cuentan con la presunción de competencia por su situación histórica de desventaja respecto a la jurisdicción ordinaria por lo que la interpretación de la Ley de Deslinde Jurisdiccional debe efectuarse de tal manera que lo inhibido a la jurisdicción indígena originario campesina sea el resultado de una interpretación sistemática del texto constitucional de donde resulte que la exclusión de un “asunto” de la competencia de la jurisdicción indígena originario campesina busque de manera evidente y clara en el caso de proteger un bien jurídico de entidad nacional o internacional de acuerdo a las particularidades del caso concreto<sup>8</sup>.*

En virtud de la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos,

*[...] cada uno de ellos tiene un sistema jurídico acorde a su cosmovisión, con su cultura, tradiciones, valores, principios y normas, en virtud de ello determinan qué hechos o asuntos resuelven, deciden o sancionan, adquiriendo la competencia para conocer los hechos y asuntos que siempre han conocido y resuelto, así como decidir en cuáles deciden intervenir y cuáles derivarlos a otra jurisdicción.*

*De tal forma, es importante evitar una reducción externa de los asuntos que pueden conocer porque se ingresa en un quiebre de los postulados constitucionales y los previstos en el bloque de constitucionalidad.*

<sup>8</sup> Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0026/2013 de 4 de enero de 2013.

*[...] debe tenerse en cuenta que ni el Convenio 169 de la OIT, ni la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establecen un límite en cuanto a las materias o la gravedad de los hechos para el ejercicio de la jurisdicción indígena<sup>9</sup>.*

De acuerdo a la interpretación del TCP, el ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina, y los hechos y conflictos que histórica y tradicionalmente conocieron las NPIOC bajo sus normas y procedimientos propios, son inherentes a su libre determinación y a la esencia de la plurinacionalidad.

*[...] todos los actos, hechos y conflictos que histórica y tradicionalmente conocieron las naciones y pueblos indígena originario campesinos bajo sus normas, procedimientos propios y saberes, son de conocimiento de la jurisdicción indígena originario campesina, por tanto, el ámbito de aplicación material de esta jurisdicción, debe ser interpretado de manera más amplia y progresiva posible, para que se asegure la vigencia de la plurinacionalidad y el respeto al ejercicio pleno de la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos<sup>10</sup>.*

Conforme al bloque de constitucionalidad, el TCP indica que:

*[...] acorde con una interpretación armónica y sistémica del bloque de constitucionalidad imperante, se tiene que el art. 29 inc. a) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su tenor literal previene que ninguna disposición de la Convención puede ser interpretada en el sentido de permitir a alguno de los Estados partes, grupo o personas, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en ésta, o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella.*

<sup>9</sup>. Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0037/2013 de 4 de enero de 2013.

<sup>10</sup>. El subrayado es nuestro.

En tal sentido se tiene que las exclusiones competenciales de la jurisdicción indígena originario campesina deben ser interpretadas:

*[...] de manera restrictiva y excepcional, para evitar así suprimir el ejercicio al derecho a la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos; en ese orden, el numeral primero de dicha disposición, debe ser interpretado a la luz de pautas progresivas y extensivas de interpretación, para consolidar así una máxima eficacia y plena vigencia del principio de libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, aspecto coherente con el postulado de plurinacionalidad igualitaria, con armonía social y respeto, bases de orden constitucional establecido a partir de la Constitución Política del Estado de 2009<sup>11</sup>.*

Corresponde también señalar que tanto la Ley N° 348, Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia, así como la Ley N° 548, Código Niña, Niño y Adolescente, establecen en su texto las atribuciones que tienen las autoridades de las NPIOC para conocer asuntos en el marco de sus alcances, sumando a esto determinados instrumentos internacionales que en materia de derechos humanos facultan a las personas, en este caso a las mujeres, a elegir los tribunales de justicia que garanticen de mejor forma sus derechos.

### **3.3. Ámbito de vigencia territorial**

El ámbito de vigencia territorial se aplica a las relaciones y hechos jurídicos que se realizan o cuyos efectos se producen dentro de la jurisdicción de un pueblo indígena originario campesino, siempre y cuando concurren los otros ámbitos de vigencia establecidos en la Constitución Política del Estado y en la Ley de Deslinde Jurisdiccional (art. 11).

El Convenio 169 de la OIT (arts. 13-15) reconoce a los pueblos indígenas el derecho a tierras y territorio como un espacio de gestión colec-

<sup>11</sup>. Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0764/2014 de 15 de abril de 2014.

tiva. En su artículo 13 expresa que “los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos”. Se trata de los espacios que ocupan y en los que realizan actividades que les permiten su reproducción material y cultural. Por tanto, tener competencia sobre los hechos, casos, situaciones o relaciones jurídicas que ocurren dentro de dicho territorio es parte de la definición propia de los derechos territoriales que tienen las NPIOC. Sin embargo, esto es un mínimo, pues el alcance de la jurisdicción indígena, como hemos visto arriba, se puede ampliar en razón de los ámbitos personal y material. Por ejemplo, cuando las autoridades indígenas solicitan el apoyo de la justicia ordinaria, o de la policía nacional, para aprehender y llevar al territorio indígena respectivo a las personas que han escapado de las sanciones que esos pueblos han determinado en el marco de sus normas y procedimientos propios.

El ámbito territorial incluye dentro de los derechos territoriales “las tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia” (Convenio 169: art. 12.1). Se podría entender también que “dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios”, el “ámbito territorial” de aplicación de su justicia, ligado al “ámbito personal”, no equivale solamente a los territorios ancestrales actualmente ocupados por esos pueblos, sino al espacio geofísico del que son parte, como miembros de la “nación boliviana” (CPE: art. 2-3).

El espacio en el que las naciones y pueblos indígena originario campesinos ejercen “jurisdicción territorial”, o lo que hemos denominado “territorialidad”, es donde está vigente la autoridad comunitaria o territorial para diferenciar de la autoridad administrativa en el caso de las AIOC. Ese espacio es donde se aplica la justicia indígena originaria campesina.

*La territorialidad entonces viene a ser la culturización del territorio, su valoración, su significación, el ejercicio del control y regulación*

*del cuerpo social que habita ese espacio vital. [...] el ejercicio de la autoridad en el territorio o la “territorialidad”, se traduce en el control y gestión que hace esa comunidad o pueblo, no solo de su espacio físico en el que conviven hombre y naturaleza, sino la jurisdicción del gobierno comunal, donde los sujetos están bajo el dominio y la aplicación de normas e instituciones tradicionales que permiten la autodeterminación para la reproducción económico-social y cultural de la comunidad (Vargas, 2016: 117).*

#### **4. El límite de la justicia indígena**

La CPE establece que “la jurisdicción indígena originaria campesina respeta el derecho a la vida, el derecho a la defensa y demás derechos y garantías establecidos” (art. 190, II), lo que en suma significa como límite de su ejercicio el respeto a los derechos humanos. Estos deben ser interpretados y definidos con base en el diálogo intercultural, no pueden estar sujetos a una sola orientación cultural, bajo el riesgo de violentar el derecho a la diversidad.

*Will Kymlicka, uno de los máximos exponentes de la teoría de la ciudadanía multicultural, al sostener que en situaciones de multiculturalidad con presencia de pueblos indígenas, minorías nacionales o culturas societales con un nivel de autogobierno, el sometimiento de los mismos a un marco de derechos humanos no significa necesariamente que deban responder a una ley nacional ni a sus tribunales, sino que podrían crearse tribunales con participación equitativa tanto de la jurisdicción federal (nacional estatal) como de dichos pueblos indígenas o minorías (Yrigoyen, 2004: 189).*

A decir de la autora, Kymlicka cuestiona el supuesto de que los pueblos indios tengan que someterse a tribunales federales compuestos exclusivamente por jueces no indios. Sugiere la creación de un tribunal bilateral de derechos humanos con representación equitativa de ambas partes. La CPE de Bolivia establece el Tribunal Constitucional Plurinacional como instancia que “vela por la supremacía de la Constitu-

ción, ejerce el control de constitucionalidad, y precautela el respeto y la vigencia de los derechos y las garantías constitucionales” (CPE: art. 196. I), y “estará integrado por Magistradas y Magistrados elegidos con criterios de plurinacionalidad, con representación del sistema ordinario y del sistema indígena originario campesino” (CPE: art. 197. I).

## 5. A manera de síntesis de cierre

El modelo “republicano”, que en su concreción expresa la forma de organización liberal, sigue vigente en la nueva Constitución, aunque remozada y ajustada al nuevo contexto constitucional. Este modelo ha cedido paso al reconocimiento constitucional del modelo de organización social “comunitario”, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española y la emergencia de la república, lo que implica la construcción de una institucionalidad plural e intercultural en consonancia al nuevo modelo de Estado.

**Primero:** Tiene que ver con el carácter del Estado boliviano, que adopta el modelo plurinacional en coherencia a su población étnica y culturalmente diversa, pero además cuya población ha desarrollado distintas formas de organización en correspondencia a su cultura y sus territorios, lo que implica también hablar de diversidad geográfica y que ha marcado las particularidades propias del Estado boliviano.

**Segundo:** La construcción de la institucionalidad diversa en el Estado Plurinacional prevé instituciones compartidas e instituciones apropiadas a la identidad cultural de su población. Serían instituciones compartidas, por ejemplo, los órganos del Estado, como son el Órgano Ejecutivo, el Órgano Legislativo y el Órgano Judicial, y por otro lado las instituciones apropiadas son las “autonomías”. Las autonomías departamentales y municipales se van a regular por todos los mecanismos políticos, jurídicos y administrativos occidentales: democracia representativa, voto universal y secreto; son autonomías que tienen como imaginario un desarrollo de corte occidental. Las AIOC, que emergen de la propuesta de las NPIOC, se fundan y desarrollan en otros mecanismos,

otras formas de democracia, otros modos de deliberación, apuntalando el modelo comunitario.

**Tercero:** La emergencia de las AIOC y su complejidad señalan la existencia de dos dimensiones, por un lado, la autonomía como entidad territorial gubernativa, que viene emergiendo en el marco del régimen autonómico del país, y por el otro la autonomía como la territorialidad histórica de los pueblos ancestrales. La primera, es decir la autonomía como entidad administrativa, no tendría entre sus facultades la administración de justicia, la que corresponde a las autoridades territoriales o ancestrales.

**Cuarto:** La CPE garantiza el ejercicio de la libre determinación de las NPIOC, lo que implica que estas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, y, con ello, la vigencia del pluralismo jurídico. Las NPIOC ejercerán sus funciones jurisdiccionales y de competencia a través de sus autoridades, aplicando sus principios, saberes, normas y procedimientos propios.

**Quinto:** El pluralismo jurídico, en los hechos, establece la existencia de dos jurisdicciones o sistemas de justicia que no están definitivamente separados, lo que produciría una permanente tensión y choque entre ambos sistemas y sería riesgoso para la unidad del Estado, sino que permite la articulación y cooperación entre ellos. En esa línea está el desarrollo del pluralismo jurídico que permitirá crear puentes de entendimiento y articulación, y condiciones para el desarrollo de la función judicial. Tiene este rol la Ley de Deslinde Jurisdiccional que, sin embargo, ha sido cuestionada por representantes de las NPIOC, ya que subordina nuevamente la justicia indígena a la justicia ordinaria.

**Sexto:** La Ley de Deslinde Jurisdiccional debe encontrar compatibilidad con la Constitución Política del Estado, bajo sus principios fundantes de plurinacionalidad, pluralismo, interculturalidad y descolonización, entre otros, y con las recomendaciones del Tribunal Constitucional Plu-

rinacional, que indica que esta jurisdicción debe ser interpretada de la manera más amplia y progresiva posible, para que se asegure la vigencia de la plurinacionalidad y el respeto al ejercicio pleno de la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

### **Referencias citadas**

Albó, X. y Barnadas, J.M. (1990) *La cara india y campesina de nuestra historia*. La Paz: UNITAS/CIPCA.

Exeni, J.L. (2015). *La larga marcha. El proceso de autonomías indígenas en Bolivia*. La Paz: Fundación Rosa Luxemburg y Proyecto ALICE.

Rivera Cusicanqui, S. (2010). “Democracia liberal y democracia del ayllu: el caso del Norte de Potosí, Bolivia”. En: *Violencia (re) encubiertas en Bolivia* (pp. 133-174). La Paz: La mirada salvaje/ Piedra rota.

Ticona, E. (2000). *Organización y liderazgo aymara: La experiencia indígena en la política boliviana 1979-1996*. Cochabamba: AGRUCO.

Vargas R., G. (2016). *Territorialidad y Autogobierno: Las Autonomías Indígena Originario Campesinas en el Estado Plurinacional Boliviano*. La Paz: BID-Ministerio de Autonomías.

Yrigoyen Raquel (2004). “Pluralismo Jurídico, derecho indígena y jurisdicción especial en los países andinos”. En *El Otro Derecho*, número 30. Bogotá D.C., Colombia: ILSA.

### **Referencias normativas**

Constitución Política del Estado, promulgada el 7 de febrero de 2009.

Ley 031, Ley Marco de Autonomías y Descentralización, de 19 de julio de 2010.

Ley 073 de Deslinde Jurisdiccional, de 29 de diciembre de 2010.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 7 de septiembre de 2007, homologada por Ley N° 3760 de 7 de noviembre de 2007.

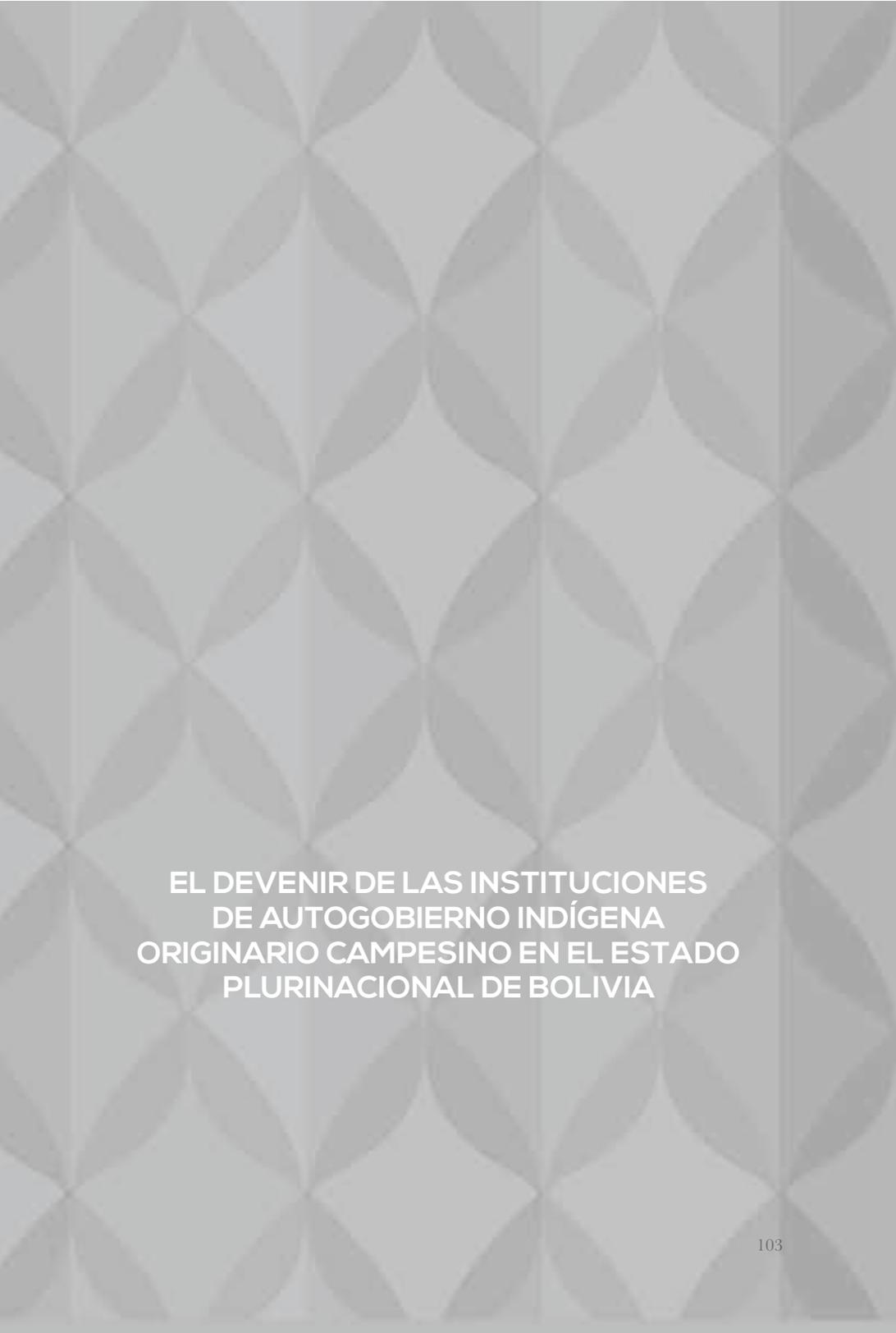
Convenio N° 169 de la OIT Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes 1989, homologada por Ley N° 1257 de 11 de julio de 1991.

Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0026/2013 de 4 de enero de 2013.

Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0037/2013 de 4 de enero de 2013.

Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0764/2014 de 15 de abril de 2014.





**EL DEVENIR DE LAS INSTITUCIONES  
DE AUTOGOBIERNO INDÍGENA  
ORIGINARIO CAMPESINO EN EL ESTADO  
PLURINACIONAL DE BOLIVIA**



Alberto García Orellana<sup>1</sup>

La idea o imagen que más se relaciona con el Estado Plurinacional, que además de tanto repetirse se volvió un lugar común, es aquella que de manera recurrente se usa en el discurso político: “sin autonomía indígena no hay Estado Plurinacional” o “sin Estado Plurinacional no hay autonomía indígena”. Inmediatamente, a ello se asocia la cantidad de autonomías indígenas constituidas como parámetro para considerar el éxito o fracaso de la autonomía indígena originaria campesina (AIOC) en el Estado Plurinacional. Esta condicionalidad, sin uno no podría existir la otra, no puede ser vista solamente como un asunto cuantitativo (a mayor cantidad de AIOC más Estado Plurinacional o a menor cantidad de gobiernos menos Estado Plurinacional), que por cierto también es importante, se requiere ir más allá de este razonamiento simplificador e indagar cómo se viene construyendo la nueva institución estatal con base en el autogobierno indígena.

En 2009, mediante un referendo popular, once municipios aprobaron la conversión a la autonomía indígena, iniciando así un largo y azaroso camino de construcción de la AIOC<sup>2</sup>. Años después, tres procesos culminaron el recorrido con la conformación y puesta en vigencia de los primeros gobiernos autónomos indígena originario campesinos (GAIOC) que tomaron las siguientes denominaciones: Gobierno Autónomo Guaraní Charagua Iyambae, Gobierno Autónomo Originario Campesino del Territorio de Raqaypampa y Gobierno Originario de la

<sup>1</sup>. Politólogo (Universidad Autónoma Metropolitana, México) y Maestro en Sociología Política (Instituto de Investigaciones Dr. María Luis Mora, México). Especialista en diálogo democrático y gestión pública del PNUD. Investigador, coordinador y coautor de varias publicaciones sobre política, gobierno y democracia.

<sup>2</sup> Los municipios que aprobaron el referendo fueron: Uru Chipaya (Oruro), San Pedro de Totora (Oruro), Salinas de Garci Mendoza (Oruro), Pampa Aullagas (Oruro), Charagua (Santa Cruz), Huacaya (Sucre), Tarabuco (Sucre), Mojocoya (Sucre), Charazani (La Paz), Jesús de Machaca (La Paz) y Chayanta (Potosí). La pregunta de la consulta a la población fue: ¿Está usted de acuerdo en que su municipio adopte la condición de Autonomía Indígena Originario Campesina, de acuerdo con los alcances y preceptos establecidos en la Constitución Política del Estado?

Nación Uru Chipaya<sup>3</sup>. A su vez, otros tres procesos en Totora Marka (Oruro), Mojosocoya y Huacaya (Sucre) estuvieron a punto de consumir el acceso, sin embargo, en un fortuito segundo referendo del Estatuto Autonómico sus respectivas poblaciones que antes aprobaron el acceso a la autonomía ahora rechazaban su norma fundamental, postergando casi indefinidamente una nueva consulta.

A una década del andar de la AIOC, es preciso hacer un balance sobre el devenir de las autonomías indígenas y cómo se viene dando el proceso para “llegar a ser” una nueva institución estatal con base en el autogobierno indígena. Este periodo puede ser visto como el devenir institucional de los autogobiernos indígenas, del llegar a ser de algo que aún no es o no termina de ser, que se viene dando en un marco legal restrictivo y de dinámicas políticas locales que han puesto al descubierto los alcances y limitaciones de varios presupuestos, narrativas y políticas en torno al desarrollo e implementación de la AIOC. Esto ha evidenciado que el Estado Plurinacional requiere promover y generar mayores condiciones político-institucionales para garantizar el ejercicio a la libre determinación de los pueblos indígenas, consagrada en el artículo 2 de la Constitución Política del Estado (CPE).

El trabajo busca problematizar y compartir algunas reflexiones en torno a la implementación de la autonomía indígena en el Estado Plurinacional, tomando como referencias de caso las experiencias de las AIOC Charagua, Raqaypampa y Uru Chipaya. La idea central que proponemos es que la política de implementación de las AIOC, a una década de su instauración, ha llegado a su fin y, por tanto, se requiere formular una “nueva” política sustentada en un enfoque integral e incremental.

<sup>3</sup> Recientemente se sumó la AIOC de Salinas de Garci Mendoza (Oruro) que aprobó su estatuto autonómico en junio de 2019, y se apresta a elegir a sus autoridades para conformar su GAIOC. Con este serían cuatro gobiernos indígenas constituidos.

## **1. Marco constitucional amplio y favorable para el desarrollo de la AIOC, pero condicionado y restrictivo en su implementación**

### **1.1. La garantía de la libre determinación de los pueblos indígenas en la CPE**

La constitucionalización de los derechos de los pueblos indígenas en la CPE vigente es el hecho de mayor envergadura y audacia en la historia constitucional del país. Cimenta la base institucional más avanzada que reconoce y garantiza los derechos en calidad de pueblos, yendo más allá de los derechos individuales. La amplitud de derechos de las NPIOC plasmados en la CPE tiene un carácter reparador que está en el camino de generar mejores y mayores condiciones para que puedan ejercer con plenitud los derechos humanos<sup>4</sup>. En este camino y en sintonía con las normas internacionales se incorpora al bloque de constitucionalidad boliviano la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, mediante la Ley N° 3897<sup>5</sup>. Casi 60 años después de que fuera aprobada la Declaración Universal de los Derechos Humanos, resultado de movilizaciones de las organizaciones indígenas del mundo y de casi 20 años de tratamiento de la norma en las distintas instancias de la ONU, finalmente fue aprobada la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas en el año 2007. Es el instrumento internacional más avanzado sobre los derechos de los pueblos indígenas, siendo el derecho a la libre determinación el pilar fundamental de la Declaración. La libre determinación no es un derecho preferente o exclusivo, sino que reconoce derechos específicos para una parte

<sup>4</sup> Nos referimos a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948.

<sup>5</sup> La ley, promulgada en junio de 2008, en su único artículo establece: “De conformidad al artículo 59, atribución 12° de la Constitución Política del Estado, se elevan a rango de Ley los 46 artículos de la Declaración de las Naciones Unidas, sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada en el 61° Período de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), realizada en Nueva York el 13 de septiembre de 2007”.

de la población vulnerable e históricamente excluida, les permite a los pueblos indígenas ejercer sus propios derechos de acuerdo sus propias particularidades en el marco del diálogo y la convivencia con el Estado<sup>6</sup>. Así los artículos 3 y 4 de la Declaración condensan este principio fundamental: “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”. Enseguida señala: “Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas”.

En este contexto, la CPE reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas a lo largo de las cinco partes y los 404 artículos, dejando de ser un mero accesorio de la norma constitucional para ser una base sustantiva del Estado Plurinacional. De manera similar a la Declaración, la CPE en el artículo 2 adopta y garantiza la libre determinación de los pueblos indígenas que “consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales”. A su vez, incorpora los territorios indígena originario campesinos a la estructura y organización territorial del Estado, junto a los departamentos, provincias y municipios; reconoce los derechos colectivos como naciones y pueblos indígena originario campesinos, en tanto colectividad humana que comparte identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad, cosmovisión; adopta la forma democrática comunitaria como parte del sistema de gobierno y ejercicio de la democracia que se da por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios; reconoce la jurisdicción indígena originaria campesina que se ejerce por sus propias autoridades, como parte del sistema de justicia y en igual jerarquía que la justicia ordinaria, entre otros. Estos elementos son parte del nuevo

<sup>6</sup>. Sobre la historia, negociación, alcances y desafíos de la Declaración ver: Charter. C., y Stavenhagen, R. 2010.

constitucionalismo pluralista que desborda las constituciones liberales y sociales (Rojas, 2010).

En este nuevo constitucionalismo auspicioso para el desarrollo de los derechos de los pueblos indígenas se inscribe la AIOC que consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación que tienen las naciones y pueblos indígena originario campesinos (NPIOC), “cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias” (CPE: art. 289). A partir de esta definición, la CPE establece las características del ejercicio de las AIOC: 1) los demandantes de la autonomía indígena son los pueblos indígenas; 2) el autogobierno se ejerce de acuerdo a normas y procedimientos propios; 3) la jurisdicción de las autonomías indígenas son los territorios indígena originario campesinos y los municipios y regiones que adoptan tal cualidad; 4) los mecanismos y procedimientos de acceso a la autonomía indígena tienen base en normas propias y referendos de consulta popular; 5) la forma de ejercicio del gobierno autónomo indígena originario campesino es a través de sus propias normas y formas de organización, con la denominación que corresponda a cada pueblo, nación o comunidad, establecidas en sus estatutos<sup>7</sup>. Finalmente, la Constitución estableció que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización regulará el procedimiento del régimen de autonomías en el país (CPE: art. 272), derivando la libre determinación al desarrollo normativo del Órgano Legislativo.

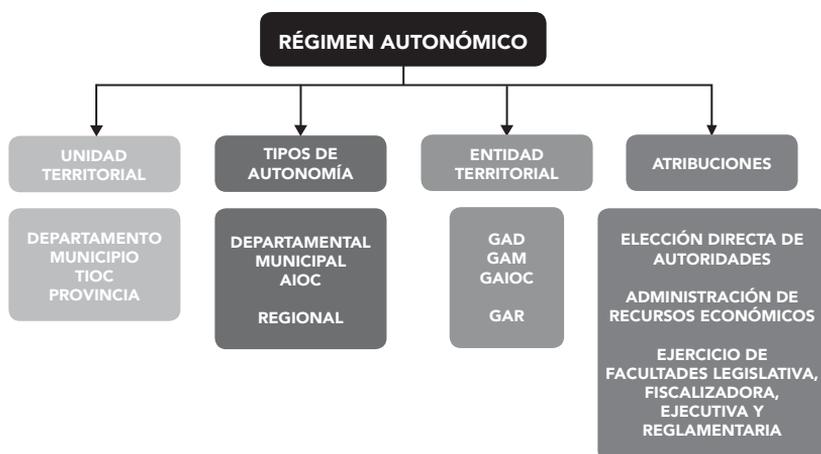
## **1.2. La institucionalidad de la AIOC en el Estado Plurinacional**

La AIOC es un tipo de autonomía del régimen de autonomías del Estado, por lo que no está al margen de la configuración y el ordenamiento administrativo institucional vigente que va moldeando y acomodando su formato estatal. El artículo 272 de la CPE define la autonomía como la capacidad de elección directa de autoridades, la administración de

<sup>7</sup> Véase la CPE, artículos 289 al 296 del capítulo sobre la autonomía indígena originaria campesina.

recursos económicos y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos de gobierno en el ámbito de su jurisdicción, competencias y atribuciones (ver Gráfico 1). Con ello, se establecen las bases del régimen de autonomías del Estado Plurinacional que como señalamos es regulada por la Ley N° 031 de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”.

**Gráfico 1**



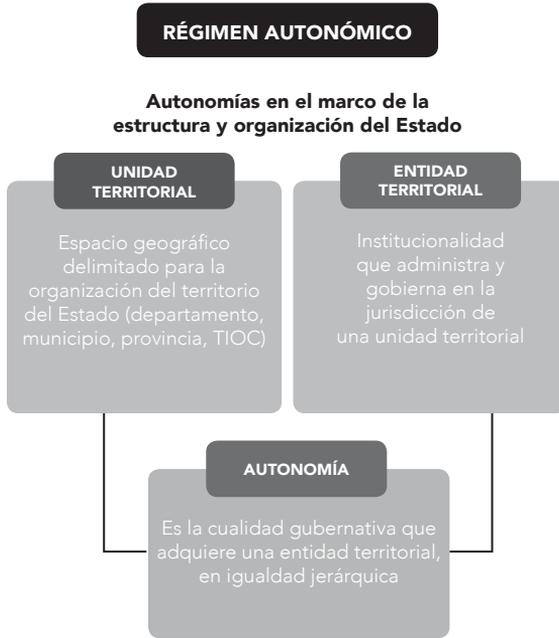
**Fuente:** Elaboración propia con base en la Ley 031 de Autonomías y Descentralización.

Sin duda, la Ley de Autonomías concreta la institucionalidad de los pueblos indígenas como parte del Estado: la autonomía indígena originario campesino. Se instituye la AIOC como el dispositivo institucional y la ruta de acceso de los pueblos indígenas al Estado Plurinacional que busca acoplar la lógica de la institucionalidad estatal con las instituciones del autogobierno territorial comunitario, aunque con mayor preeminencia de la primera e imponiéndose la lógica racional del Estado. Veamos cómo se da el acoplamiento de los pueblos indígenas al Estado.

En primer lugar, la ley define el alcance de las autonomías respecto a la organización territorial y a la administración de las unidades territoriales, haciendo una digresión entre *unidad territorial* y *entidad territorial*. La primera se entiende como un espacio geográfico delimitado para la organización territorial del Estado, pudiendo ser departamento, provincia, municipio y territorio indígena originario campesino. Mientras que la segunda es la institucionalidad que administra y gobierna en la jurisdicción de una unidad territorial. A partir de ello, define a la autonomía como la cualidad gubernativa que adquiere una Entidad Territorial Autónoma (ver Gráfico 2), que además implica la igualdad jerárquica o de rango constitucional entre las entidades territoriales autónomas. De este modo, la autonomía recae en la ETA (la institución gubernativa), no en el territorio, característica que pondrá en vilo, de vez en vez, a las comunidades con las autoridades públicas que hacen la gestión autónoma gubernamental. Al respecto, la Declaración de Constitucionalidad Plurinacional (N° 0001/2013) es terminante: “[...] la autonomía no es una cualidad que se adjudica a la unidad territorial, sino a la entidad territorial; es decir, no es autónomo el territorio sino el gobierno que administra en esa jurisdicción territorial”<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Con la aprobación de la ley, por lo menos en el plano jurídico, fue cerrado el debate sobre el carácter y alcance de las autonomías que se inició en la Asamblea Constituyente en un escenario de dura confrontación entre las visiones regionales y del gobierno central.

## Gráfico 2



**Fuente:** Elaboración propia con base en la Ley 031 de Autonomías y Descentralización.

Seguidamente, la ley establece que la conformación de la AIOC tiene base en los territorios ancestrales actualmente habitados por las NPIOC, y en la voluntad de su población, que son los TIOC, el municipio y la región como espacios geográficos de jurisdicción territorial de ejercicio de administración y poder público de los gobiernos autónomos indígenas. Con ello, se establecen y delimitan los espacios territoriales de ejercicio de las AIOC, a las que se puede acceder mediante mecanismos particulares<sup>9</sup>. La vía municipal se da mediante la conversión del municipio a la AIOC; en este caso la principal cualidad es el cambio de ETA (de gobierno municipal a gobierno autónomo indígena), no necesariamente de la unidad territorial. En el caso del TIOC, el acceso a la autonomía se da a partir de un territorio comunitario (antes tierras

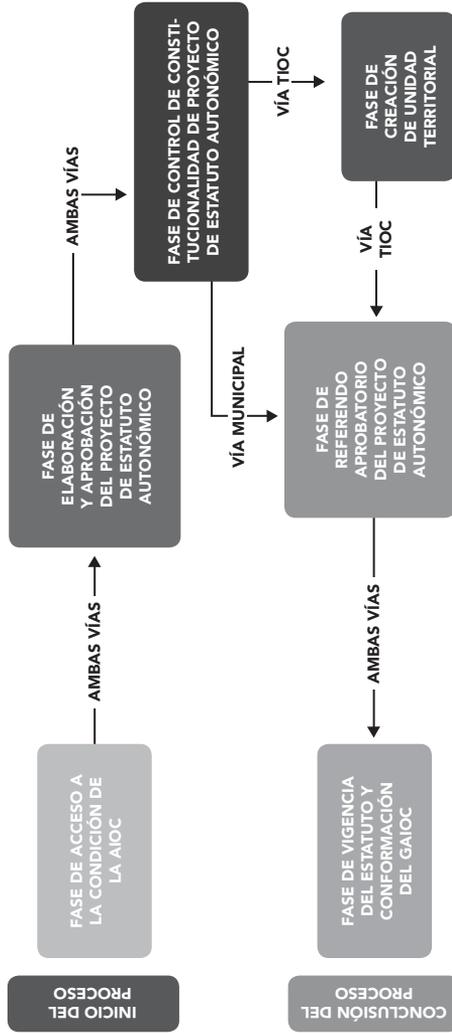
comunitarias de origen o TCO), reconocido y saneado bajo el derecho de propiedad agraria, que mediante el acceso a la AIOC adquiere cualidad gubernativa (la constitución de una ETA), siendo, además, condición suficiente para convertirse en unidad territorial mediante ley; de este modo, el TIOC tiene un triple carácter: es propiedad agraria, tiene cualidad de gobierno y es unidad territorial. Finalmente, la AIOC regional, como espacio de planificación y gestión, se constituye por acuerdo entre las entidades territoriales autónomas indígena originaria campesinas y que tengan continuidad territorial.

Por último, una vez determinada la jurisdicción territorial de las AIOC, la ley fija una profusa cantidad de etapas y requisitos que deben cumplir los pueblos indígenas (según las vías de acceso) para adoptar la autonomía: 1) requisitos legales de verificación de pueblo indígena (certificado de ancestralidad, viabilidad gubernativa, base poblacional); 2) iniciativa popular de referendo para adoptar la AIOC (vía municipal) o consulta por normas y procedimientos propios (vía TIOC); 3) conformación de instancias estatuyentes (órgano deliberante) responsables de elaborar el estatuto autonómico; 4) declaratoria de constitucionalidad del estatuto; 5) referendo del estatuto autonómico (en ambas vías)<sup>10</sup>, previa ley de creación de unidad territorial para el caso TIOC (ver Gráfico 3).

<sup>9</sup> En la actualidad la vía TIOC y municipal son las más usuales y a las que han recurrido los pueblos indígenas para acceder a la autonomía, no existe aún ninguna experiencia de la conformación de regiones AIOC.

<sup>10</sup> Recientemente, en julio de 2019, fue promulgada la Ley 1198 de modificación de la Ley de Autonomías. Entre otras cosas, elimina el referendo del estatuto, más conocido como el “segundo referendo” o “referendo de salida”.

**Gráfico 3**  
**Etapas de acceso a la AIOC**

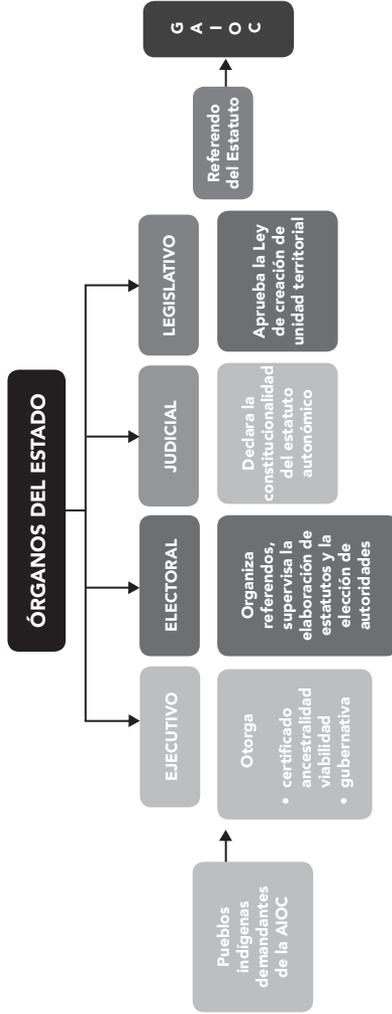


**Fuente:** Foronda, M. (2018).

Asimismo, los requisitos de acceso a la AIOC deben recorrer los órganos del Estado en las distintas etapas que corresponden, convirtiendo el proceso en un excesivo tutelaje estatal, lo que no sucede con las autonomías municipales que requieren únicamente una ley nacional para su creación<sup>11</sup>. Así por ejemplo: 1) el Órgano Ejecutivo (Viceministerio de Autonomías) emite certificado de territorio ancestral y de viabilidad gubernativa; 2) el Órgano Electoral Plurinacional administra (y/o supervisa, según sea la vía de entrada) los referendos de acceso a la AIOC y de aprobación del estatuto autonómico, además de supervisar la conformación del órgano deliberativo que redacta y aprueba el estatuto; 3) el Órgano Judicial emite la declaración de constitucionalidad del estatuto; 4) el Órgano Legislativo sanciona la ley de creación de unidad territorial, si la vía de acceso es por TIOC (ver Gráfico 4). En suma, la cantidad de requisitos y pasos que deben cumplir los pueblos indígenas para acceder a la AIOC se ha convertido en un camino azaroso y parsimonioso que ha tomado más de siete años poner en vigencia los primeros gobiernos autónomos (Charagua en 2017, Raqaypampa y Uru Chipaya en 2018).

<sup>11</sup> Recientemente, en un acto en la provincia Chayanta, el presidente Evo Morales promulgó la Ley 096/2019 de creación del Municipio de San Pedro de Macha en el departamento de Potosí. La Razón, 23/06/2019.

**Gráfico 4**  
**Tutelar del Estado en el acceso a la AIOC**



**Fuente:** Elaboración propia con base en normas de acceso a la AIOC.

## 2. La política pública de implementación de la AIOC

El contexto político en el que se diseñó la Ley de Autonomías marcó los alcances y límites de la implementación de la AIOC que se puede vislumbrar a una década<sup>12</sup>. Redactada en un ambiente sumamente tensionado, acompañado de temores entre las posiciones del gobierno y de la oposición regional (agrupada en torno a los comités cívicos y prefecturas del oriente y valles del país) respecto al carácter unitario y autonómico que regiría la nueva organización territorial del Estado y el régimen de autonomías del país, culminó casi por cansancio en un escenario de empantanamiento, con acuerdos “mínimos” dando a luz al “modelo” autonómico vigente. En las mesas de negociación instaladas entre el gobierno y la oposición regional para encontrar consensos sobre los artículos de la ley, no tuvieron representación directa los pueblos indígenas, lo que originó que las organizaciones, sobre todo del oriente, convocaran a la VII Marcha bajo la consigna del “territorio, la autonomía y los derechos de los pueblos indígenas”. Esa movilización logró incorporar propuestas y observaciones al proyecto de ley de autonomías, aunque sin satisfacer muchas de sus expectativas. De este modo, más allá de los deseos y demandas, la dinámica política del momento moldeó el marco legal e institucional factible de las autonomías: la ley plasmó los temores, las salvaguardas, las flexibilidades requeridas, las restricciones y las aperturas para poner en marcha el régimen autonómico en el país.

La política de implementación de las AIOC se cimentó en tres columnas: 1) el Ministerio de Autonomías; 2) la creación de la Coordinadora Nacional de Autonomías Indígena Originaria Campesinas (CONAIOC); 3) la plataforma interinstitucional de apoyo a las AIOC, con los pueblos indígenas como sujetos centrales en tanto demandantes de la autonomía. El enfoque experimental (acciones sucesivas) y reactivo a la demanda de la AIOC selló la impronta de la política autonómica.

<sup>12</sup> Esta fue una de las cinco leyes fundamentales del Estado Plurinacional que, después de aprobada la CPE en enero de 2009, junto a las leyes del Órgano Electoral Plurinacional, del Régimen Electoral, del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional, tenían un plazo de 180 días para ser sancionadas en la Asamblea Legislativa.

El Ministerio de Autonomías<sup>13</sup> nace como parte de la estructura organizativa del nuevo Órgano Ejecutivo que se proponía implementar la nueva institucionalidad del Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, Democrático, Intercultural, Descentralizado y con autonomías, con el mandato de orientar y fortalecer el diseño autonómico del país y, como parte de ello, formular políticas para implementar la AIOC. Posteriormente, luego de entrar en vigencia la Ley de Autonomías, como parte del Ministerio de Autonomías, el 2011 se creó el Viceministerio de Autonomía Indígena Originaria Campesina (VAIOC)<sup>14</sup> con atribuciones específicas para promover las AIOC en sus distintas vías y etapas de acceso, junto al fortalecimiento institucional y consolidación de la gestión de los GAIOC; implementar las autonomías indígena originaria campesinas, autonomías regionales, y regiones como espacios de planificación y gestión; generar desarrollo institucional y la gobernabilidad de los Gobiernos Autónomos Indígena Originario Campesinos; implementar la gestión pública intercultural y comunitaria en las autonomías indígenas; acompañar y apoyar en la elaboración y aprobación de los estatutos autonómicos; certificar la territorialidad ancestral de los Territorios Indígena Originario Campesinos y municipios que tramiten su acceso a la autonomía indígena originaria campesina.

Con once demandas de acceso a la AIOC en curso, resultado del referendo de 2009, y otros procesos nuevos demandados por los pueblos indígenas, el VAIOC desplegó acciones para organizar reparticiones en los departamentos de demanda de acceso a la autonomía (Cochabamba, Oruro, Santa Cruz, Potosí, Sucre, Beni) y brindar apoyo directo a los procesos que se encaminaban a constituir su autonomía. En este proceso se acompañó de un equipo importante de profesionales de asistencia técnica para implementar la política de las AIOC que era un reto nuevo a enfrentar. A su vez, desarrolló acciones de comunicación para promover la autonomía indígena (produjeron materiales de infor-

<sup>13</sup>. Fue creado mediante Decreto Supremo N° 29894 el 7 de febrero de 2009, luego de aprobarse la nueva CPE.

<sup>14</sup>. Creado mediante Decreto Supremo N° 0802, el 23 de febrero de 2011.

mación y difusión de la AIOC, elaboraron guías de acceso a la AIOC, imprimieron estatutos autonómicos, entre otros). Asimismo, acudió a contratar consultorías temporales para facilitar y prestar apoyo técnico al proceso de redacción de los proyectos de estatutos autonómicos indígenas<sup>15</sup>. Fueron cinco años de asistencia intensa al desarrollo de la AIOC que convirtieron al VAIOC en el principal puntal de apoyo técnico, logístico y económico, y de respaldo político-institucional que recibieron los pueblos indígenas para transitar a la autonomía.

Posteriormente, en 2017 una decisión política del gobierno nacional eliminó el Ministerio de Autonomías arguyendo que los gobiernos subnacionales tenían la capacidad suficiente para encarar la autonomía y, por tanto, no se requería la cartera de Estado<sup>16</sup>. En su lugar se creó el Viceministerio de Autonomías, dependiente del Ministerio de la Presidencia, en cuya instancia la implementación de la AIOC fue reducida a una unidad de autonomías regionales e indígenas. Sin duda, fue una medida drástica que afectó sobre todo a las autonomías indígenas, ya que el principal apoyo económico y sostén técnico gubernamental quedaba reducido a una instancia mínima de seguimiento con un pequeño grupo de funcionarios públicos<sup>17</sup>. En los seis años de vigencia, la presencia del VAIOC fue importante, casi determinante, para “mode-

<sup>15</sup>. “Las empresas de consultoría fueron contratadas a través del Programa de Desarrollo Concurrente Regional (PDCR), financiado en gran parte por el Banco Mundial y los gobiernos de Suiza y Dinamarca. Los términos de referencia de los consultores especifican que eran para apoyar el cumplimiento de los estatutos de autonomía en el plazo de 4 meses” (Cameron, 2012:7).

<sup>16</sup>. Al respecto, Alvaro García Linera, vicepresidente del Estado Plurinacional, explicó que el cierre del Ministerio de Autonomías se debe a la madurez que han logrado las autonomías en el país. “La autonomía ya no es una guagua, la autonomía es ya un adolescente que solamente requiere el seguimiento de un viceministerio. Hemos dado pasos gigantes, si uno compara con otros países. Por lo tanto, forma parte de una estructura sólida en el país” *El Día*, 25/01/2017.

<sup>17</sup>. El exViceministerio AIOC despertó interés en la cooperación internacional y cobró una presencia importante en el Ministerio, ya que comenzó a cumplir un rol vital para impulsar la autonomía indígena. Se estima que los aproximadamente 30 funcionarios fueron reducidos al 60%, limitando drásticamente el acompañamiento a los distintos procesos de acceso a la autonomía.

lar” los estatutos autonómicos y la forma de los gobiernos indígenas; el “experimentalismo y el pragmatismo” fue el enfoque que siguieron para organizar y dar forma estatal a las complejas y diversas formas de autogobiernos comunitarios del país.

La Coordinadora Nacional de Autonomía Indígena Originaria Campesina (CONAIOC) es otro pilar fundamental de la política de implementación de la autonomía indígena. Por iniciativa de los once pueblos indígenas que en 2009 iniciaron el acceso a la autonomía, constituyeron en 2010 una instancia de representación y coordinación nacional para implementar las autonomías indígenas en el país. Posteriormente, por la importancia que fue adquiriendo y para dotarle de mayor institucionalidad, en 2012 aprobaron su estatuto orgánico y reglamento interno que establece el funcionamiento y atribuciones de la CONAIOC, con el objetivo fundamental de promover y apoyar la conversión de los municipios a las AIOC y, además, coordinar de manera institucional con los órganos del Estado y la cooperación internacional. Fieles a su forma de organización asambleísta, definieron dos instancias de funcionamiento: 1) la Asamblea Nacional conformada por todos los pueblos indígenas demandantes de la AIOC, como máxima instancia de deliberación y decisión, con facultades de elegir a la directiva, emitir resoluciones, aprobar el plan de trabajo y aprobar la incorporación de nuevos procesos de acceso a la AIOC; 2) la Directiva como instancia operativa, de gestión y ejecución de las decisiones de la Asamblea, con atribuciones de presidir la Asamblea Nacional, representar a la CONAIOC ante los órganos del Estado y organismos internacionales, y suscribir convenios institucionales. La directiva está conformada por seis representantes: presidente, vicepresidente, secretaria de actas, secretaria de hacienda, secretaria de comunicación y secretaria de género-generacional, manteniendo los principios de rotación de la presidencia entre todas las AIOC, así como la paridad y alternancia de género<sup>18</sup>. Desde su creación, la CONAIOC ha contado con seis directivas (ver Cuadro 1) representadas por las distintas autonomías indígenas en camino a su constitución<sup>19</sup>.

<sup>18</sup>. Ver Estatuto Orgánico y Reglamento Interno de la CONAIOC, 2012.

<sup>19</sup>. Sobre la experiencia de la CONAIOC, ver el artículo pionero de Costas, P. (2018).

**Cuadro 1**  
**Presidentes de la CONAIOC (2010-2019)**

Presidentes del Directorio	AIOC	Periodo
Moisés Quizo	Jesús de Machaca (Oruro)	2010-2011
Carlos Bazán	Charagua (Santa Cruz)	2011-2012
Eusebio Pizarro	Totora Marka (Oruro)	2012-2013
Florentina Medina	Tarabuco (Sucre)	2013-2015
Jaime Mamani	Chayanta (Potosí)	2015-2017
Clemente Salazar	Raqaypampa (Cochabamba)	2017-2019

**Fuente:** Elaboración propia.

Por casi una década, la CONAIOC ha buscado afianzar su presencia en las AIOC y lograr reconocimiento como la instancia de representación nacional frente a los órganos del Estado. En el primer caso, las asambleas regulares y las mesas técnicas son los principales espacios de análisis y deliberación donde los representantes de las autonomías indígenas exponen sus avances y dificultades de acceso. En esos escenarios, de manera recurrente, son interpelados los cuatro órganos del Estado por los excesivos pasos burocráticos con los que van tropezando en el proceso de acceso y funcionamiento de los GAIOC; asimismo, sirven para analizar alternativas de solución que culminan en mandatos y resoluciones orgánicas que son ejecutados y gestionados por el directorio. Los encuentros propiciados por la CONAIOC permiten generar una identidad común en torno a la demanda de autonomía indígena, lo que refuerza y les estimula a seguir, sin embargo, aún no ha logrado arraigarse del todo en los distintos procesos de las AIOC, en muchos casos la organización aún es desconocida, ya que por la lejanía de los municipios y territorios indígenas, y los recursos escasos, la directiva de la

CONAIOC no ha conseguido mantener un contacto directo con cada pueblo indígena demandante. Respecto a las gestiones con los órganos del Estado, su representación ha sido clave en distintos momentos para facilitar y superar las barreras del proceso (las normas de supervisión de acceso a la autonomía indígena con el TSE, el cumplimiento de los plazos de declaración de constitucionalidad con el TCP, la gestión de la ley de creación de unidad territorial de Raqaypampa, recientemente ha logrado que la Asamblea Legislativa apruebe modificaciones en la ley de autonomías que elimina el referendo de aprobación del estatuto autonómico indígena, entre otros). Asimismo, como CONAIOC participan en el Consejo Nacional de Autonomías, instancia consultiva y de coordinación entre el gobierno nacional y las entidades territoriales autónomas, donde han dado a conocer las particularidades de los GAIOC y han presentado propuestas de desarrollo de las autonomías. A casi 10 años de vigencia de la CONAIOC, es indudable el rol que cumplió para agrupar, promover y coordinar el acceso de las autonomías indígenas, sin embargo, requiere replantear y adaptar sus tareas a los nuevos desafíos del funcionamiento de los gobiernos autónomos constituidos, para ello es importante reformar su estatuto para darle más agilidad a su directiva, generar recursos económicos propios para el funcionamiento y mayor autonomía de gestión con el Estado.

Por último, la plataforma interinstitucional fue el tercer puntal para implementar la AIOC. La decisión gubernamental de iniciar el 2009 el acceso de los pueblos indígenas a la autonomía por la vía municipal, mediante el Decreto Supremo N° 231, atrajo bastante expectativa en la cooperación internacional, instituciones de desarrollo, centros académicos, organizaciones no gubernamentales y fundaciones que trabajan con pueblos indígenas. A la vista de todos ellos, se ponía en marcha el Estado Plurinacional cuyo núcleo central de su nueva edificación era la autonomía indígena originaria campesina. La suscripción de convenios marco de cooperación en 2010, a la cabeza del Ministerio de Autonomías e instituciones interesadas, dio paso a constituir la plataforma interinstitucional de apoyo a las AIOC con el objetivo de canalizar y coordinar el apoyo técnico y logístico a los pueblos indígenas deman-

dantes de la autonomía en los municipios y TIOC. Tres tipos de instituciones contribuyeron a iniciar el proceso de acceso a la AIOC: 1) organizaciones no gubernamentales y fundaciones vinculadas al trabajo con pueblos indígenas, que además tenían presencia directa en los municipios de conversión a la autonomía indígena, así como instituciones de apoyo a la democracia y la justicia; 2) entidades gubernamentales del área de cultura, producción, autonomías, gestión pública; 3) cooperación internacional con mandatos de apoyo a los derechos de los pueblos indígenas y otras que crearon programas específicos. A ello se fueron sumando nuevas instituciones en función del interés y avance del proceso, aunque la intermitencia de la participación de los representantes fue un rasgo que se fue acentuando paulatinamente a medida que se dilataba la constitución de las AIOC, generando el desinterés de las instituciones hasta abandonar la plataforma.

A su vez la plataforma se propuso un ambicioso plan de apoyo y asistencia a las AIOC: 1) visibilizar y amplificar la puesta en marcha de la autonomía indígena, mediante la organización de talleres, seminarios, conversatorios, encuentros nacionales e intercambio de experiencias internacionales; 2) asistencia técnica, logística y financiera directa a los procesos de conversión a la AIOC, en particular a los órganos deliberativos responsables de elaborar los estatutos, a través de la generación de propuestas sobre el contenido del estatuto, generación de capacidades, producción de materiales de difusión (cartillas, trípticos), entre otros; 3) fortalecer y apoyar a la CONAIOC para cumplir sus roles de coordinación, representación y gestión, así como para la deliberación de las asambleas y mesas temáticas. El entusiasmo inicial de creación de la plataforma institucional poco a poco fue disminuyendo, en parte debido al dilatado proceso de materialización de los gobiernos autónomos indígenas, pero también, a la insuficiente comprensión sobre la complejidad que traía la creación de las nuevas instituciones de autogobierno que no consideraron y previeron las instituciones que acompañaron el proceso. De esta manera, la plataforma institucional en la actualidad cuenta con el sostén de algunas organizaciones no gubernamentales e instituciones de apoyo con un formato más regio-

nalizado y puntual (como es el caso de CEJIS, CIPCA, Arakuarenda, que respaldan a las AIOC de tierras bajas), y con el apoyo de la cooperación internacional reducida al PNUD, que con fondos de la Embajada de Suecia brinda asistencia técnica y logística a los gobiernos constituidos y las AIOC en curso.

### **3. Los gobiernos autónomos indígena originario campesinos y el ejercicio de la democracia comunitaria. La experiencia de las AIOC de Charagua, Uru Chipaya y Raqaypampa**

La constitución de los tres primeros GAIOC de Charagua, Raqaypampa y Uru Chipaya es la concreción material del Estado Plurinacional, por tanto, es el hecho más novedoso por las características del ejercicio democrático comunitario. Los tres son casos paradigmáticos de la diversidad institucional, del ejercicio de la democracia intercultural y de las formas de constitución de los autogobiernos indígenas en el Estado Plurinacional. Estas experiencias expresan la pluralidad de formas de organización territorial comunitaria y de las instituciones de autogobierno que son de larga data, que funcionaron al margen y de manera paralela a la institucionalidad estatal, y que ahora están reconocidas en la CPE. Los sindicatos campesinos de Raqaypampa, de la región de los valles, las comunidades de ayllus originarios de Uru Chipaya de la zona andina y las comunidades indígenas guaraní, de la región del oriente del país, representan la vigencia de sus instituciones en los territorios indígena originarios campesinos de Bolivia. Los casos que se describen a continuación constituyen dos de las tres vías de acceso a la AIOC (la municipal y la TIIOC) con configuraciones espaciales, sociodemográficas y estructuras comunitarias diversas, que ahora se acoplan al ordenamiento del Estado Plurinacional<sup>20</sup> (ver Cuadro 2).

<sup>20</sup> Las apreciaciones descritas y hallazgos sobre las tres experiencias de las AIOC se realizaron de manera directa en reuniones y asambleas comunales como parte del proyecto "Fortalecimiento del Estado Plurinacional autonómico y la democracia intercultural", del PNUD-Bolivia.

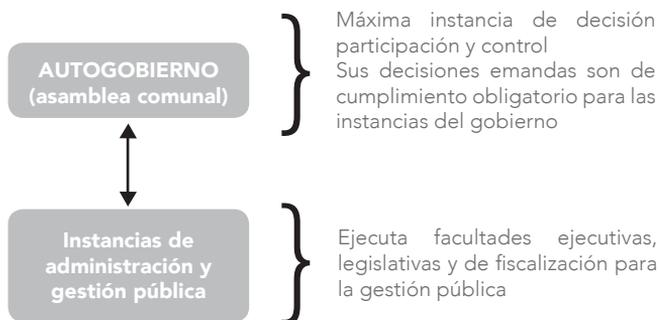
**Cuadro 2**  
**Características de las AIOC**

	Sujeto demandante AIOC	Organización territorial	Estructura socio demográfica	Forma de acceso a la AIOC	Aprobación del estatuto
Charagua	Capitanías de las 4 zonas Guaranís	4 zonas guaraní: Charagua Norte, Parapitiguasu, Bajo Isoso, Alto Isoso conformada por 84 comunidades Dos centros urbanos: Charagua Estación y Charagua Centro Extensión territorial de 74.000Km <sup>2</sup>	32.186 habitantes Composición social heterogénea	Conversión Municipal	54%
Raqaypampa	Central Regional Sindical Unica de Campesinos Indígenas de Raqaypampa	TIOC conformada por 5 Subcentrales con 43 comunidades Extensión Territorial de 556 Km <sup>2</sup>	7.759 habitantes Composición social homogénea	Vía TIOC	91%
Uru Chipaya	Autoridades Originarias de los 4 ayllus	4 ayllus Extensión territorial de 48.000Km <sup>2</sup>	2.003 habitantes Composición social homogénea	Conversión Municipal	77%

**Fuente:** Planes de Gestión Territorial Comunitaria, 2018.

La configuración de los tres GAIOC expresa la diversidad institucional de formas de organizar sus gobiernos vinculadas a sus matrices de organización comunitaria. Sin embargo, se pueden señalar algunos aspectos comunes<sup>21</sup>. La estructura de los gobiernos indígenas, según sus estatutos autonómicos, en general, está conformada por dos niveles: 1) un órgano de autoridad/poder (autogobierno) territorial comunitario, constituida por la asamblea comunal como máxima instancia de decisión colectiva del gobierno y; 2) una instancia de gestión y administración pública, responsable de la legislación normativa y de la ejecución de políticas, planes de desarrollo, la gestión de servicios y la gerencia de recursos públicos (ver Gráfico 5).

**Gráfico 5**  
**Estructura general de los GAIOC**



**Fuente:** Elaboración propia con base en los estatutos autonómicos.

<sup>21</sup>. Una descripción de las tres formas de gobierno se puede ver en: García, A. (2018).

La composición de autoridades de los GAIOC no sigue un patrón común, más bien es diversa, en cada caso depende de la deliberación que hacen las comunidades al momento de redactar su estatuto autonómico respecto al formato de su sistema de gobierno, convirtiéndose en el principal tema de discusión y de tensión que, en algunos casos, problematiza el acceso a la autonomía indígena. Como puede verse en el Cuadro 3, la cantidad de autoridades y el número de periodos de mandato en cada gobierno indígena son distintos: Charagua está conformado por 46 representantes, Raqaypampa está conformado por 6; Uru Chipaya, por 9 representantes. Es importante señalar una diferencia, mientras que en el primer caso se eligen autoridades a su máxima instancia de decisión colectiva, en los otros dos casos las autoridades originarias (ayllus) y sindicales de las asambleas asumen directamente el mandato.

**Cuadro 3**  
**Autoridades electas en las instancias de los GAIOC**

AIOC	Órganos/Instancia de los gobiernos					
	Órgano Decisión Colectiva		Órgano Legislativo		Órgano Ejecutivo	
Charagua	Nº de autoridades	Periodo de mandato	Nº de autoridades	Periodo de mandato	Nº de autoridades	Periodo de mandato
	27	3	12	5	7	5
Raqaypampa	Asamblea de comunidades		Consejo de gestión		Autoridad Administrativa Autonómica	
	Constituida por todas las comunidades del territorio, según normas y procedimientos propios		Nº de autoridades	Periodo de mandato	Nº de autoridades	Periodo de mandato
	Asamblea grande		5	5	1	5
Uru Chipaya	Constituida por todas las comunidades del territorio, según normas y procedimientos propios		Órgano Legislativo		Órgano Ejecutivo	
	8		Nº de autoridades	Periodo de mandato	Nº de autoridades	Periodo de mandato
				4	1	4

**Fuente:** Estatutos autonómicos de Charagua, Raqaypampa y Uru Chipaya.

La democracia comunitaria ejercida en las AIOC es quizás el formato “más puro” de ejercicio y participación política de los pueblos indígenas que se da dentro la organización territorial del Estado<sup>22</sup>. Justamente en esta malla territorial, el territorio indígena originario campesino, es donde las instituciones políticas y jurídicas comunitarias (más conocidas como “normas y procedimientos propios”) se aplican para constituir su autogobierno y/o poder público, aunque bajo el tutelaje estatal. La experiencia de los tres casos evidencia la validez de las instituciones políticas indígenas con formatos propios y particulares que configuran un cuasi sistema de representación política de organización de su autogobierno. Cinco elementos caracterizan el formato de la democracia comunitaria.

En primer lugar, es un hecho político que tiene a los pueblos indígenas como sujetos esenciales de la demanda de la autonomía indígena, que mediante sus formas de organización territorial deliberan e instituyen sus autogobiernos. La comunidad constituye el núcleo vital de su estructura (pudiendo ser el sindicato como en Raqaypampa, el ayllu en Uru Chipaya y la capitania en Charagua), organizada en distintos espacios (y/o niveles) territoriales hasta conformar la asamblea comunal como máximo nivel de deliberación y decisión en la jurisdicción territorial. Por esas instituciones políticas fluye la democracia comunitaria y se define la configuración de la forma de autogobierno que con la AIOC es parte de la estructura del Estado. Sin embargo, la dinámica política no es uniforme y unívoca, acontece el conflicto y disputas que finalmente son manejadas y resueltas en la asamblea.

En segundo lugar, la representación política es directa sin la mediación de partidos políticos. En los tres casos se eliminó la intermediación político-partidaria como mecanismo de elección de autoridades del gobierno y, en su lugar, entraron en vigencia sus instituciones políticas, normas y procedimientos propios para elegir a sus representantes. Los

<sup>22</sup> La nueva organización territorial del Estado del país, de acuerdo con la CPE, se ordena en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originarios campesinos (TIOC).

tres casos muestran que la legitimidad de origen, o la “soberanía popular”, se asienta en la asamblea comunal que aplica una diversidad de mecanismos de elección de autoridades: en Raqaypampa en la asamblea general de comunidades se elige a través del mecanismo de filas<sup>23</sup>; en Uru Chipaya en la asamblea grande se elige, también, mediante el mecanismo de filas; en Charagua en las asambleas zonales se eligen mediante aclamación y voto secreto.

En tercer lugar, prevalece la representación territorial antes que la poblacional para la asignación de representantes en el gobierno. El principal criterio de distribución (o “fórmula de asignación”) de espacios de representación no se sustenta en la proporcionalidad poblacional (a mayor población mayor representatividad); la regla que rige es la organización del territorio comunitario y la participación equitativa de las comunidades (organizadas en zonas, subcentral sindical o ayllu) en cada instancia del gobierno. El espacio intermedio territorial que agrupa al conjunto de comunidades es el principal lugar de selección de candidatos para asegurar la representación de las comunidades en el gobierno, dispositivo que logra disipar la “disputa” por ocupar esa posición. De este modo, de acuerdo con su sistema de gobierno, la representación de la organización territorial comunal se manifiesta en las distintas instancias u órganos del gobierno: en Raqaypampa, las cinco subcentrales sindicales tienen la misma representación en el consejo de gestión territorial; en Uru Chipaya, los cuatro ayllus están representados en el órgano legislativo; en Charagua las seis zonas están presentes, tanto en el órgano legislativo como en el órgano ejecutivo (como ejecutivos zonales).

En cuarto lugar, los pueblos indígenas administran la elección de autoridades del gobierno autónomo. Todas las etapas del proceso electoral (convocatoria, reglamentos de elección, el acto electoral, resultados electorales e incluso el financiamiento) son solventadas con recursos

<sup>23</sup>. El mecanismo de filas consiste en poner a todos los candidatos al frente de los electores para que seguidamente estos se ubiquen detrás del postulante de su preferencia.

municipales y son administradas por las autoridades originarias, aunque bajo la supervisión del Tribunal Supremo Electoral que verifica y da legalidad del cumplimiento de las normas y procedimientos definidos, lo que modifica la centralidad habitual de los organismos electorales de administrar comicios electorales. En los tres casos estudiados, el calendario electoral (fechas de selección de candidatos en las comunidades) y la reglamentación electoral (requisitos de los candidatos y formas de elección) son acordados y definidos en asambleas comunitarias que son mandatorias para todo el proceso electoral. Asimismo, este formato de administración electoral se caracteriza por la transparencia y prontitud de los resultados electorales, ya que los mecanismos de elección (filas, aclamación o voto secreto) son realizados en asambleas, espacios donde de manera inmediata se conoce a los candidatos electos (o ganadores) ya que se aplica el sistema de mayoría simple (el candidato que obtiene más votos es elegido inmediatamente).

Finalmente, la democracia comunitaria ejercida en las AIOC es un lugar de consensos, conflictos y disputas. Más allá de los consensos respecto a sus instituciones políticas, la elección de autoridades de los GAIOC no está al margen del juego político habitual de cálculos y disputas, juego de intereses, articulaciones y correlación de fuerzas que suceden al interior de las organizaciones comunitarias, entre los actores locales y con los otros niveles subnacionales. Por ejemplo, en el caso de Charagua el sistema de gobierno indígena reordenó la distribución del poder local ya que modificó la correlación de fuerzas de las elites locales dando paso a otra forma de organización de poder de base territorial comunitaria. A su vez, la flexibilidad y adaptación de las instituciones comunales permiten ordenar el escenario electoral y atemperar la contingencia política.

En suma, la democracia comunitaria es la forma de gobierno de los pueblos indígenas que, apegados a sus normas y procedimientos propios, constituyen sus instituciones políticas para conformar gobiernos autónomos como parte del Estado. Con la democracia comunitaria se trasciende la democracia liberal como formato único de constituir

poder público. Se elimina la intermediación político-partidaria como mecanismo de elección de autoridades del gobierno y, en su lugar, se pone en vigencia las instituciones políticas de las organizaciones comunitarias para elegir a sus representantes. Elección sin partidos políticos, con normas y procedimientos propios, son los nuevos dispositivos para conformar gobiernos en las AIOC, que desordenan la institucionalidad estatal para instituir diversas formas de gobierno. Es un sistema de representación comunitaria que prescinde del OEP para la administración del proceso eleccionario, aunque este supervisa y da la legalidad a la elección. La representación territorial, antes que la poblacional, la aplicación del sistema de mayoría simple para elegir, transparencia y prontitud para conocer los resultados de elección de representantes y una diversidad de modalidades de elección (filas, levantar manos, aclamación, voto secreto) son los nuevos criterios y dispositivos eleccionarios de conformar gobiernos, sin que por ello se desmorone la institucionalidad del Estado, aunque sí se desordene.

#### **4. Saliendo del paso, ideas para una agenda renovada de implementación de las autonomías indígenas**

La implementación de las autonomías indígenas siguió un enfoque de aproximaciones sucesivas (experimental) y reactivas a un contexto nuevo y casi desconocido. La inexperiencia de crear instituciones de autogobierno indígena en el Estado, los supuestos sobre las identidades y dinámicas políticas de las comunidades indígenas y un marco normativo restrictivo con pasos burocráticos excesivos de acceso a la autonomía sellaron la impronta de una década de gestación y maduración de las AIOC. Eso es un tiempo suficiente para replantear la narrativa y la política de las autonomías, concibiéndola como parte fundamental del Estado Plurinacional y del ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas. En este propósito, planteo algunas ideas para pensar una nueva agenda política e institucional para el desarrollo de las AIOC.

- i. Generar condiciones institucionales y desarrollar normas en el Estado para garantizar el ejercicio de la libre determinación de los pue-

blos indígenas, así como flexibilizar las restricciones que demoran y desincentivan el acceso a las autonomías. En este camino, recientemente se hicieron modificaciones a la Ley de Autonomías respecto a la elaboración, aprobación y reforma del estatuto autonómico, norma fundamental de las AIOC, siendo lo más sobresaliente la eliminación del mecanismo del referendo para aprobar los estatutos e instituyendo en su lugar las normas y procedimientos propios de los pueblos indígenas para su aprobación. Si bien es un avance importante, aún se requiere varias reformas como el cumplimiento de los plazos establecidos que tienen los órganos judicial, legislativo y electoral para dar curso a los requerimientos que necesitan las AIOC; acortar los requisitos y pasos para el acceso a la autonomía que son exigidos por otros organismos del Estado (por ejemplo el INRA pide requisitos que les vuelve a solicitar el Viceministerio de Autonomías, o la pregunta de consulta para convertir el municipio en AIOC que de manera recurrente el TSE envía al TCP para su validación cuando lo único que cambia es el nombre del municipio); el financiamiento de los referendos de conversión del municipio a la AIOC por el OEP y no ser cubiertos por los escasos recursos económicos de los gobiernos municipales, es importante que el TSE cuente con un fondo especial para financiar los referendos de acceso a la AIOC. Asimismo, para la gestión de los GAIOC es necesario flexibilizar la normativa de la administración estatal, por ejemplo, respecto a la apertura de cuentas fiscales, los sistemas de administración y control gubernamental, el acceso al financiamiento de inversión pública (programas y proyectos), la difusión e información de las AIOC y sus particularidades en el régimen de autonomías, entre otras.

- ii. Replantear las narrativas que tienen los organismos e instituciones de apoyo y cooperación que idealizan las realidades locales y dinámicas de las comunidades indígenas, privilegiando el ideal del acuerdo colectivo per se, desvirtuando el conflicto y las tensiones existentes. Las experiencias de las AIOC evidencian que son procesos (hechos) políticos cargados de disputas, divergencias e intereses en torno a las identidades, la aplicación de formas de elección democrática y la organización de los sistemas de gobierno, entre otros. Si bien las

- normas y pasos burocráticos inciden sustantivamente en la demora para acceder a la autonomía, en muchos casos el desacuerdo entre la población local y comunidades indígenas sobre el contenido del estatuto y la oposición al mismo proceso autonómico han detenido, estancando, hasta dejar de lado, la aspiración y demanda de la AIOC.
- iii. Reforzar la instancia gubernamental responsable de implementar la política autonómica indígena sobre la base de un enfoque holístico y menos reactivo. Una década de AIOC ha mostrado los aciertos y límites de su implementación. El enfoque experimental y reactivo que permitió salir del atolladero y enfrentar de manera rápida e inmediata a las demandas emergentes parece haber tocado fondo; se requiere una política integral con base en mayores evidencias que recoja las experiencias del proceso autonómico indígena, contemplando de manera sistemática las fases de la política (el inicio de requisitos de acceso, la promoción e información de la AIOC, la deliberación y diseño de los estatutos, la elección de las autoridades, la transición y constitución del gobierno, la administración, gestión y financiamiento de los GAIOC, entre otros). En este quehacer es importante darle mayor jerarquía y competencias técnicas a la instancia de gobierno responsable de ejecutar la política.
  - iv. Desarrollo de capacidades de gestión pública y comunitaria de los GAIOC. La experiencia de los tres primeros gobiernos autónomos de Charagua, Uru Chipaya y Raqaypampa evidencia que el fortalecimiento de su institucionalidad no tiene que circunscribirse solamente a la gestión administrativa y financiera, sino sobre todo que tiene que ser para impulsar el desarrollo productivo comunitario, crear instrumentos de planificación e información para la gestión del territorio, mejorar la atención de servicios sociales (principalmente de salud y educación), generar estrategias para aumentar sus ingresos propios y financiar la ejecución de proyectos.
  - v. Adecuar la CONAIOC al contexto emergente de los gobiernos autónomos. Es crucial reformar y adecuar sus estatutos para que pueda transitar a una instancia más ejecutiva en su gestión operativa, con mayores capacidades de lobby para influir en las decisiones del gobierno, con mayor grado de autonomía en su agenda institucional y accionar político, y con capacidad de autogestión financiera.

En suma, el devenir de las AIOC después de una década exige un nuevo impulso y relanzamiento de una política pública renovada de implementación de las autonomías indígena originario campesinas. La AIOC tiene que ser concebida, primero, como parte del derecho al ejercicio de la libre determinación que tienen los pueblos indígenas y, segundo, como un régimen sustentado en una diversidad institucional de autogestión que les permite a los pueblos indígenas enfrentar sus problemas y encarar su desarrollo de manera distinta, con su participación directa para mejorar sus condiciones de vida, su situación de pobreza y vulnerabilidad.

### **Referencias citadas**

Cameron, J. D. (2012). *Identidades conflictuadas: conflictos internos en las Autonomías Indígena Originaria Campesinas de Bolivia*. Londres: Instituto para el Estudio de las Américas.

Costas, P. (2018). *La CONAIOC y las autonomías indígenas. Un ejemplo del papel de los pueblos indígenas en la construcción de políticas pública en la Bolivia plurinacional*. La Paz: Documento de trabajo.

Charters, C. y Stavenhagen, R. (editores) (2010). *El desafío de la Declaración. Historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas*. Copenhague: IWGIA.

García Orellana, A. (2018). “Formas de (auto) gobiernos indígena originario campesinos y diversidad institucional en Bolivia. Las experiencias de Charagua, Raqaypampa y Uru Chipaya”. En: *Diversidad institucional. Estado plurinacional y autonomía indígena en Bolivia*. La Paz: PNUD, OEP, CONAIOC, Ministerio de la Presidencia.

Foronda, M. (2018). *Análisis comparado y caracterización de los modelos de democracia comunitaria y/o intercultural y, de gestión pública de los GAIOC*. La Paz: PNUD, Documento de trabajo.

Rojas, F. (2018). *Constitución y deconstrucción*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.

## **Fuentes primarias**

Gobierno Autónomo Guaraní Charagua Iyambae (2016). Plan de Gestión Territorial Comunitario.

Gobierno Autónomo Indígena Originario Campesino de Raqaypampa (2017). Plan de Gestión Territorial Comunitario.

Gobierno Autónomo Originario de la Nación Uru Chipaya (2017). Plan de Gestión Territorial Comunitario.

Órgano Electoral Plurinacional (2015). Informe de actuación en campo a la conformación del Gobierno de la Autonomía Indígena Charagua Iyambae en el departamento de Santa Cruz.

Órgano Electoral Plurinacional (2016). Informe sobre la actuación en campo en la conformación del Gobierno de la Autonomía Indígena Originario Campesino de Raqaypampa.

Órgano Electoral Plurinacional (2017). Informe de supervisión actuación en campo a la conformación del Gobierno Autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya.

## **Referencias normativas**

Ley N° 031 de Autonomía y Descentralización “Andrés Ibáñez”

Estatuto de la Autonomía de la Nación Originaria Uru Chipaya

Estatuto de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae.

Estatuto de la Autonomía Indígena Originaria Campesina de Raqaypampa

Estatuto orgánico de la Coordinadora Nacional de Autonomía Indígena Originaria Campesinas

Reglamento Interno de la Coordinadora Nacional de Autonomía Indígena Originaria Campesinas



# SEGUNDA PARTE

**ESTUDIOS DE CASO: SITUACIÓN DE LAS  
JUSTICIAS Y AUTONOMÍAS INDÍGENAS**





**EL LARGO CAMINO HACIA LA  
GESTIÓN PÚBLICA INTERCULTURAL  
EN RAQAYPAMPA**



## **Introducción**

*[...] Hoy consolidamos este camino recorrido con el proceso hacia la Autonomía Indígena Originario Campesina de Raqaypampa y el autogobierno, con una propuesta de base cultural concebida desde la gestión territorial y la democracia comunitaria que practicamos. Así, la persistente sangre quechua que corre por nuestras venas expresa nuestro crecimiento con identidad y la reemergencia del territorio<sup>3</sup>.*

<sup>1</sup> Ingeniero Comercial, con Maestría en Administración de Empresas y Especialidad en Gestión Pública y Autonomías. Ha sido asesor en Gestión Pública del Programa de Apoyo al Régimen Autonómico y Descentralización (AIRAD) de la Cooperación Alemana (GIZ), cargo en el cual tuvo la oportunidad de ser parte de la plataforma de apoyo a la AIOC de Raqaypampa. Así también, ha trabajado en proyectos de fortalecimiento de las autonomías del país. Actualmente es consultor y docente en temas de descentralización y desarrollo.

<sup>2</sup> Socióloga, egresada de la Maestría en Investigación Cualitativa Aplicada a las Ciencias Sociales (UMSS), realizó diplomados en Cosmovisión Andina y Método en la Enseñanza del Idioma Quechua (Centro Misionero Maryknoll, Universidad Privada Franz Tamayo -UNIFRANZ); y Educación Superior (Universidad Nacional del Oriente – UNO). Ha trabajado en los proyectos de Investigación: Derecho de los Pueblos Indígena Originario Campesinos de Cochabamba: entre la Ley y la realidad; y Educación indígena originaria campesina: Perspectivas de la Educación Intracultural (PIEB). Trabajó como técnico profesional en Autonomía Indígena Originaria Campesina – Cochabamba (exMinisterio de Autonomías), realizó consultorías en Formación de recursos humanos para el desarrollo de la Autonomía Indígena Originaria Campesina – Diplomado en Autonomía Indígena Originario Campesina (Escuela de Gestión Pública Plurinacional (EGPP). Consultora en fortalecimiento institucional para el Gobierno Autónomo Indígena de Raqaypampa en planificación de mediano y corto plazo, en los sectores de desarrollo productivo y salud (AIRAD -GIZ). Institucionalización de los Servicios Legales Integrales Municipales en los Gobiernos Autónomos Municipales de Categoría A, B y C (ACOBOL), docente de la lengua y cultura quechua (Secap PHUYU).

<sup>3</sup> Fracción del preámbulo del Estatuto de la Autonomía Indígena Originario Campesina de Raqaypampa, con Declaración de Constitucionalidad N° 0122/2015, de 17 de junio de 2015, y aprobación por su población en referendo del 20 de noviembre de 2016.

El 4 de enero del 2018 se posesionaron, por primera vez en la historia del país, autoridades de un gobierno indígena originario campesino que accedió a dicha condición desde su calidad de Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC)<sup>4</sup>. Este hecho sin precedentes es fruto de una larga y compleja ruta de acceso a la autonomía y, a la vez, el inicio de otro camino, no menos difícil, para consolidar su institucionalidad a través de la implementación de un gobierno autónomo indígena originario campesino (GAIOC) que respete las normas nacionales establecidas, pero que a su vez cumpla su estatuto autonómico<sup>5</sup> que representa su cultura, sus normas y procedimientos propios. Pero quizá lo más importante es que el GAIOC debe responder a las altas expectativas que la población depositó en la autonomía indígena originario campesina (AIOC). Esta compleja fórmula que empezaron a esbozar los raqaypampeños se denomina en el presente ensayo “El largo camino hacia la Gestión Pública Intercultural en Raqaypampa”.

La incursión de las autonomías indígena originario campesinas (AIOC) dentro de la organización territorial del Estado trae consigo una serie de retos tanto a nivel normativo como de prácticas institucionales e individuales, de los servidores públicos, del nivel central del Estado (NCE), para una efectiva implementación de los GAIOC como parte de la construcción del Estado Plurinacional.

Este importante logro para las naciones y pueblos indígena originario campesinos (NPIOC) vincula también tres componentes importantes de la cualidad gubernativa de la AIOC: la elección de sus autoridades, en el

<sup>4</sup>. Ya habían realizado el camino de la transición a la AIOC tanto Charagua como Uru Chipaya, pero la transformación en dichos casos fue desde el municipio, lo cual implicaba que ya existía una institucionalidad estatal previa (los gobiernos municipales de dichos territorios).

<sup>5</sup>. Ley Marco de Autonomía y Descentralización (LMAD), art. 60. I: El estatuto autonómico es la norma institucional básica de las entidades territoriales autónomas, de naturaleza rígida, cumplimiento estricto y contenido pactado, reconocida y amparada por la Constitución Política del Estado como parte integrante del ordenamiento jurídico, que expresa la voluntad de sus habitantes, define sus derechos y deberes, establece las instituciones políticas de las entidades territoriales autónomas, sus competencias, la financiación de estas, los procedimientos a través de los cuales los órganos de la autonomía desarrollarán sus actividades y las relaciones con el Estado.

marco de la democracia comunitaria; la justicia indígena en el marco de la jurisdicción indígena originaria campesina (JIOC); y la gestión pública intercultural (GPI), que es el tema a reflexionar en el presente apartado.

La democracia comunitaria expresa la forma de la participación política, como el ejercicio del derecho político a través de una serie de normas y mecanismos propios mediante los cuales toman decisiones al interior de su territorio. Entre estas decisiones está la elección de sus autoridades. El proceso eleccionario preexistente es reconocido por la CPE<sup>6</sup> y está estipulado en la Ley del Régimen Electoral<sup>7</sup>, del 30 de junio de 2010.

La norma electoral regula el ejercicio de la democracia intercultural, con base en la complementariedad de la democracia directa y participativa, la democracia representativa y la democracia comunitaria en el Estado Plurinacional de Bolivia. La ley reconoce e incluye las diversas prácticas de democracia desarrolladas por el pueblo boliviano en su historia política y la conformación plurinacional del Estado a través del reconocimiento efectivo de las NPIOC.

En el caso de la justicia indígena originario campesina (JIOC), de igual manera esta ha sido ejercida ancestralmente y es una competencia exclusiva<sup>8</sup> de la autonomía indígena originario campesina asignada por la norma máxima del Estado<sup>9</sup>. En la CPE<sup>10</sup> se reconoce formalmente

<sup>6</sup> CPE: art. 210, III: “Las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos podrán elegir a sus candidatas o candidatos de acuerdo con sus normas propias de democracia comunitaria”.

<sup>7</sup> Ley 026 (2010): art. 10. (DEMOCRACIA COMUNITARIA): “La democracia comunitaria se ejerce mediante el autogobierno, la deliberación, la representación cualitativa y el ejercicio de derechos colectivos, según normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos”.

<sup>8</sup> Las competencias exclusivas, con base en el artículo 297. I. 2 de la CPE, son “aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas”.

<sup>9</sup> CPE: art. 304. I. 8: Ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios de acuerdo a la Constitución y la ley. (En referencia al catálogo de competencias exclusivas de la AIOC).

<sup>10</sup> CPE: art. 179. II: La jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena originario campesina gozarán de igual jerarquía.

la JIOC, que se vuelve parte del Estado, como una de las jurisdicciones del órgano judicial y con el mismo rango constitucional que las otras jurisdicciones establecidas en la norma fundamental.

La JIOC cuenta con una Ley de Deslinde Jurisdiccional<sup>11</sup>, del 29 de diciembre de 2010, que regula los ámbitos de vigencia entre la jurisdicción indígena originaria campesina y las otras jurisdicciones reconocidas constitucionalmente, y determina los mecanismos de coordinación y cooperación entre estas jurisdicciones, en el marco del pluralismo jurídico.

En el caso de lo que denominamos la gestión pública intercultural no existen mandatos expresos en la CPE ni en ninguna otra norma. Y es sin duda una materia pendiente si se toma en cuenta que existen cuatro procesos autonómicos<sup>12</sup> que han concluido la fase de acceso y tres de ellos están ejerciendo la autonomía con gobiernos ya conformados. Los estudios sobre la AIOC hacen un especial énfasis en la fase previa a la conformación del GAIOC, pero no han profundizado en lo que sería la gestión misma de estos nuevos gobiernos.

Para el órgano electoral<sup>13</sup>, la constitución de una AIOC es un proceso de cuatro etapas: 1. Acceso a la AIOC mediante consulta, según normas y procedimientos propios; 2. Conformación del órgano deliberativo o su equivalente para la elaboración y aprobación del proyecto de

<sup>11</sup>. Regula los ámbitos de vigencia, dispuestos en la Constitución Política del Estado, entre la jurisdicción indígena originaria campesina y las otras jurisdicciones reconocidas constitucionalmente, y determina los mecanismos de coordinación y cooperación entre estas jurisdicciones, en el marco del pluralismo jurídico. Se fundamenta en la Constitución Política del Estado, la Ley N° 1257, que ratifica el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la Ley N° 3897 de 26 de junio de 2008, que eleva a rango de Ley la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y demás instrumentos internacionales de derechos humanos aplicables.

<sup>12</sup>. A la fecha se cuenta con la Autonomía de Charagua Iyambae, Uru Chipaya, Raqaypampa y Salinas de Garci Mendoza (esta última aún no ha conformado su GAIOC, hecho previsto para el 2020).

<sup>13</sup>. Ver: <https://www.oep.org.bo/aioc/>

Estatuto Indígena Originario Campesino; 3. Aprobación del Estatuto mediante normas y procedimientos propios y referendo; 4. Constitución del gobierno de la AIOC, como ejercicio del autogobierno y la libre determinación. Si bien ya se tiene la experiencia de las AIOC que han pasado por las cuatro fases, la última fase aún requiere mayor atención dado que en ella radica la calidad en la prestación de bienes y servicios públicos para las NPIOC que accedieron a la autonomía, es decir el logro del vivir bien.

Con el presente ensayo se pretende generar un proceso de discusión sobre la importancia de trabajar el tema de la gestión pública intercultural y con ello aportar en profundidad al debate de las AIOC y su ejercicio en función a los mandatos de sus estatutos autonómicos y las normativas y políticas nacionales que rigen la administración pública.

Actualmente no existe una norma específica para la gestión pública con enfoque intercultural, básicamente las AIOC gestionan sus recursos en el marco de la Ley de Administración y Control Gubernamental No 1178 del 20 de Julio de 1990, es decir, una norma anterior no solo a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD, 2010) y la CPE (2009) sino incluso a la Ley de Participación Popular (1994) y la Ley de Descentralización Administrativa (1995), lo cual denota lo obsoleto de esta normativa, que por otro lado regula todos los aspectos del proceso administrativo estatal (planificación, organización, ejecución y control) denominados sistemas de administración y control<sup>14</sup>.

<sup>14</sup>. Ley N° 1178, del 20 de julio de 1990, art. 1: La presente Ley regula los sistemas de Administración y de Control de los recursos del Estado y su relación con los sistemas nacionales de Planificación e Inversión Pública, con el objeto de: a) Programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para el cumplimiento y ajuste oportuno de las políticas, los programas, la prestación de servicios y los proyectos del Sector Público; b) Disponer de información útil, oportuna y confiable asegurando la razonabilidad de los informes y estados financieros; c) Lograr que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actos rindiendo cuenta no sólo de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados, sino también de la forma y resultado de su aplicación; d) Desarrollar la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo incorrecto de los recursos del Estado.

## **1. El largo camino hacia la gestión pública intercultural en Raqaypampa**

En este apartado se desarrollan tres temas importantes que conforman el denominado largo camino hacia la gestión pública intercultural. En primer lugar, se describe los antecedentes de la AIOC de Raqaypampa, en segundo lugar se presentan los principales conceptos a tomar en cuenta para la definición de la gestión pública intercultural y en tercer lugar se describen las cinco etapas para acceder a la AIOC, se hace especial énfasis en la última de ellas que es la etapa de conformación del GAIOC.

### **1.1. La autonomía indígena originaria campesina de Raqaypampa**

En la Autonomía Indígena Originario Campesina de Raqaypampa se describen las características y antecedentes del territorio para entender de mejor manera el inicio del proceso autonómico, de manera posterior.

#### **1.1.1. Características generales del territorio de Raqaypampa**

El Territorio de Raqaypampa está localizado en la provincia Mizque, región cono Sur del departamento de Cochabamba, colindante al Este con el municipio de Aiquile, al Norte y Noroeste con el municipio de Mizque y al Suroeste con el municipio Norte-potosino de Toro Toro, alcanzando una superficie aproximada de 556 km<sup>2</sup>, con una altura que oscila entre los 3.300 msnm y los 1.600 msnm, configurando un paisaje de montaña con presencia de pampas, laderas y cumbres.

El sustento principal de la población raqaypampeña está generado por la actividad agropecuaria familiar, destinada a la provisión de alimentos para el consumo propio y la venta de los excedentes en el mercado local. El sistema socioproductivo que sostiene esa dinámica se ve amenazado hoy por los eventos climáticos adversos, la disminución de la capacidad productiva de la tierra y los bajos precios de sus productos en el mercado. En conjunto, estos factores parecen alimentar una creciente emigra-

ción de su población, especialmente de los jóvenes, con repercusiones locales en la vida personal, familiar y comunal.

### **1.1.2. Los antecedentes locales de la AIOC-TR**

El Territorio de Raqaypampa cuenta con 7.344 habitantes (45% mujeres y 56% hombres), descendientes de la nación originaria “Chui”, la cual fue trasladada parcialmente a la región por el Estado Inca para proteger sus fronteras con los pueblos guaraníes (AIOC TR, 2018: 100).

Actualmente, su población cuenta con 2.560 familias, las cuales se encuentran organizadas en 43 comunidades (AIOC TR, 2018: 32). Cada una de ellas está regida por un sindicato, como la organización de base que articula a sus habitantes y cuya principal función es el control colectivo del equilibrio de su sistema socioproductivo, garantizando el acceso a la tierra y a otros recursos de bien común, regulando la convivencia de su población y de las instituciones presentes en su territorio, a través del consenso de un sistema de normas comunales. En ese entendido, las comunidades y/o sindicatos se aglutinan en cinco subcentrales (Raqaypampa, Santiago, Salvía, Molinero y Laguna), las que a su vez integran la Central Regional Sindical Única de Campesinos Indígenas de Raqaypampa (CRSUCIR), como instancia máxima de unidad, organización y autogobierno a nivel del territorio, cuya autoridad se construye y fluye de abajo hacia arriba.

En adelante, nutrido de esa fuerza orgánica, el Territorio de Raqaypampa comenzó a protagonizar una historia de reconstitución étnica que involucró la revalorización del control colectivo del espacio ancestral y de las estrategias de vida y educación propias, aportando a la lucha nacional del movimiento campesino indígena por la defensa y/o recuperación de la tierra-territorio. Esta historia está señalada por hitos importantes reconocidos por los raqaypampeños, como los antecedentes y el soporte histórico de la AIOC que han logrado constituir y han puesto en marcha a partir de la gestión 2018 (Lazcano e Hinojosa, 2019).

## **1.2. Definiciones importantes para entender la gestión pública intercultural**

Tomando en cuenta que la gestión pública intercultural es un concepto en construcción, en el presente apartado se presentan las principales definiciones respecto a las temáticas relacionadas a la AIOC y a la gestión pública como tal, así como a la interculturalidad.

### **1.2.1. La autonomía indígena originario campesina**

En este punto se describen temas relacionados directamente con la AIOC que incluyen el estatuto autonómico y las competencias de este nivel de gobierno.

#### **1.2.1.1. La autonomía indígena originario campesina**

La autonomía es la cualidad gubernativa, es decir es la capacidad de autogobierno de una unidad territorial. Según el artículo 272 de la CPE, la autonomía es:

- *La elección de sus propias autoridades por la población de una determinada unidad territorial, es decir la conformación de sus propios órganos de gobierno autónomo.*
- *La administración de sus recursos, que supone la libre decisión sobre el destino de sus gastos, aunque también supone la capacidad de generación de ingresos propios.*
- *El ejercicio de su facultad legislativa, deliberativa, de fiscalización, reglamentaria y ejecutiva.*

La AIOC incluye estas características y se puede entender “[...] como ejercicio de la libre determinación de las NPIOC, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias”<sup>15</sup>.

<sup>15</sup>. CPE: art. 289.

La autonomía indígena además tiene características propias ya que, a diferencia del resto, la CPE reconoce a las NPIOC la posibilidad de autogobierno con base en sus normas y procedimientos propios y le asigna la posibilidad de contar con su propio órgano de justicia para temas que han sido resueltos tradicionalmente por los mismos pueblos según su cultura y costumbres ancestrales<sup>16</sup>.

Para la constitución de la AIOC se requiere previamente la elaboración participativa de su **estatuto autonómico**, que señalará el camino que deben recorrer las NPIOC para alcanzar una visión de desarrollo o el vivir bien. Es importante notar que la autonomía indígena es vista como un medio para alcanzar el desarrollo que en la cosmovisión de los pueblos indígenas, en este caso en particular de Raqaypampa, es el *sumaq kawsay*<sup>17</sup>.

#### **1.2.1.2. El estatuto de la autonomía indígena originario campesina**

Es la norma institucional básica que orienta y regula los aspectos importantes de la AIOC y tiene las siguientes características:

- Es de naturaleza rígida. De realizar cambios, implicará seguir los mismos pasos que se dieron para su elaboración.
- Es de contenido pactado porque es un acuerdo entre todas y todos, fruto de las propuestas y aspiraciones construidas y consensuadas por la población.
- Es de cumplimiento estricto, es decir que todas y todos los habitantes de la unidad territorial tienen obligación de respetarla y hacerla cumplir.

<sup>16</sup>. CPE: art. 2 y 289.

<sup>17</sup>. El *sumaq kawsay* es un concepto holístico, arraigado en principios y valores como armonía, equilibrio y complementariedad, los cuales desde la percepción de los pueblos indígenas debe guiar las relaciones de los seres humanos y de estos con la naturaleza y el cosmos (Inturias, 2016: 40).

- Está reconocido y amparado por la CPE como parte integrante del ordenamiento jurídico.
- Expresa la voluntad de sus habitantes, define sus derechos y deberes.
- Establece las instituciones políticas para la gestión pública, desarrolla sus competencias y el financiamiento de estas.

### **1.2.1.3. Las competencias de la autonomía indígena originaria campesina**

El párrafo I del artículo 303 de la Constitución Política del Estado establece: “La autonomía indígena originaria campesina, además de sus competencias, asumirá las de los municipios, de acuerdo con un proceso de desarrollo institucional y con las características culturales propias de conformidad a la Constitución y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización”. Esto implica que a las competencias de la AIOC se le debe sumar las de responsabilidad municipal. Haciendo notar el carácter imperativo del constituyente al incorporar el término “asumirá” en el texto antes citado (art. 303), mientras que en el artículo 304, sobre las competencias de la AIOC, se establece en su párrafo I que estas (al referirse tanto a las exclusivas, compartidas y concurrentes) “podrán” ser ejercidas por la AIOC, lo cual le da un carácter potestativo.

Para contar con una aproximación cuantitativa de las competencias constitucionales (asignación primaria) de responsabilidad de la AIOC se debe tener en cuenta los siguientes datos:

- Existen 43 competencias exclusivas municipales que de acuerdo al artículo 303 de la CPE asumirá la AIOC.
- Según el artículo 304, las AIOC “podrán” ejercer las siguientes competencias:
  - Párrafo I. Competencias Exclusivas: 23 (se cuenta con las facultades legislativas, reglamentarias y ejecutivas).
  - Párrafo II. Competencias Compartidas: 4 (se cuenta con las facultades legislativas, de desarrollo, reglamentarias y ejecutivas).

- Parágrafo III. Competencias Concurrentes: 10 (se cuenta con las facultades reglamentarias y ejecutivas).
  - Total de competencias: 37 (CPE: art. 304).
- Si se suma las 43 competencias que deben asumir las AIOC (CPE: arts. 302 y 303) y las que pueden asumir (CPE: art. 304), se tiene el resultado de 80 competencias de responsabilidad de la AIOC. Esta cifra, si bien nos da una primera aproximación sobre la amplitud del catálogo competencial de este nivel de gobierno, no es una cifra definitiva pues existen en el mismo competencias que son inaplicables en el contexto de la AIOC y otras que se encuentran duplicadas.
    - Competencias inaplicables en el contexto de la AIOC: El artículo 302 incluye competencias como “elaboración de su Carta Orgánica Municipal” que es inaplicable en el contexto de la AIOC y correspondería más bien la competencia de “elaborar su estatuto” (CPE: art. 304. I. 1). Algo similar a lo que sucede con la competencia sobre “referendos municipales” (CPE: art. 304. I. 3), cuando en el contexto de la AIOC lo que corresponde es una “consulta previa” (CPE: art. 304. I. 21) y otros mecanismos de consulta en el marco de “sus instituciones democráticas conforme a sus normas y procedimientos propios” (CPE: art. 304. I. 23).
    - Competencias duplicadas en el catálogo municipal e IOC. Entre el artículo 302 y el 304 se pueden identificar duplicaciones. Un ejemplo es la materia Planificación del Ordenamiento Territorial, en la cual se dan competencias similares tanto al nivel municipal como a las AIOC, y en virtud a lo establecido en el artículo 303 de la CPE se genera una duplicación entre “Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales e indígenas” (CPE: art. 302. I. 6) y “Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales y municipales” (CPE: art. 304. I. 4). Esta situación se repite en las materias de electrificación, caminos vecinales, áreas protegidas, deportes, vivienda y turismo, entre las principales.

## **1.2.2. La gestión pública intercultural**

En este apartado se presentan tanto las definiciones de administración y gestión pública como la de interculturalidad, con las cuales se propone luego una primera aproximación de gestión pública intercultural.

### **1.2.2.1. Administración pública**

El concepto de “administración” hace referencia al ordenamiento, a la organización, a través de actos y procedimientos, de los medios y recursos disponibles con el fin de aprovecharlos de manera adecuada y en correspondencia a las necesidades existentes. El término se traduce en el proceso necesario para cumplir los fines de una organización.

*[...] La administración es el proceso de planear, organizar, dirigir y controlar el uso de los recursos para lograr los objetivos organizacionales (Chiavenato, 2006: 10).*

El término tiene otra connotación cuando se habla de lo público, que supone el ámbito perteneciente a la colectividad, como sea que esta sea entendida: nación, comunidad. Comprende lo común, lo que es del colectivo.

La palabra “administrar” proviene del latín ad-ministrare, ad (ir, hacia) y ministrare (servir, cuidar) y tiene relación con la actividad de los ministros romanos en la antigüedad. No obstante, el concepto de “administración pública” puede ser entendido desde dos puntos de vista. Desde un punto de vista formal, se entiende a la entidad que administra, o sea al organismo público que ha recibido del poder político, la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales (administración como estructura). Desde un punto de vista material, se entiende más bien la actividad administrativa, o sea la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión (administración como proceso).

Así también es importante hacer un mapeo en la CPE sobre el uso que se hace del término “administración pública”, dado que este se lo utiliza en siete ocasiones. Las dos primeras menciones están establecidas en la Segunda Parte: Estructura y Organización Funcional del Estado, Título II: Órgano Ejecutivo, Capítulo Primero: Composición y Atribuciones del Órgano Ejecutivo, Sección II: Presidencia y Vicepresidencia del Estado y se refieren a las atribuciones de la Presidenta o del Presidente del Estado: “Dirigir la administración pública y coordinar la acción de los Ministros del Estado”<sup>18</sup> y “Presentar anualmente a la Asamblea Legislativa Plurinacional, en su primera sesión, el informe escrito acerca del curso y estado de la *Administración Pública* durante la gestión anual, acompañado de las memorias ministeriales”<sup>19</sup>.

En el primer caso se puede entender principalmente el uso del término como estructura, ya que se plantea como atribución dirigir esta estructura denominada administración pública. En el segundo caso se entiende más el término como proceso, ya que habla del “estado” de la administración pública durante la “gestión anual”, por ende se espera que se presente un informe sobre lo que fue la implementación de políticas públicas como una de las fases del proceso administrativo público.

La tercera mención se encuentra en el mismo capítulo en la Sección III: Ministerios de Estado, y está referida a las atribuciones de las ministras y los ministros de Estado: “La gestión de la *Administración Pública* en el ramo correspondiente”<sup>20</sup>. Acá se plantea un término que ya vincula la gestión con lo público y además con un enfoque sectorial (“ramo correspondiente”).

La cuarta mención está en la Segunda Parte, Título V: Funciones de Control, de Defensa de la Sociedad y de Defensa del Estado, Tercera Parte: Estructura y Organización Territorial del Estado, Capítulo Ter-

<sup>18</sup>. CPE: art. 172. 4.

<sup>19</sup>. CPE: art. 172. 12.

<sup>20</sup>. CPE: art. 175. I. 3.

cero: Función de Defensa del Estado, Sección I: Procuraduría General del Estado: “Evaluar y velar por el ejercicio de las acciones diligentes de las unidades jurídicas de la *Administración Pública* en los procesos que se sustancien ante autoridades jurisdiccionales o administrativas. En caso de acción negligente, debe instar al inicio de las acciones que correspondan”<sup>21</sup>.

La quinta y sexta mención se establecen en la misma parte y título descritos en el párrafo anterior en su Capítulo Cuarto: Servidoras Públicas y Servidores Públicos y se refieren a los principios de la administración pública: “*La administración pública* se rige por los principios de legitimidad, legalidad, imparcialidad, publicidad, compromiso e interés social, ética, transparencia, igualdad, competencia, eficiencia, calidad, calidez, honestidad, responsabilidad y resultados”<sup>22</sup> (administración pública como proceso) y a las prohibiciones para el ejercicio de la función pública: “Actuar cuando sus intereses entren en conflicto con los de la entidad donde prestan sus servicios, y celebrar contratos o realizar negocios con la *Administración Pública* directa, indirectamente o en representación de tercera persona”<sup>23</sup> (administración pública como estructura).

La séptima y última mención que hace la CPE sobre administración pública está en la Cuarta Parte: Estructura y Organización Económica del Estado, Título I: Organización Económica del Estado, Capítulo Tercero: Políticas Económicas: “Las operaciones financieras de la Administración Pública, en sus diferentes niveles de gobierno, serán realizadas por una entidad bancaria pública. La ley preverá su creación”<sup>24</sup>. Al hacer referencia a la administración pública en sus diferentes niveles de gobierno se hace mención a la estructura misma del Estado.

<sup>21</sup>. CPE: art. 231. 3.

<sup>22</sup>. CPE: art. 232.

<sup>23</sup>. CPE: art. 236. II.

<sup>24</sup>. CPE: art. 330. V.

### **1.2.2.2. Gestión pública**

Cuando se habla de gestión pública se puede hablar indistintamente de administración pública, especialmente en la administración pública como proceso, pues nos referimos a la gestión de los recursos del Estado con el objetivo de fomentar el desarrollo y el estado de bienestar en su población.

Entendemos entonces a la gestión pública como el proceso de planificar, organizar, ejecutar y controlar (Ley N° 1178) los recursos del Estado para el cumplimiento de sus fines (mejorar la calidad de vida de la población).

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 1998) señala que “la gestión pública es la respuesta en políticas, planes y programas de ejecución que el Estado, en su afán de eficacia, se proporciona a sí mismo y a la sociedad, a través de procesos políticos propios a su naturaleza; ampliamente entendida como un instrumento de racionalización del manejo o dirección de la acción pública”.

El término “gestión pública” ha sido establecido en dos artículos de la Constitución Política del Estado. La primera mención al término está en el artículo 241. II: “La sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales”. La segunda mención está en el artículo 242: “Generar un manejo transparente de la información y del uso de los recursos en todos los espacios de la gestión pública. La información solicitada por el control social no podrá denegarse, y será entregada de manera completa, veraz, adecuada y oportuna”.

En estas menciones se puede entender un uso similar del término al que se hace de la administración pública como proceso (acciones).

### 1.2.2.3. La interculturalidad

Jiovanny Samanamud (2010: 5) plantea que la “visión de interculturalidad puede implicar cambios en las prácticas del comportamiento y en la legislación de las normas y leyes dentro del Estado Plurinacional”. Así también acota que “desde el punto de vista del proceso político boliviano la interculturalidad no es un problema de interrelación, de interacción o tolerancia”. Involucra no solo respeto, sino que es un proceso donde varias culturas que coexisten en el Estado Plurinacional deben aprender unas de otras y constituir un nuevo proceso común. Este concepto ha sido clave en procesos como el de Raqaypampa porque, como se verá más adelante, ha sido y será un espacio de aprendizaje de todos los involucrados y de construcción conjunta y continua.

*Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, **intercultural**, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país<sup>25</sup>.*

En el artículo 98, la CPE da mayores elementos para la definición del concepto ya que establece en su párrafo I que “La diversidad cultural constituye la base esencial del Estado Plurinacional Comunitario. La **interculturalidad** es el instrumento para la cohesión y la convivencia armónica y equilibrada entre todos los pueblos y naciones. La interculturalidad tendrá lugar con respeto a las diferencias y en igualdad de condiciones”.

En este caso, la descripción de la norma fundamental deja claramente establecido que la interculturalidad es un instrumento que permite articular mejor las diferentes culturas y es entendida principalmente como la búsqueda de equidad y el respeto a la heterogeneidad que existe en el país.

<sup>25</sup>. CPE: art. 330. V.

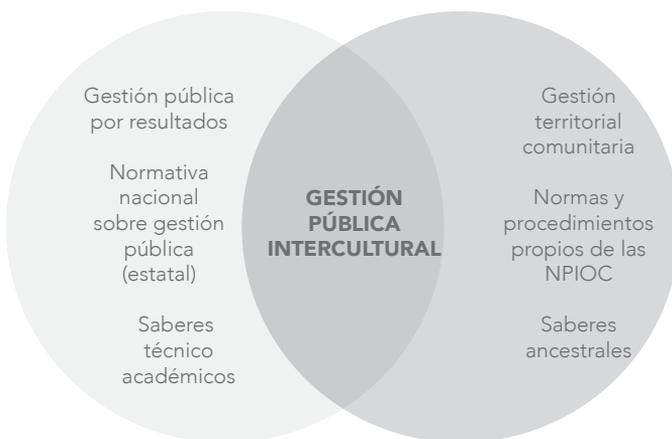
#### **1.2.2.4. Una primera aproximación al concepto de GPI**

La creación e implementación de la nueva institucionalidad, a partir de la construcción político-administrativa del Estado Plurinacional, requiere asimismo el desarrollo de un concepto de gestión pública que vaya más allá de la normativa y las prácticas estatales actuales, que incluya lo intercultural como parte del rediseño y reestructuración del Estado para dar coherencia a su carácter plurinacional y con autonomías.

La gestión pública intercultural (GPI) es de fundamental importancia para dar viabilidad a las AIOC, en el marco de la construcción del Estado Plurinacional y Comunitario. Se refiere, precisamente, a la armonización de los procedimientos de la gestión del Estado con normas y procedimientos propios de las NPIOC, de manera articulada y coordinada, proceso que exige desarrollarse en las AIOC, en la perspectiva del autogobierno y la libre determinación, en conformidad con la CPE, pero en un claro contraste con la actual normativa nacional (Ley 1178, normas básicas de los diferentes sistemas, modelos de reglamentos específicos, Estatuto del Funcionario Público, entre otros).

## Gráfico 1

### Aproximación a la gestión pública intercultural



**Fuente:** Elaboración propia

La gestión pública intercultural es entonces posible cuando la normativa estatal sobre gestión pública (sistemas de administración) es compatible con las normas y procedimientos propios de los pueblos indígenas con autonomía (procedimientos de toma de decisiones, generación de demanda de políticas públicas y participación en el control, implementación y evaluación de políticas públicas por parte de la población). Es decir, cuando los saberes técnico-académicos se articulan con los saberes y conocimientos ancestrales.

*La gestión pública intercultural puede ser entendida como un conjunto de prácticas e instituciones alternativas para organizar la vida social del hombre. Lo que diferencia a este modelo de gestión del tradicional es que no está ordenado desde el Estado [...] funciona, por lo tanto, con otro tipo de lógicas no sujetas a criterios de rentabilidad económica ni a coercitividad gubernamental. Este tipo de gestión pública tiene dos objetivos fundamentales: regular la vida*

*social de los miembros de una comunidad y garantizar su acceso a bienes y servicios. Ambos objetivos se cumplen, sin embargo, con una condición: respetar la identidad, costumbres y paradigmas de la comunidad donde se practica (Castillo, 2015).*

El concepto de Castillo nos muestra otro desafío de la gestión pública intercultural cuando afirma que se deben respetar las costumbres de la comunidad donde se practica, dado que las AIOC son tan diversas como lo es el Estado Plurinacional, por tanto, la normativa sobre gestión pública debería no solo respetar el enfoque comunitario de las AIOC sino que también deberá tomar en cuenta que entre estas existen diferencias.

Sin duda la definición de la gestión pública intercultural como nuevo paradigma dentro del sistema estatal está aún en construcción, así como la implementación y puesta en ejercicio de los gobiernos indígena originario campesinos, pero quedan claros los elementos comunes en las diferentes definiciones. Las coincidencias van más allá del respeto y la tolerancia hacia la gestión pública tradicional y hacia la gestión comunitaria. Ese camino común debe llevar no solo a cambiar o modificar la normativa nacional de gestión pública, sino también y sobre todo a las prácticas de los servidores públicos del Estado para entender la AIOC y buscar las mejores maneras de que los procesos administrativos fluyan correctamente en el marco de la cultura y tradiciones de cada NPIOC.

### **1.2.3. Sistemas estatales para la administración pública**

La Ley de Administración y Control Gubernamentales N° 1178, promulgada el 20 de julio de 1990, constituye el final de un enfoque de administración burocrático del Estado (al menos en el espíritu de la concepción de esta ley), y un elemento fundamental, en el proceso de reforma estatal que se inició pocos años antes (1986), cuyo origen de gestación deviene del periodo en que el pueblo recupera para sí la instauración de gobiernos democráticos.

La Ley de Administración y Control Gubernamentales, conocida comúnmente como Ley SAFCO, se inicia con el nuevo periodo democrático que vive nuestro país luego de 18 años de gobiernos de facto de distintas orientaciones (1964-1982). La Ley SAFCO considera al gobierno como mandatario (que recibe un mandato) de la sociedad, enfatiza que el gobierno debe administrar los recursos públicos para la producción de bienes, servicios, infraestructura y normas, en beneficio exclusivo de la sociedad y que esa administración debe ser eficaz, eficiente, transparente y responsable. En tal razón, señala de forma explícita la obligación de rendir cuentas a la sociedad por los resultados alcanzados y ya no solo por el cumplimiento de determinada normatividad, formalidad o procedimientos. Señala un nuevo enfoque de administración de servicio a la sociedad, con responsabilidad y por resultados.

Es importante señalar que el Estado boliviano se había caracterizado por ejercer una administración pública bastante centralizada, lo que impedía atender más eficazmente las demandas regionales y municipales. En 1985, se dio el primer paso en el proceso de descentralización de la administración pública con la promulgación de la Ley Orgánica de Municipalidades, que impulsó la democratización de los gobiernos locales. Este proceso se profundiza notablemente con la aprobación de la Ley de Participación Popular (N° 1551), del 20 de abril de 1994, que reconoce, promueve y consolida el proceso de participación popular articulando a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas en la vida jurídica, política y económica del país y, finalmente, con la constitucionalización de las autonomías en el 2009.

La Ley de Administración y Control Gubernamentales define los sistemas y determina los conceptos, criterios y bases fundamentales de administración y control que se deben aplicar en todas las entidades del sector público, y establece y regula el régimen de responsabilidad por la función pública. La Ley 1178 constituye un mandato para lograr la eficiencia y transparencia de la administración pública, así como que todo servidor público y los particulares asuman la plena responsabilidad por el uso de recursos públicos y el desarrollo de sus funciones inherentes a la gestión pública.

La mencionada norma señala sistemas de administración financieros (presupuesto, tesorería y crédito público y contabilidad integrada) y no financieros (programación de operaciones, organización administrativa, administración de personal, administración de bienes y servicios) para la gestión administrativa institucional, como instrumentos para las políticas gubernamentales que procuran, exclusivamente, la eficiencia de su ejecución.

El ordenamiento de las reglas para administrar y controlar la gestión debía tener en cuenta la naturaleza compleja del sector público; la necesidad de desarrollar la función gerencial, su autoridad y responsabilidad a nivel de cada entidad; el objetivo de propender a una descentralización y desconcentración de la función pública; y la constante evolución de la tecnología administrativa y de control. Estos requisitos solo podían ser satisfechos con un **enfoque sistémico** en las normas legales para fijar en ellas principios rectores, a partir de los cuales la propia administración fuese desarrollando y actualizando los mecanismos reglamentarios y procedimentales propios de la competencia gerencial.

La Ley 1178 establece una lógica sistémica para las funciones administrativas y de control, así como para la relación de estas con los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública (SNPIP) (capítulos II y III de la Ley 1178, que hoy hacen parte del Sistema de Planificación Integral del Estado-SPIE, en el marco de la Ley N° 777). Estos SNPIP deben expresar el mandato político y legítimo de la sociedad, traducidos en planes, estrategias y políticas gubernamentales, es decir, las líneas de acción y prioridades para la gestión pública. A partir de dichas políticas, nace el ya indicado carácter instrumental de los sistemas de administración, control y ejecución de las mismas.

Respecto a los Sistemas de Organización Administrativa, Presupuesto, Administración de Personal, Administración de Bienes y Servicios y Tesorería y Crédito Público, la Ley SAFCO establece un conjunto mínimo de regulaciones rectoras que en todos los casos siguen principios elementales de administración y ordenamiento financiero, a la vez que

los convierten en funcionales respecto a la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de la programación de operaciones (a su vez articulada a la planificación estratégica PEI, planificación al desarrollo PTDI/PGTC y las prioridades nacionales PGDES/PDES), y procuran la transparencia en la gestión pública. Y es a partir de las normas básicas que dichos principios se desarrollan.

Se tuvo la previsión de que los sistemas de administración estén vinculados por los procesos que la ley define mediante el sistema de contabilidad integrada, que se constituye en la columna vertebral de la información sobre la gestión pública.

El artículo 1 de la Ley 1178 define sus finalidades<sup>26</sup> en relación al ciclo de la gestión pública, la transparencia, la identificación de responsabilidades por la función pública y la generación de las capacidades necesarias para administrar el Estado.

Esta norma que en su momento fue de vanguardia, como expresión de la nueva gestión pública por resultados a inicios de los 90, en este momento no responde al nuevo Estado Plurinacional con autonomías, pues fue concebida en el marco de un Estado simple donde el nivel nacional tenía el monopolio de la legislación. Esta norma responde a un Estado bastante centralizado que no tenía conciencia de las autonomías, mucho menos de una con autogobierno, reconocimiento constitucional de sus instituciones y normas y procedimientos propios: la autonomía indígena originario campesina.

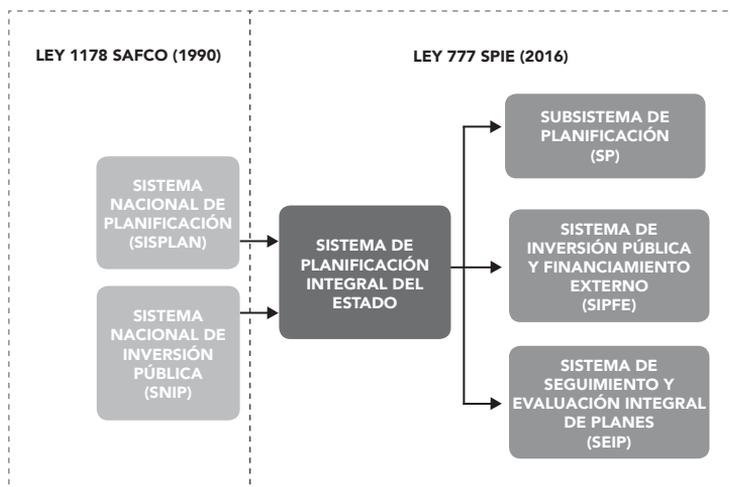
<sup>26</sup> a) Programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para el cumplimiento y ajuste oportuno de las políticas, los programas, las prestaciones de servicios y los proyectos del Sector Público; b) Disponer de información útil, oportuna y confiable, asegurando la razonabilidad de los informes y estados financieros; c) Que todo servidor público asuma plena responsabilidad de sus actos, rindiendo cuenta no sólo de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos, sino también la forma y el resultado de su aplicación; d) Desarrollar la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo incorrecto de los recursos del Estado.

El proceso de la planificación territorial se realiza en el marco la Ley N° 777 del Sistema de Planificación del Estado (SPIE) que se constituye en el conjunto organizado y articulado de normas, subsistemas, procesos, metodologías, mecanismos y procedimientos para la planificación integral de largo, mediano y corto plazo del Estado Plurinacional, que permita alcanzar los objetivos del vivir bien a través del desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra, para la construcción de una sociedad justa, equitativa y solidaria con la participación de todos los niveles gubernativos del Estado.

El SPIE reemplaza al SISPLAN e incorpora los Planes de Gestión Territorial Comunitario, aunque estos planes adolecen del mismo mal que todo el resto, responden a un carácter centralizado desde el nivel central de Estado, una necesidad de alinear cada acción de las entidades territoriales autónomas (ETA) a una acción de la Agenda Patriótica, apartándose con esto del ejercicio pleno de una competencia exclusiva de las autonomías, la “planificación del desarrollo”.

La Ley SAFCO crea los sistemas nacionales de planificación y de inversión pública. Estos a su vez son recogidos por la Ley del SPIE de 2016 y se transforman en subsistemas de un sistema mayor, denominado Sistema de Planificación Integral de Estado (SPIE). A los subsistemas antes mencionados se suman el subsistema de Seguimiento y Evaluación Integral de Planes (SEIP) tal como se muestra en el siguiente gráfico:

## Gráfico 2 Articulación de los Sistemas Nacionales de la Ley SAFCO y el SPIE



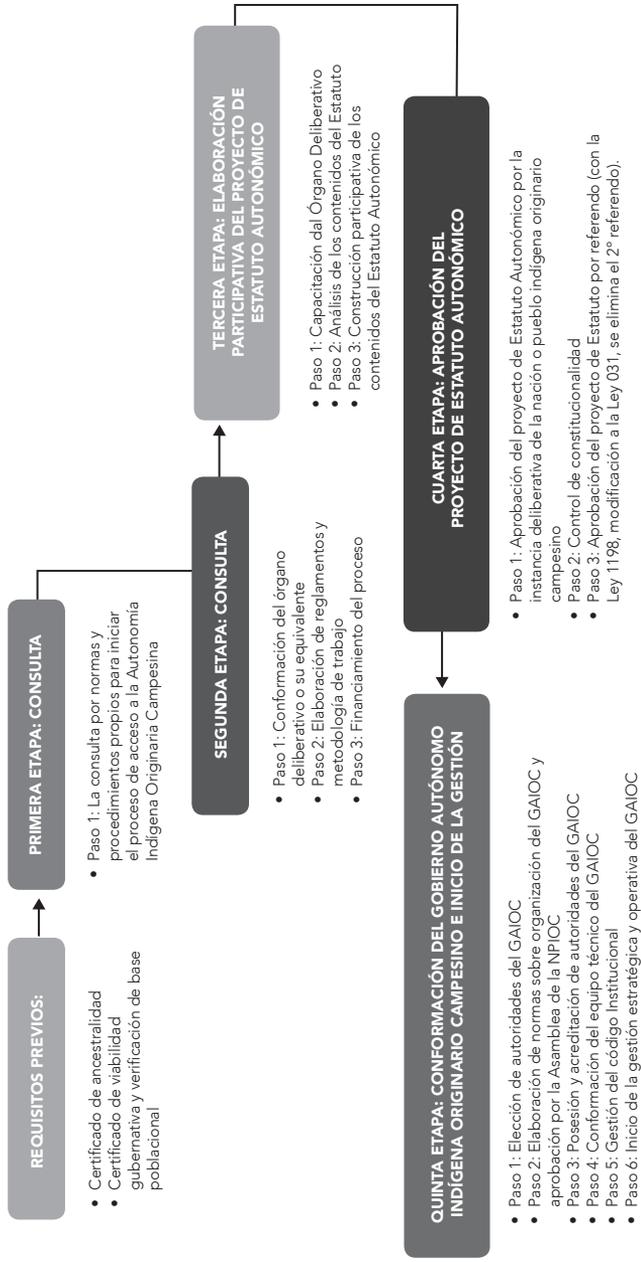
**Fuente:** Elaboración propia

### 1.3. El largo camino de acceso a la AIOC

En el marco de la CPE (art. 291) y la LMAD (art. 44), Raqaypampa logró consolidar su autonomía indígena originaria campesina a partir de su Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC). A continuación, presentamos los requisitos y pasos para la conformación de una autonomía indígena originaria campesina vía territorio:

# Cuadro 1

## De los requisitos y pasos para conformar una AIOC



**Fuente:** Elaboración propia, adaptado de Apuntes sobre Autonomía Indígena (Martínez et al., 2013).

Es importante hacer notar que el proceso de elaboración del estatuto en Raqaypampa fue anterior incluso a la CPE y a la LMAD. Es así que, a fines del año 2007, a partir de los primeros resultados de la Asamblea Constituyente, retomaron la iniciativa de impulsar su autonomía indígena y realizaron reuniones comunales en cuyos debates surgió el propósito de construir su propuesta de estatuto (Vargas, 2016: 403).

### **Certificación de condición de territorio ancestral para AIOC vía TIOC**

Documentos a presentar:

1. Solicitud de Certificación de Condición de Territorio Ancestral, ante el Ministerio de Autonomías, por representantes del Pueblo o Nación Indígena Originario Campesina que detente la titularidad del TIOC.

De los requisitos a ser presentados:

2. Acreditación oficial de las autoridades a través de la copia legalizada del acta de elección y/o designación en su cargo actual.
  - Copia simple de uno de los siguientes documentos: Estudio de caracterización
  - Estudio de Identificación de Necesidades Especiales (EINE);
  - Registro de Identidad del Pueblo Indígena Originario (RIPIO);
  - Informe de Necesidades y Uso del Espacio Territorial (INUET).
4. Título ejecutorial o certificación de saneamiento emitido por el INRA
5. Personalidad Jurídica
6. Antecedentes territoriales (preexistencia NPIOC, historia de ocupación del territorio)
7. Formulario de solicitud de certificación de territorio ancestral otorgado por el Viceministerio de Autonomías.

**Fuente:** Elaboración propia

## Certificación de viabilidad gubernativa y verificación de base poblacional

Solicitud:

La Organización titular de la TIOC presentará el formulario de solicitud, debidamente llenado ante el Viceministerio de Autonomías, adjuntando los siguientes documentos:

1. Estatuto Orgánico y/o reglamento interno de los titulares del TIOC o norma de relación interna en base a normas y procedimientos propios.
2. Plan territorial o su equivalente, con una vigencia no mayor a 5 años.
3. Datos del último censo comunal certificado por el INE o con respaldo estatal (sólo si la nación o pueblo indígena contara con estos).
4. Fotocopia simple del certificado de ancestralidad.
5. Documento de compromiso, firmado por las autoridades solicitantes del TIOC, el cual manifiesta la disponibilidad de brindar información requerida y colaborar en todas las acciones que lleve adelante el Ministerio de Autonomías; además de designar a los representantes de la organización titular del TIOC para la comisión de evaluación de campo.
6. Otros documentos que la Nación o Pueblo Indígena considere pertinentes.

**Fuente:** Elaboración propia con base en el reglamento de certificación de viabilidad gubernativa y verificación de base poblacional.

El 12 de diciembre de 2012, el pueblo de Raqaypampa obtuvo el certificado de ancestralidad otorgado por el Ministerio de Autonomías (Resolución Administrativa N° 0011/2012), de manera posterior consiguió la certificación de viabilidad gubernativa y verificación de base poblacional, con lo cual cumplía los requisitos previos para avanzar en las siguientes etapas. Acá también es importante mencionar que, aunque las normas que rigen el procedimiento establecen cierta secuencia de pasos, en la práctica Raqaypampa y en general las NPIOC que están en proceso de acceso han ido avanzando en paralelo o “saltando” ciertos pasos para luego volver a ellos y concluirlos, dado que las dinámicas de

cada proceso han sido muy diferentes al procedimiento homogéneo que plantea la LMAD. Debido a que la construcción de las AIOC es nueva tanto para las NPIOC que decidieron acceder a la AIOC y para el propio Estado, no hay una receta única. Esto se explica también porque algunos de los casos, como Raqaypampa, iniciaron sus procesos de acceso incluso antes de la CPE y la LMAD que son las normas que establecen la secuencia de pasos. Una vez en vigencia la normativa mencionada, lo que se hizo fue regularizar la documentación exigida.

### **1.3.1. Elección de autoridades por normas y procedimientos propios**

#### **Primera etapa: consulta**

##### **Paso 1: La consulta para iniciar el proceso de acceso a la autonomía indígena originaria campesina**

Las NPIOC **deciden** si se desea acceder o no a la Autonomía Indígena Originaria Campesina. Esta consulta será realizada por los titulares de la NPIOC que deberán comunicar la realización de la consulta al Órgano Electoral para su supervisión a través del Servicio Intercultural y de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) según reglamento de supervisión, aprobada por el Tribunal Supremo Electoral (TSE) y según la Ley 4021 del Régimen Electoral Transitorio.

“El resultado positivo de la consulta por la autonomía mediante normas y procedimientos propios, en un territorio indígena originario campesino que haya cumplido con los requisitos establecidos en la presente Ley, es condición suficiente para la creación de la Unidad Territorial (UT) correspondiente” (LMAD: art. 52).

*Comenzaban a irse los primeros rayos del sol de aquel sábado 28 de mayo y los más de 1.200 asistentes al Congreso Orgánico de Raqaypampa, hombres y mujeres indígenas, empeñados en la búsqueda de consolidar su autonomía, ratificaron, en su unánime votación, su decisión de constituirse en AIOC (Vargas, 2016: 410).*

*El 28 de mayo de 2011 la CRSUCIR convocó al Congreso Orgánico fijado para realizarse en la localidad de Raqaypampa, cuyo punto único era la ratificación de la voluntad de constituirse en Autonomía Indígena Originario Campesina en vista de que la decisión del Pueblo Quechua de Raqaypampa, de constituirse en Autonomía Indígena, hecha mediante normas y procedimientos propios en un Ampliado Orgánico a fines de 2009, y que no fue presenciada por representantes del Tribunal Electoral (además de que no existía esta instancia en el marco de las nuevas Leyes del Órgano Electoral, como del Régimen Electoral, promulgadas recién en junio de 2010), se ratificó la votación con un contundente Sí de todos los asistentes (Vargas, 2016: 409).*

*“Todos los compañeros y compañeras de este Congreso, que estén de acuerdo en ratificar nuestra decisión de constituirnos en Autonomía Indígena, sírvanse levantar la mano”. Esta fue la consigna planteada, según sus normas y procedimientos propios en lo que sería la “consulta” para decidir convertirse en AIOC. La decisión fue unánime.*

### **1.3.2. Elaboración de la norma de organización y aprobación por la asamblea de la NPIOC**

#### **Segunda etapa: Preparación del proceso**

Luego de tomar la decisión de acceder a la AIOC, se deben preparar las condiciones políticas, sociales, técnicas y financieras para asegurar un proceso exitoso de elaboración participativa del estatuto autonómico.

#### **Paso 1: Conformación del órgano deliberativo**

Se procede a la **conformación de un órgano deliberativo** o una instancia equivalente, según sus propias normas y procedimientos a convocatoria del titular de la NPIOC demandante (LMAD: art.53.V).

Se debe considerar que el **SIFDE** tiene la labor de **supervisión en el procedimiento** de la conformación de un órgano deliberativo o su equivalente.

## **Paso 2: Elaboración de reglamentos y metodología de trabajo**

Una vez electos los y las integrantes de la instancia deliberativa, según normas y procedimientos propios podrán elaborar y aprobar sus **reglamentos y metodología de trabajo**.

- En caso de elaborar un **reglamento**, este debe ser lo suficientemente claro, concreto y orientador, basado en normas y procedimientos propios, debiendo indicar mínimamente aspectos como: lugar de sesiones o reuniones, composición de la instancia directiva, participación, difusión, derechos y deberes de las y los integrantes, reglas básicas de debate, de aprobación, etc.
- En caso de elaborar una **metodología**, esta deberá facilitar la participación equitativa de toda la población. También se podrá considerar la conformación de un equipo técnico que coordine los aspectos técnicos del proceso.

## **Paso 3: Financiamiento del proceso**

Otro aspecto a tomar en cuenta es el financiamiento económico para cubrir los costos que demandará el proceso de elaboración del Estatuto (talleres, alimentación, material de escritorio, socialización y difusión y otros).

Raqaypampa conformó su órgano deliberativo denominado Consejo Autonomico, el mismo está conformado por las organizaciones representativas de este pueblo. Al respecto Vargas (2016) describe el proceso de conformación de esta instancia:

*El pueblo de Raqaypampa, en ampliado del 14 y 15 de febrero de 2009, realiza la elección y posesión del Consejo Autonomico del Pueblo Indígena de Raqaypampa, integrado por las principales instancias organizativas, que fue constituido de la siguiente manera:*

1. *Secretario General de la CRSUCIR*
2. *Presidente del CREA*
3. *Subcalde Indígena de Raqaypampa*
4. *Director del CEFOA*

5. *Organización de Mujeres de Raqaypampa*
6. *Director de la Radio Originaria de Raqaypampa*  
(Vargas, 2016: 412).

Este Consejo elaboró su normativa interna y definió trabajar con recursos propios de las organizaciones que lo conforman y el apoyo de algunas instituciones que en ese momento prestaban asistencia técnica en la región.

### **1.3.3. Posesión y acreditación de autoridades electas del GAIOC**

#### **Tercera etapa: Elaboración del Proyecto de Estatuto**

En esta etapa se podrá realizar un conjunto de seminarios y talleres con el propósito de elaborar de forma participativa los contenidos del Estatuto Autonómico.

#### **Paso 1: Capacitación al órgano deliberativo**

Para encarar un proceso participativo, las y los integrantes del órgano deliberante deberán contar con la información necesaria sobre el proceso AIOC; con este propósito podrán realizarse talleres de información y capacitación, para explicar los objetivos del proceso, las razones por las que debe redactarse un estatuto autonómico, los mandatos principales de la Constitución y la Ley Marco de Autonomías, según las competencias asignadas a las AIOC y otros temas de interés.

#### **Paso 2: Análisis de los contenidos del Estatuto**

Para trabajar los contenidos del proyecto de Estatuto Autonómico (EA) es importante conocer sobre los principales problemas de la población, organización y de su NPIOC. Para ello se podrá realizar un diagnóstico y/o talleres que permitan un conocimiento adecuado de los principales problemas que debe resolverse en la AIOC, por tanto, estos deben reflejarse en los contenidos del proyecto de Estatuto.

### **Paso 3: Construcción participativa de los contenidos del Estatuto Autonómico**

Se puede desarrollar el proceso de elaboración del proyecto de Estatuto, a través de talleres sectoriales y territoriales. Los talleres sectoriales son aquellos que consideran el tratamiento únicamente de determinados temas. Por ejemplo, economía o producción, servicios sociales, organización, medio ambiente y otros. En cambio, los talleres territoriales son aquellos que consideran todos los temas pero que se realizan en un espacio concreto como una central, subcentral, zona, comunidad o ayllu. La cantidad de temas a tratar, características y participantes, podrán estar definidos en la metodología y el reglamento del proceso.

Como se mencionó anteriormente, el proceso de elaboración del Estatuto en Raqaypampa inició antes de que entraran en vigencia la nueva CPE y la LMAD, pues desde 2007, a partir de los primeros resultados de la Asamblea Constituyente, se retomó la idea de constituir la AIOC (Vargas, 2016: 403).

En esta etapa se realizaron talleres comunales, en los cuales se construyó la estructura y contenidos mínimos de su propuesta de Estatuto Autonómico. El 28 de julio de 2009, en la ciudad de Cochabamba, se entregó oficialmente al entonces ministro de Autonomías, Carlos Romero, la primera versión de su Estatuto Autonómico (Vargas, 2016: 404). El 2 de agosto de 2009, en la ciudad de Camiri, esta misma primera versión fue entregada al presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales Ayma (404).

Desde fines de agosto de 2009, se trabajó en acciones para elaborar lo que sería la segunda versión del documento (Vargas, 2016: 405). Al Consejo Autonómico se le delegó el impulso del proceso autonómico y, de manera específica, se le responsabilizó por el desarrollo de las siguientes acciones (establecidas en acta):

- Visitar, informar y consultar a las subcentrales y comunidades para ratificar la información de su derecho constitucional a la autonomía indígena, y recoger los criterios de la población.
- Elaborar el proyecto de Estatuto Autonómico de manera participativa, recogiendo los aportes de las subcentrales y comunidades.
- Desarrollar todas las gestiones ante las instancias competentes para lograr el reconocimiento de la AIOC.

Las acciones desarrolladas por el Consejo Autonómico de Raqaypampa se concentraron, principalmente, en reuniones de socialización de la primera versión del Estatuto Autonómico, el análisis y complementaciones a dicho documento.

- Se desarrollaron cinco eventos grandes en las cinco subcentrales, entre septiembre de 2009 a febrero de 2010.
- Entre marzo y mayo, el Consejo Autonómico de Raqaypampa trabajó en la sistematización y redacción de la segunda versión del Estatuto.
- El 16 de julio de 2010, en la ciudad de La Paz, representantes del Consejo Autonómico hicieron entrega de la segunda versión a la entonces viceministra de Autonomías, Claudia Peña.

Así se inició la tercera versión del proyecto de Estatuto (Vargas, 2016: 406):

- En un ampliado de la CRSUCIR, realizado el 1 de octubre de 2009, y por decisión de los representantes de los 43 sindicatos y cinco subcentrales, el Consejo Autonómico de Raqaypampa se fortaleció con la inclusión del Equipo Técnico Indígena, egresados del CEFOA que hasta ese momento colaboraban solamente con aspectos puntuales del proceso.
- A partir del 29 de octubre de 2010, el Consejo Autonómico, con el apoyo de los técnicos indígenas, elaboraron un plan para el desarrollo de talleres comunales con el objetivo de mejorar los contenidos de la segunda versión y adecuar el proceso, en el marco de lo establecido en la LMAD.

- En ese momento, el Consejo Autonómico se abrió a recibir aportes y sugerencias de profesionales, intelectuales e instituciones amigas.
- El 4 de febrero de 2011, invitaron al Tribunal Electoral Departamental (TED) y la Dirección Departamental de Autonomías (DDA) a un ampliado de la CRSUCIR, donde presentaron un informe detallado de las acciones realizadas hasta la fecha y solicitaron apoyo al Órgano Electoral para concluir con su tercera versión y presenciar su aprobación por normas y procedimientos propios.
- El 16 de abril de 2011 se hizo la entrega de la tercera versión del Estatuto al representante del Ministerio de Autonomías en Cochabamba.

### **1.3.4. Conformación y fortalecimiento de capacidades de equipo técnico del GAIOC**

#### **Cuarta etapa: Aprobación del proyecto de estatuto**

##### **Paso 1: Aprobación del proyecto de Estatuto Autonómico por la instancia deliberativa de la nación o pueblo indígena originario campesino**

Una vez concluido el proyecto de Estatuto Autonómico, deberá procederse a la aprobación mínimamente por 2/3 de voto del total de integrantes del Órgano Deliberativo o su instancia equivalente. (LMAD: art. 54).

##### **Paso 2: Control de constitucionalidad**

Posteriormente, este proyecto de estatuto debe ser remitido al Tribunal Constitucional, acompañado de la siguiente documentación de respaldo:

1. Memorial solicitando el control de constitucionalidad del Estatuto Autonómico, debidamente firmado por el presidente(a) del órgano deliberante y las autoridades demandantes.
2. Copia legalizada de la resolución de supervisión del SIFDE en el acceso a las AIOC y los anexos de ésta.
3. El proyecto de estatuto autonómico en un ejemplar impreso anillado, y un ejemplar en medio magnético.

Con la documentación presentada, el **Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP)** se pronunciará sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de parte o de la totalidad del Estatuto.

### **Paso 3: Aprobación del proyecto de Estatuto**

“En resguardo de la seguridad jurídica de las autonomías, sus estatutos autonómicos [...] deberán ser aprobados por referendo” (LMAD: art. 54. I).

El órgano deliberativo o su equivalente que aprobó el proyecto de estatuto autonómico solicitarán al Órgano Electoral Plurinacional la convocatoria a referendo en la jurisdicción respectiva para su aprobación, siendo requisitos para ello:

- a. Contar con la sentencia de constitucionalidad del Tribunal Constitucional Plurinacional sobre el estatuto.
- b. Contar también con la ley de creación de unidad territorial correspondiente.

Una vez cumplidos los requisitos anteriores, el Tribunal Electoral Departamental (TDE) llevará adelante el referendo dentro de los ciento veinte (120) días de emitida la convocatoria.

Una vez realizado el referendo, por simple mayoría se decidirá aprobar el proyecto de estatuto autonómico, si el resultado es positivo, este entrará en vigencia de acuerdo a lo establecido en el mismo estatuto. “Si el resultado del referendo fuese negativo, el TDE llevará a cabo un nuevo referendo dentro los 120 días de emitida la declaración de constitucionalidad por parte del (TCP) para un nuevo proyecto de estatuto autonómico o carta orgánica, luego de su modificación por el mismo órgano deliberativo (LMDA: art.54.VII).

Nota: Esta normativa se encontraba vigente para el proceso de Raqaypampa, actualmente la LMAD ha sido modificada y se elimina el referendo para aprobación del Estatuto y es suficiente la aprobación por normas y procedimientos propios.

En el mismo acto del 28 de mayo de 2011, donde se ratificó la voluntad de acceder a la AIOC, el secretario general de la CRSUCIR preguntó nuevamente a los delegados asistentes al congreso, esta vez, si estaban de acuerdo en aprobar su Proyecto de Estatuto Autonómico. Al igual que en el anterior caso, absolutamente todos los delegados levantaron la

mano en signo de aprobación; nadie votó en contra, con lo que quedó aprobado. Nuevamente los aplausos y los “jallallas” (Vargas, 2016: 411).

Representantes del Tribunal Electoral, presentes en el evento, levantaron acta de lo acontecido, respaldados por una resolución enviada por el Tribunal Supremo Electoral en cumplimiento del art. 92 de la Ley del Régimen Electoral.

El 4 de diciembre de 2013, la CRSUCIR solicitó control de constitucionalidad de su Proyecto de Estatuto. El 12 de febrero de 2015, recibieron la declaración parcial de los contenidos de su Proyecto de Estatuto. El 12 de marzo de 2015, devolvieron al TCP su proyecto de Estatuto con las observaciones subsanadas para, finalmente el 17 de junio de 2015, contar con la Declaración Constitucional 0122/2015.

El 12 de julio de 2016, la Ley N° 813 de la ALP creó la Unidad Territorial “Territorio Indígena Originario Campesino de Raqaypampa”, logrando ser el primero que adquiere esta categoría.

El 20 de noviembre de 2016, la población de Raqaypampa dio el sí a la aprobación de su Estatuto Autonómico, con una votación del 91,78%, la más alta de la historia del país en una elección democrática (Vargas, 2016: 413).

### **1.3.5. Gestión del código institucional del GAIOC**

*Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como los medios para financiar sus funciones autónomas. Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez sus derechos a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado. (Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: arts. 4 y 5).*

### **Quinta etapa: Conformación del GAIOC e inicio de gestión**

Una vez que sean puestos en vigencia los estatutos autonómicos, se conformarán los **gobiernos autónomos indígena originario campesinos**, en los plazos y con los procedimientos establecidos en los estatutos autonómicos (LMAD: art. 55). Este proceso deberá contar con la **supervisión del Órgano Electoral Plurinacional** a través del **SIFDE**.

El Órgano Electoral Plurinacional se pronunciará sobre el cumplimiento de lo establecido en el estatuto y sus normas y procedimientos propios.

#### **Paso 1: Elección de autoridades del GAIOC por normas y procedimientos propios**

Tomando en cuenta lo establecido en sus estatutos autonómicos y con la participación del órgano electoral a través del SIFDE, las NPIOC elegirán a sus autoridades en el marco de la democracia comunitaria.

#### **Paso 2: Elaboración de norma sobre organización del GAIOC y aprobación por la asamblea de la NPIOC**

Elaboración de norma autonómica y aprobación por la máxima instancia de decisión de la NPIOC que, en el marco de la estructura planteada por el Estatuto, organice con mayor nivel de detalle la conformación del GAIOC, estableciendo las áreas de trabajo y sus funciones.

#### **Paso 3: Posesión y acreditación de las autoridades del GAIOC**

Una vez elegidas las autoridades y sin perjuicio de que hayan realizado la toma de posesión por normas y procedimientos propios de cada NPIOC, se requiere la toma de posesión y acreditación oficial con autoridades del órgano electoral que implica que a partir de dicho momento las autoridades son servidores públicos con todos los deberes y derechos que ello implica y deben ejercer las funciones previstas en su Estatuto Autonómico y norma autonómica de organización interna.

#### **Paso 5: Conformación del equipo técnico del GAIOC**

Tomando en cuenta lo establecido por el Estatuto Autonómico y la norma autonómica de organización interna, las autoridades inician el proceso de contratación del personal técnico, aunque aún de manera escalonada y tomando en cuenta que no se tiene aún un código institucional y que administrativamente no pueden gestionar sus recursos, lo que implica que no se puede ejecutar fondos (por ejemplo, para pagar salarios, viáticos, viajes, servicios, etc.).

#### **Paso 4: Gestión del código institucional**

Este código es muy importante porque administrativamente le da “vida institucional” al GAIOC como parte del Estado. Permite contar con usuarios en los sistemas administrativos del Estado, gestionar el POA y el presupuesto. Existen muchos requisitos que en realidad se deben empezar a gestionar meses antes de la posesión, algunos de ellos solo se pueden hacer por autoridades electas y acreditadas por el OEP así que no es posible avanzar antes.

#### **Paso 6: Inicio de la gestión estratégica y operativa del GAIOC**

Se debe contar con un PGTC y PEI elaborado y con informe de compatibilidad por la autoridad competente, este es un requisito para la aprobación presupuestaria y la apertura del código institucional del GAIOC. Así también se debe aprobar el POA y el presupuesto.

Esto da inicio a la gestión como tal del GAIOC, ya que el PGTC expresa la orientación estratégica de la AIOC, y del POA, el presupuesto, las acciones y metas anuales, así como los recursos para cada una de ellas. El cumplimiento de estos instrumentos de planificación tanto estratégicos como operativos es la gestión misma, pues a través de ellos se elaboran proyectos, se gestionan recursos, se brinda servicios a la población, etc. En resumen, a partir de este momento se cuenta con un GAIOC en fase de implementación y en ejercicio de sus competencias autonómicas.

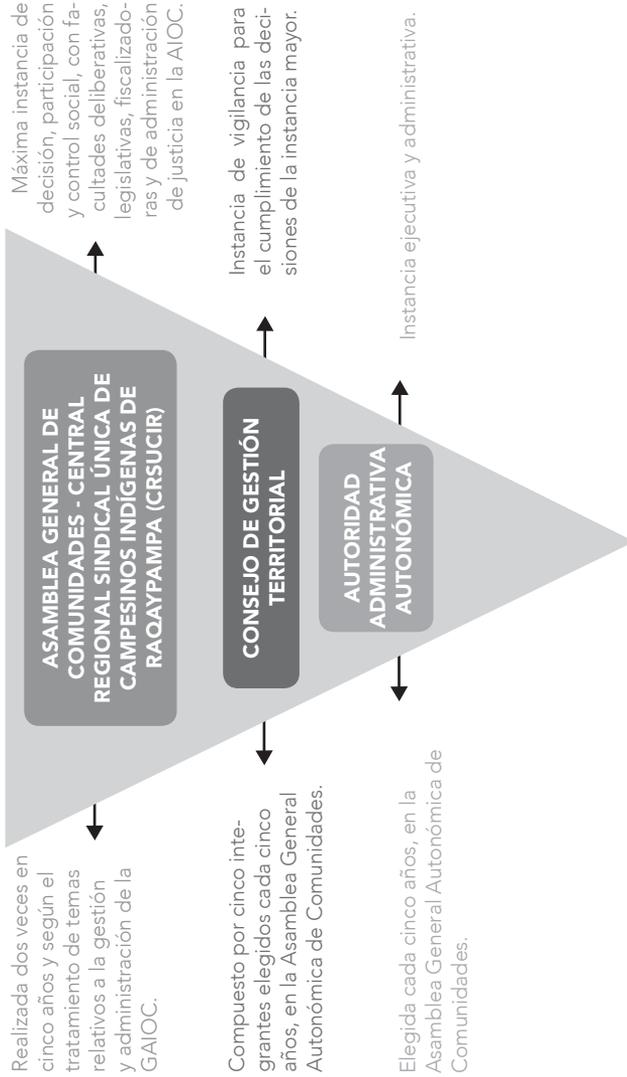
### **1.3.5.1. Elección de autoridades por normas y procedimientos propios**

El 14 de junio de 2017, los raqaypampeños llegaron a la última etapa de acceso a la AIOC, es decir, a la elección de autoridades de su gobierno autonómico, según reglamento<sup>27</sup> que fue elaborado a partir del Estatuto Autonómico por autoridades de la CRSUCIR. Ese día, la Asamblea de Comunidades, máxima instancia de gobierno de la AIOC-TR, eligió a la Autoridad Administrativa Autonómica y al Consejo de Gestión Territorial por normas y procedimientos propios. Esto dio inicio a la primera gestión de un GAIOC constituido en un TIOC.

<sup>27</sup> Reglamento de Elección del responsable de la Autoridad Administrativa Autonómica y del Consejo de Gestión Territorial del Gobierno Autónomo del Territorio Indígena de Raqaypampa.

El gobierno empezó a operar en función a la estructura definida en su estatuto autonómico:

**Gráfico 2**  
**Estructura del GAIOC de Raqaypampa**



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Estatuto de la AIOC de Raqaypampa (2015) y CRSUCIR (2017).

### **1.3.5.2. Elaboración de la norma de organización y aprobación por la asamblea de la NPIOC**

A partir de la elección de autoridades, los actores de la AIOC-TR iniciaron también la redacción de la norma de organización del GAIOC, en el marco del Estatuto Autonómico y a las nociones propias, primordiales, que inspiraron su redacción, todo con el fin de aterrizar sus contenidos en el terreno concreto y ponerlos en práctica. La Ley N° 01 de la AIOC, “Ley transitoria de organización, funciones y coordinación de las instancias del Gobierno Indígena Originario Campesino del Territorio de Raqaypampa”, fue aprobada por la Asamblea de Comunidades el 28 de diciembre de 2017. La redacción de la primera ley de Raqaypampa contó con el asesoramiento técnico de la plataforma interinstitucional conformada por GIZ-AIRAD, PNUD y Viceministerio de Autonomías.

El proceso implicó el despliegue de un esfuerzo orientado a lograr una propuesta normativa que articule normas y procedimientos propios con formatos del derecho positivo, para responder a las exigencias de la normativa nacional vigente para la gestión y la responsabilidad públicas<sup>28</sup>. En esa medida, se trató de una experiencia que evidenció el intercambio saberes, entre los actores de la AIOC-TR y las instituciones de apoyo, que generó aprendizajes en técnica legislativa con enfoque intercultural.

El día 28 de diciembre de 2017, se instaló la Asamblea Autonómica Extraordinaria de la AIOC-TR en la sede de la CRSUCIR. Las autoridades del GAIOC-TR presentaron la propuesta de la Ley N° 1, cuyo contenido se aprobó en detalle y en grande, luego fue sancionada y promulgada como la primera ley de la AIOC. En segundo lugar, el proceso condujo al debate y definición de la escala salarial para los funcionarios del GAIOC-TR.

<sup>28</sup>. Entrevista a Faviola Porcel, 03 de julio de 2019, como parte de la “Sistematización de Aprendizajes de Gestión Pública Intercultural de Raqaypampa”, AIRAD – GIZ.

*El elemento que había que tomar en cuenta en Raqaypampa era que no es una AIOC que viene por conversión sino por vía territorio, eso significaba estructurar su gobierno prácticamente de cero, en el marco de dos elementos: el autogobierno y las normas y procedimientos propios. Ahora bien, lo que se tenía que hacer [...] era desarrollar la base organizacional del nuevo gobierno indígena. Ese es el espíritu, el motivo, de que exista esta Ley 01. [...] En este sentido, lo que hemos visto es que hacer una compatibilización entre el derecho positivo con las normas y procedimientos propios es un tema sumamente complicado [...]. (Faviola Porcel, asesora legal AIRAD – GIZ. La Paz, entrevista 03.07.2019).*

### **1.3.5.3. Posesión y acreditación de autoridades electas del GAIOC**

Las autoridades electas fueron posesionadas el 4 de enero de 2018, después de haber obtenido sus credenciales por parte del Tribunal Supremo Electoral (TSE). A partir de ese día comenzó la fase de implementación de la gestión de un GAIOC-TR constituido. Sin embargo, este momento inaugural necesitó una preparación que comenzó inmediatamente después de las elecciones autonómicas de junio de 2017. Este acontecimiento fue el inicio de la fase de estructuración interna del GAIOC-TR y también el punto de arranque de la fase de transición del Territorio de Raqaypampa, desde el esquema municipal hacia la modalidad de AIOC, al desprenderse de Mizque, en tanto Unidad Territorial (UT) y Entidad Territorial Autónoma (ETA).

### **1.3.5.4. Conformación y fortalecimiento de capacidades del equipo técnico del GAIOC**

Las autoridades electas iniciaron la búsqueda e identificación de técnicos para conformar el equipo humano del GAIOC de manera gradual, tomando en cuenta que dado que aún no se contaba con el código institucional era imposible ejecutar fondos. Para iniciar esta fase se identificaron los cargos en la Ley 1 y se priorizaron los cargos administrativos,

porque era lo que se requería de manera urgente para concluir la fase de transición administrativa financiera y contar con la institucionalidad para ejecutar los planes del territorio.

Con la institucionalidad administrativa financiera instalada en el GAIOC-TR, el nuevo reto inmediato fue prepararse para la aplicación de la Ley (N° 1178) de Administración y Control Gubernamentales, más conocida como Ley SAFCO, vigente en el país desde 1990. La misma establece los sistemas de administración y control de los recursos públicos y las responsabilidades por la función pública, por tanto, se aplica a todas las entidades territoriales autónomas. En ese entendido, era fundamental que las autoridades y funcionarios de la GAIOC-TR conocieran debidamente su contenido y sus normativas básicas, pero además desarrollaran destrezas básicas y elaboraran herramientas necesarias para su aplicación. Este proceso se desarrolló entre mayo y noviembre de 2018, contempló la realización de gestiones en la Contraloría General del Estado, la ejecución de un programa de capacitación con especialistas acreditados por la misma y la participación en una mesa técnica de análisis y evaluación sobre la vigencia de la ley y las dificultades de su aplicación en los GAIOC. Así también se desarrolló un programa de capacitación con la Escuela de Gestión Pública Plurinacional (EGPP) sobre gestión de proyectos de inversión pública.

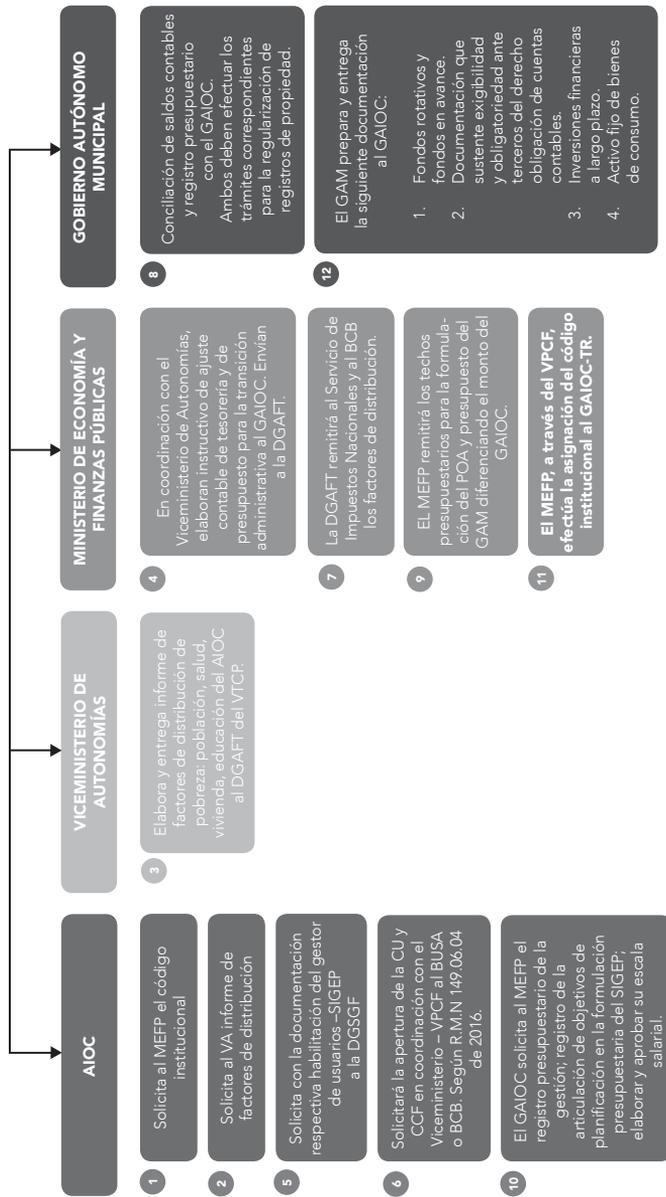
#### **1.3.5.5. Gestión del código institucional del GAIOC**

Después del 4 de enero de 2018, las autoridades autonómicas posesionadas pudieron organizarse en función a la Ley N° 1, con lo cual se abrió un nuevo escenario. Ahora la AIOC-TR se constituía como una entidad que ya contaba con representantes en función oficial, eso la habilitaba para afrontar las gestiones que le permitan comenzar a operar en su calidad de nueva entidad territorial autónoma (ETA). Esto implicaba tramitar la obtención de su código institucional del GAIOC-TR en el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) e incursionar en el desarrollo de capacidades para la aplicación de la Ley 1178 (SAFCO).

La obtención del código institucional del GAIOC-TR en el MEFP era una tarea urgente, ya que era el requisito para que la AIOC-TR accediera a los recursos públicos correspondientes, por Coparticipación Tributaria (CT) e Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), para poder funcionar en el plano administrativo financiero de acuerdo a sus competencias. Para las autoridades del GAIOC-TR, esto significó identificar y comprender las estrategias y los pasos que debían seguir hasta alcanzar su propósito, recorriendo distintas instituciones gubernamentales, incluida el Gobierno Autónomo Municipal de Mizque. Se trató de un trabajo arduo y hasta incierto porque en ninguna instancia pertinente, inicialmente, se halló claridad sobre cuál era el procedimiento general a seguir en el caso de un GAIOC.

El tiempo apremiaba, la ausencia de recursos para la atención de los servicios públicos más urgentes en ese período del año, como el de salud y educación, comenzaba a despertar dudas en la población raqaypampeña sobre la factibilidad de la AIOC-TR. Finalmente, en abril de 2018, el GAIOC-TR logró la obtención de su código institucional, aunque como si se tratara de un municipio más hasta que el sistema del MEFP incorpore la nueva categoría, eso significó la instalación de su funcionamiento administrativo y financiero. La complejidad del proceso vivido puede observarse en el siguiente gráfico:

### Gráfico 3 Ruta para la obtención del Código institucional GAIOC



**Fuente:** Elaboración propia.

## Glosario de términos:

- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP)
- Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal (VPCF)
- Dirección General de Sistemas de Gestión de Información Fiscal (DGAFT) del VPCF.
- Dirección General de Sistemas de Gestión de Información Fiscal (DGSGF)
- Cuenta Única (CU)
- Cuentas corrientes fiscales (CCF)
- Viceministerio de Autonomías (VA)
- Banco Unión Sociedad Anónima (BUSA)
- Banco Central de Bolivia (BCB)

### 1.3.5.6. Inicio de la gestión estratégica y operativa del GAIOC

*Los pueblos indígenas originarios no somos iguales porque algunos vivimos en los pisos ecológicos de las tierras bajas, valles y altiplano, entonces es difícil coincidir en planteamientos y procedimientos y también nuestros estatutos de los gobiernos indígenas no son uniformes, por ello planteamos el ajuste de los sistemas (de administración y control) en función a los estatutos de cada gobierno (Florencio Alarcón, autoridad administrativa autonómica del GAIOC-TR. La Paz, 12.10.2018)<sup>29</sup>.*

<sup>29</sup>. Con el objetivo de realizar un análisis y evaluación sobre la aplicación de la Ley N° 1178 en los GAIOC de Charagua Iyambae, Uru Chipaya y Raqaypampa, la CONAIOC los convocó a participar en la mesa técnica “Análisis y evaluación de la administración pública en los GAIOC”, el 11 y 12 de octubre de 2018, en la ciudad de La Paz, en coordinación con el Viceministerio de Autonomías, PNUD, AIRAD-GIZ y KAWSAY. Las autoridades y funcionarios del GAIOC-TR se reunieron con la Plataforma Institucional de apoyo en la ciudad de Cochabamba, en un taller previo (2 de octubre de 2018), para preparar su participación en dicho evento. Sobre esa base, los actores de la AIOC-TR se dirigieron a la mesa técnica, donde participaron del análisis y debate colectivo en torno a la normativa nacional sobre la administración pública; socializaron sus proyectos de RE-SABS y RE-SAP y consensuaron la estrategia técnica y operativa sobre la aplicación de los instrumentos de administración para los GAIOC; asimismo, aportaron en la sistematización de insumos para concretar una propuesta de modificación de las normas básicas de la Ley N° 1178, para adecuarlas a los contextos y pautas culturales propias de los GAIOC, la cual fue entregada al MEFP.

La tarea de estructurar su gobierno, afrontar el período de transición del esquema municipal al de AIOC e iniciar la implementación de la gestión autonómica, significaba para las autoridades electas de la GAIOC-TR, entre muchas acciones, emprender una función pública responsable y viabilizar el acceso y la administración de los recursos públicos correspondientes al Territorio de Raqaypampa, asignados por Coparticipación Tributaria (CT)<sup>30</sup> y el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)<sup>31</sup>.

En Bolivia la gestión administrativa de los recursos públicos se lleva adelante mediante un proceso cíclico de planificación, organización, ejecución y control, regulada por las normativas estatales vigentes. Esto significa que el funcionamiento de las AIOC-TR también está sujeto a esta normativa, aunque en articulación con las normas y procedimientos propios (Lazcano e Hinojosa, 2019).

Raqaypampa contaba ya con un plan de desarrollo que fue trabajado de manera participativa y estuvo entre los documentos presentados para lograr uno de los requisitos previos para el acceso a la AIOC (viabilidad gubernativa). Con este documento como insumo, complementado con otra serie de eventos participativos e información que recabó el equipo técnico, se elaboró en el 2017 el PGTC del Territorio de Raqaypampa, que fue aprobado en asamblea en octubre del mismo año y remitido al MPD. Esta instancia emitió su informe de compatibilidad con el PDES en enero de 2018, requisito para que este plan sea oficial. En el marco del PGTC se elaboró el primer POA y presupuesto para la gestión 2018. En la práctica, se contaba con un POA y presupuesto elaborado en la gestión 2017, aún como parte del GAM Mizque. Se hizo un trabajo específico de “separar” lo que correspondía a Raqaypampa y realizar los ajustes correspondientes para que se enmarque en el PGTC.

<sup>30</sup>. La Coparticipación Tributaria es un recurso propio de gobiernos municipales, y ahora también de GAIOC (por ahora el más importante), que resulta de la distribución del 20% de los impuestos nacionales (IVA, IT, IUE, RC IVA, ISAE, GAC, ICE) distribuidos a cada gobierno local en función a su población.

<sup>31</sup>. Este impuesto es creado por la Ley N° 3058 de Hidrocarburos, y la reglamentación a esta norma plantea la coparticipación del mismo a los gobiernos subnacionales.

Este proceso estuvo plagado de contradicciones, que fueron vistas como retos para sus autoridades pues, a pesar de ello, el GAIOC inició la gestión de la autonomía y el ejercicio de sus competencias autonómicas.

*Hay normativas en la que nosotros tenemos que basarnos como autoridades, pero al medio nos han puesto, las comunidades nos presionan bajo la autodeterminación, y las normas nos presionan bajo las normativas que nos regula a través de la Ley 1178, así ustedes tienen que administrar, nos regula la Ley de Planificación, la Ley 777, así tienen que ejecutarse, así tienen que cumplir. Eso fue complicado para nosotros, no podíamos entender, el Estado tampoco nos comprendía y las comunidades otra cosa nos planteaban de acuerdo a sus propias formas saliendo del marco jurídico, ahí hemos tenido problemas, pero de a poco estamos limando, de a poco, y ahí tenemos que trabajar mucho, por ejemplo la modificación de la Ley 1178 tiene que contemplar los procedimientos, lo comunitario en la administración y en la gestión pública, lo comunitario (Florencio Alarcón Caero<sup>32</sup>, 26.07.2019).*

## **2. Conclusiones y recomendaciones**

En este último apartado del ensayo se plantean las conclusiones con sus respectivas recomendaciones, para que estas puedan ser útiles no solo para las distintas instancias del Estado sino también y fundamentalmente para las NPIOC que han iniciado su proceso de acceso a la AIOC, especialmente las que provienen de un TIOC.

### **2.1. AIOC: Requisito para la consolidación del Estado Plurinacional**

La consolidación del Estado Plurinacional requiere de manera imprescindible a su vez de la consolidación de la Autonomía Indígena Ori-

<sup>32</sup>. Alarcón Caero, autoridad administrativa autonómica del GAIOC-TR, en la ponencia “Aprendizajes en Gestión Pública Intercultural de Raqaypampa” en el evento de cierre del Proyecto AIRAD-GIZ.

ginaria Campesina, con todos los retos y desafíos que ello implica a nivel normativo, institucional y personal (servidores públicos en todos los niveles estatales), en cuanto a la incorporación de nuevas prácticas y actitudes frente a las NPIOC.

Al ser la AIOC un requisito para la consolidación del Estado Plurinacional, este debería tomar medidas para reposicionar el tema y contar con una estrategia clara para apoyar las iniciativas en curso. Es importante fortalecer el Viceministerio de Autonomías (especialmente el área responsable de autonomías indígenas) para que este equipo técnico acompañe, asesore y apoye a las NPIOC en proceso y a la vez apoye a los GAIOC ya en gestión. En cada caso, es menester identificar los cuellos de botella y elaborar un plan concreto para resolver uno a uno de manera particular pero también de manera estructural los diferentes problemas, esto último para ir allanando el camino a las siguientes AIOC.

## **2.2. La contradicción de un Estado Plurinacional con autonomías indígena originaria campesinas**

El caso de Raqaypampa, y en general de las diferentes NPIOC en proceso de acceso a la AIOC, nos muestra que el inicio de sus demandas es anterior a la aprobación de la actual CPE, pues llevan décadas de lucha por el autogobierno. Aun así, los primeros casos que lograron acceder a la AIOC en su fase de implementación y ejercicio se encontraron con una serie de obstáculos y contradicciones en el sistema administrativo, sin normativas específicas y, mucho menos, procedimientos y requisitos claros para albergar a la AIOC en su seno. Se les dio, en muchos aspectos, el tratamiento de un gobierno municipal, lo cual se convirtió en una contradicción en sí misma y por otro lado generó un malestar en las NPIOC que tuvieron que aceptar en algunos casos que algunos de sus documentos de creación se generen provisionalmente con el nombre de gobierno municipal, un contrasentido para todo el largo proceso que tuvieron que transitar para constituirse en AIOC.

Además de fortalecer al Viceministerio de Autonomías, por su importancia en el seguimiento y apoyo en la consolidación e implementación de las AIOC, es necesario informar a las diferentes instancias del nivel central del Estado y de los otros niveles de gobierno sobre las características de este tipo de autonomía, además de que cada instancia con la que la AIOC debe interactuar sea capacitada en temas como interculturalidad y los derechos de NPIOC. Se recomienda una estrategia de reposicionamiento de la AIOC y un proceso interno en el gobierno de sensibilización y capacitación sobre esta temática.

### **2.3. Gestión Pública Intercultural un camino que inicia y con una meta marcada**

La Gestión Pública Intercultural es un camino que apenas inicia, aún es sinuoso y en algunos lugares poco claro, pero es la ruta que lleva a la meta marcada en el caso de Raqaypampa, el *sumaq kawsay*. Es decir, no se puede perder de vista que el acceso a la AIOC, si bien es una reivindicación que se genera hace décadas por las NPIOC, es un medio para alcanzar mejores condiciones para su población, y no un fin en sí mismo. Por tanto, la verdadera consolidación de la AIOC se dará cuando sus gobiernos hayan contribuido a un mayor desarrollo de sus territorios y su población.

Por lo antes expuesto, es importante acompañar a los GAIOC en el ejercicio de su autonomía, documentar las prácticas de GPI y sistematizar los aprendizajes en cada caso para poder socializar a las NPIOC en proceso de acceso a la autonomía; junto a promover intercambios de experiencia entre unos y otros, así como espacios de socialización de los avances de la AIOC, además de un proceso de formación y mayor inclusión de las mujeres en los procesos autonómicos. Estos son roles que puede asumir tanto la CONAIOC como el VMA o el SEA con el apoyo respectivo de agencias e instituciones de cooperación y los recursos necesarios por parte del MEFP.

Las capacitaciones pueden ser llevadas a cabo por la EGPP con la experiencia que ya tiene en la materia y en algunos casos el Centro Nacional de Capacitación (CENCAP).

#### **2.4. La Gestión Pública Intercultural (GPI) como concepto por construir**

La GPI es un concepto que incluye la gestión pública y la gestión comunitaria, con su normativa y procedimientos propios. Cuando estos dos elementos se articulan y coordinan de manera armoniosa se logra la GPI.

Sin embargo, la GPI supera el cambio de normativa y procedimientos, tiene que ver más con una manera de ver al mundo que requiere una preocupación genuina de parte de los servidores públicos de los otros niveles de gobierno por entender las diferentes culturas y tradiciones y construir soluciones comunes y efectivas a los problemas de la administración pública.

La gestión pública intercultural puede ser entendida como un conjunto de prácticas e instituciones alternativas para organizar la vida social de una población. Lo que diferencia a este modelo de gestión del tradicional es que no está (o no debería estar únicamente) ordenado desde el Estado, sino que funciona con otro tipo de lógicas provenientes de otras culturas, diferentes en cada caso, es decir aprovecha las potencialidades propias de las comunidades indígenas, respetando su cosmovisión y su particular forma de administrar sus recursos.

La GPI es aún un concepto en construcción. En la medida en que los GAIOC en ejercicio de su autonomía puedan avanzar se contará con mayores aprendizajes al respecto para definir los límites o los principios de la GPI. Es importante igualmente sistematizar las que pueden denominarse buenas prácticas de GPI por su potencial para ser replicadas en otros espacios.

## **2.5. Raqaypampa: Primer TIOC en acceder a la AIOC**

La AIOC de Raqaypampa, en muchos aspectos, está mostrando el camino a seguir para la constitución de un GAIOC. El proceso ha sido bastante difícil y demasiado largo, sin embargo el país ya cuenta con el primer TIOC que logró transformarse en AIOC. La ruta seguida por Raqaypampa y sus aprendizajes pueden ser de utilidad para los TIOC que aún se encuentran en proceso.

El hecho de que un TIOC haya podido acceder a la AIOC es un logro en sí mismo para las NPIOC, sin embargo, el reto ahora está en que este consolide su gestión, por tanto el caso de Raqaypampa debería ser considerado gobierno piloto y se le debería brindar desde el Estado todas las facilidades, apoyo y capacitación para garantizar que sea un éxito y siga mostrando el camino a otras AIOC aún en proceso de acceso. Se debe tomar en cuenta que no solo es un piloto en el sentido de transferir capacidades desde el NCE hacia la AIOC, sino también, y principalmente, desde la AIOC para el NCE y otras AIOC y otros niveles de gobierno en cuanto a gestión comunitaria, normas y procedimientos propios.

## **2.6. El GAIOC de Raqaypampa en ejercicio de la autonomía**

El GAIOC del Territorio de Raqaypampa se encuentra constituido desde el 4 de enero de 2018. Logró cumplir con los diferentes requisitos burocráticos para poder iniciar la “gestión pública” (aprobación de normas internas de organización, gestión del personal, apertura de cuentas bancarias, registro del NIT, generación de código institucional, apertura de cuenta SIGEP, aprobación de POA, presupuesto, entre muchos otros).

La AIOC-TR ejerce su gobierno a través de la gestión operativa y administrativa financiera, con base en la institucionalidad instalada con la obtención del código institucional del GAIOC-TR y operando bajo los mandos de su Estatuto Autonómico.

La mayor parte de los esfuerzos del gobierno y de las instituciones se centró en el acceso a la autonomía y no así en la gestión misma. Hasta la fecha existen tres gobiernos en gestión (los GAIOC de Raqaypampa, URU Chipaya y Charagua), y se deben concentrar los esfuerzos en facilitar ese trabajo, brindar asistencia técnica desde diferentes ministerios para elaborar proyectos de inversión pública sectorial y establecer que las diferentes instancias nacionales que brindan financiamiento para proyectos hagan un trabajo especial en los GAIOC puesto que requieren, al menos en una primera etapa, una asistencia técnica diferenciada. Al igual que en los casos anteriores esto también tendrá el objetivo de que diferentes instancias del Estado estén involucradas en la realidad de la AIOC, tal como se lo hizo con el CENCAP en el caso de Raqaypampa.

## **2.7. La gestión pública intercultural requiere una normativa que la reconozca**

La nueva Constitución plantea un Estado Plurinacional que permite a las NPIOC acceder a la autonomía y que estas se administren tomando en cuenta sus normas y procedimientos propios. Este es un gran avance respecto a los derechos de las NPIOC, sin embargo en la práctica las normas sobre administración pública no han cambiado en 30 años y por tanto no han sido adecuadas a los retos estructurales que plantea este nuevo Estado. La Ley de Administración y Control Gubernamental, en su momento, fue una norma de vanguardia que incorporó la gestión pública por resultados en el Estado boliviano, pero ha quedado obsoleta frente a los retos de la interculturalidad y la autonomía en todos sus niveles.

Es necesario cambiar la Ley de Administración y Control Gubernamental del país y construir una ley de gestión pública intercultural que reconozca los cambios estructurales de Bolivia en los últimos 30 años y privilegie una gestión autónoma, ágil, efectiva y con respecto a las diferencias culturales que cada NPIOC.

## **2.8. El fortalecimiento de capacidades, elemento clave para los nuevos GAIOC**

Las NPIOC son expertas en la gestión territorial con enfoque comunitario. Conocen su territorio, su población y cultura mejor que nadie. Sin embargo esto no es suficiente para administrar una parte del Estado. Estos conocimientos y experiencia deben ser complementados con otros conocimientos y experiencia de manejo de la gestión pública. La administración pública requiere conocimientos y destrezas específicas que pueden ser desarrolladas.

En el caso de Raqaypampa, los avances que se han tenido a la fecha se deben en parte a la apertura que tuvieron sus autoridades para capacitarse y capacitar al equipo técnico, por un lado, y, por otro lado y aún más importante, la predisposición para poner en práctica lo aprendido en el ejercicio mismo de sus funciones. Han sido claves los acuerdos con diferentes instituciones pero principalmente con el Centro Nacional de Capacitación (CENCAP) de la Contraloría General del Estado así como con la Escuela de Gestión Pública Plurinacional (EGPP) pues estas instancias educativas estatales tienen la posibilidad de continuar con el proceso de fortalecimiento, a diferencia de las instituciones de cooperación que apoyan en el marco de proyectos que tienen una fecha de inicio y finalización, por tanto son puntuales y no sostenibles por sí solas.

Las capacitaciones incluyeron temas como políticas públicas, Ley N° 1178, responsabilidad por la función pública, sistema de programación de operaciones, sistema de presupuesto y gestión de proyectos de inversión pública. Estos cursos fueron evaluados y certificados oficialmente.

Se debe rescatar la buena experiencia de Raqaypampa en las alianzas con la EGPP y el CENCAP para profundizar los temas de gestión pública, involucrar a estas instancias en la discusión de problemáticas específicas de cada AIOC y empezar a contar con cuadros técnicos locales capacitados en GPI, de una manera práctica.

## **2.9. Los GAIOC cuentan con la asignación competencial primaria (constitucional) más extensa**

Los GAIOC son el nivel autonómico con la mayor asignación competencial. Como se pudo ver en el texto, además de las competencias establecidas por la CPE (art. 304) asumirán, también por mando constitucional (art. 303), las competencias municipales (art. 302), lo que configura en términos generales un catálogo de 80 competencias de la AIOC. En comparación de las 43 competencias del nivel municipal o las 36 del nivel departamental.

Tomando en cuenta el amplio catálogo competencial de las AIOC, es importante hacer un análisis detallado de las competencias que son ejercitables en cada una, identificar las áreas dentro de la estructura funcional que serán responsables de su implementación e ir midiendo periódicamente el ejercicio competencial que realizan los GAIOC para que esta información pueda servir para establecer dónde fortalecer capacidades y gestionar más recursos.

## **2.10. Insuficiente asignación de recursos frente a los desafíos de las AIOC**

Si tomamos en cuenta que la AIOC es el nivel de gobierno con mayor cantidad de competencias, luego de analizar las fuentes de financiamiento (CT e IDH) se puede concluir que este catálogo no tiene la correspondiente asignación de recursos. Las fuentes de financiamiento de los GAIOC son las mismas que tienen los gobiernos municipales. No se ha generado una sola fuente adicional para estas autonomías.

Como se ha podido ver en el caso de Raqaypampa, estos recursos son insuficientes si se toma en cuenta que la mayor parte de ellos ya vienen condicionados por normativa del nivel nacional. Así también en el caso de TIOC, como es el caso de Raqaypampa, no es posible ejercer la potestad tributaria en cuanto a Impuestos a la Propiedad de Bienes Inmuebles (IPBI), por ejemplo, porque este tributo es inaplicable en un contexto donde la propiedad es colectiva.

Las AIOC deben proponer formalmente al Estado contar con nuevas fuentes de financiamiento específicas para este nivel estatal. Así también deberían tener un acceso prioritario a recursos del Fondo de Desarrollo Indígena y a los fondos de financiamiento del nivel nacional, en general, ya que en todos los casos las NPIOC cuentan con población con altos niveles de pobreza y exclusión.

Paralelamente, en función a la experiencia y vocación productiva de cada región, se deben empezar a trabajar fuentes de generación de recursos propios. Estas iniciativas deben ser apoyadas por las distintas instancias del Estado, al menos en una primera etapa, para poder subsanar las diversas trabas administrativas que se tienen en este tipo de experiencias, así como la gestión de recursos económicos para la operación de la mismas.

### **Referencias citadas**

Castillo, E. (2015). “Gestión Pública Intercultural”. La Época, febrero 24. Recuperado de: <http://www.la-epoca.com.bo/2015/02/24/gestion-publica-intercultural/>

Autonomía Indígena Originario Campesina del Territorio de Raqaypampa (2018). *Plan de Gestión Territorial Comunitario*. Raqaypampa.

Chiavenato, I. (2006). *Introducción a la Teoría General de la Administración*. s/l: McGraw Hill.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. CLAD.

Lazcano, E., Hinojosa, M. (2019). *Informe Final de Consultoría: Aprendizajes de Gestión Pública Intercultural en Raqaypampa*. Cochabamba: AIRAD-GIZ.

Martínez Almanza, L.E. et al. (2013). *Apuntes sobre Autonomía Indígena en el Territorio de Monte Verde*. Santa Cruz: SNV Bolivia.

Ministerio de la Presidencia-Viceministerio de Descentralización (2018). *Gestión Pública Intercultural*. La Paz: Editorial Quatro Hermanos.

Samanamud, J. (2010). *La Nueva Gestión Pública del Nuevo Estado Plurinacional: El Servidor Público del Estado Plurinacional (texto de la EGPP)*. La Paz: EGPP.

Vargas Rivas, G. (2016). *Las Autonomías Indígena Originario Campesinas en el Estado Plurinacional Boliviano: Territorialidad y Autogobierno*. La Paz: Ministerio de Autonomías.

Albó, X., y Barrios Suvelza, F. (2006). *Por una Bolivia Plurinacional e intercultural con autonomías*. Bolivia: PNUD.

### **Sitios web**

[www.sea.gob.bo](http://www.sea.gob.bo)

[www.autonomias.gob.bo](http://www.autonomias.gob.bo)

Martínez Almanza, L.E. [Luis Eduardo Martínez] (2018, julio, 27). Gestión Pública Intercultural en el Estado Plurinacional de Bolivia. Recuperado de: <https://youtu.be/J6EDInEULzQ> <https://www.oep.org.bo/aioc/>

### **Referencias normativas**

Constitución Política del Estado, 2009.

Estatuto de la Autonomía Indígena Originario Campesina de Raqaypampa, con Declaración de Constitucionalidad N° 0122/2015, de 17 de junio de 2015 y aprobación por su población en Referendo del 20 de noviembre de 2016.

Ley 031, Marco de Autonomías y Descentralización, 2010.

Ley 026, Régimen Electoral, 2010

Ley N° 1257 que ratifica el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo

Ley N° 3897 de 26 de junio de 2008, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y demás instrumentos internacionales de Derechos Humanos aplicables.

Ley N° 1178 del 20 de julio de 1990.

Ley N° 3058 de Hidrocarburos, 2005.





**AUTONOMÍA Y PRÁCTICAS DE  
JURISDICCIÓN INDÍGENA EN EL  
TERRITORIO MULTIÉTNICO  
DEL BOSQUE DE CHIMANES**



Fátima Monasterio Mercado<sup>1</sup>

## **1. Ubicación geográfica**

El Territorio Indígena Multiétnico (TIM) es fruto y resultado de la Marcha por el Territorio y la Dignidad, de 1990, como parte del proceso de resistencia y reocupación del espacio territorial que asumieron los pueblos frente a la continua usurpación de sus tierras por parte de la población blanca-mestiza.

En el área denominada Bosque de Chimanes, ubicada entre las provincias Mojos y Yacuma, al Suroeste del departamento del Beni, habitan cinco pueblos indígenas: Mojeño Trinitario, Mojeño Ignaciano, Yuracaré, Movima y Chimán. Cada uno con sus formas de organización social, política y económica, han desarrollado sus propios mecanismos de ocupación, habitación y uso de este espacio y de relación entre ellos, es decir, sistemas normativos que regulan su vida colectiva.

Hasta 1986, el Bosque de Chimanes era considerado un área de “reserva de inmovilización forestal”<sup>2</sup>. En ese año, debido a intereses privados, se declaró como Bosque de Producción Forestal Permanente a través del Decreto Supremo 21483 y fue concedido a siete empresas para la explotación maderera. En ese contexto, las comunidades indígenas que vivían en este espacio territorial se organizaron y, junto a las organizaciones indígenas del nivel departamental y nacional, marcharon a la ciudad de La Paz demandando al Estado boliviano el reconocimiento de su derecho propietario sobre sus territorios<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> La autora tiene estudios en Derecho y en Relaciones Internacionales. Candidata a Máster en Sociología y Ciencias Políticas por FLACSO Argentina. Desempeña el cargo de Coordinadora Regional del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS). Forma parte del Grupo de Trabajo sobre Autonomías Indígenas de CLACSO y del Grupo Latinoamericano de Diálogo de Saberes y Prácticas Jurídicas Militantes de la Universidad Nacional de México (UNAM).

<sup>2</sup> Declarado por Decreto Supremo 15584, del 27 de junio de 1978.

<sup>3</sup> Esta demanda inicialmente contemplaba el área comprendida entre los ríos Cuverene y Cavitú, ubicado en la zona central del Bosque de Chimanes, es decir, la zona donde el Estado había otorgado las áreas de corte a las empresas madereras (ver Resolución del Encuentro de Corregidores, de junio de 1988).

Como resultado de la Marcha, el Gobierno de entonces emitió cuatro decretos supremos, entre ellos el Decreto Supremo 22611, del 24 de septiembre de 1990, que reconoció como “área indígena” el Bosque de Chimanes y dio lugar a la creación del Territorio Indígena Multiétnico a favor de los cinco pueblos.

## 2. Datos demográficos

Según los datos del Censo 2012<sup>4</sup>, la población del TIM es de 3.947 personas, de las cuales 1.999 son mujeres y 1.948 son hombres. Cabe resaltar que los asentamientos de población chimán, ubicados en el área Sur del territorio, área de exconcesiones forestales, no están contemplados en estos datos.

Actualmente, las comunidades del TIM son 27, aunque es importante mencionar que el sistema de ocupación del territorio y el ejercicio de territorialidad por parte de estos pueblos presenta, en mayor o menor medida, un grado de movilidad que responde a sus formas adaptativas de aprovechamiento integral del entorno. A su vez, los asentamientos denominados Piñal, Naranjal y Cujmatunsi están ubicados en el área de exconcesiones forestales al Sur del territorio en proceso de consolidación<sup>5</sup>.

### Nómina de comunidades del TIM y su pertenencia étnica

Nº	Nombre de la comunidad	Pertenencia étnica mayoritaria
1	Carmen del Aperecico	Mojeño-trinitario
2	Mercedes del Apere	Movima
3	Mercedes del Cavitu	Mojeño-trinitario
4	Natividad del Retiro	Mojeño-trinitario

<sup>4</sup> INE, Censo 2012.

<sup>5</sup> Sobre este tema volveré más adelante.

5	Palmar de Aguas Negras	Yuracaré
6	Pueblo Nuevo	Mojeño-ignaciano
7	Puerto San Borja	Mojeño-trinitario
8	Rosario el Tacuaral	Mojeño-trinitario
9	San Antonio del Cuverene	Mojeño-trinitario
10	San Antonio del Pallar	Mojeño-trinitario
11	San José del Cavitu	Mojeño-trinitario
12	San Juan del Cuverene	Yuracaré
13	San Miguel del Apere	Mojeño-trinitario
14	San Pablo del Cuverene	Yuracaré
15	San Salvador	Chimán
16	Jorori	Chimán
17	Santa Ana de Museruna	Movima
18	Santa Rosa de Águas Negras	Yuracaré
19	Santa Rosa del Apere	Mojeño-ignaciano
20	Monte Grande del Apere	Mojeño-trinitario
21	Chirisi	Chimán
22	Cuverene	Chimán
23	Vichiricansi	Chimán
24	Aperecito 2	Chimán
25	Piñal	Chimán
26	Naranjal	Chimán
27	Cujmatunsi	Chimán

**Fuente:** Elaboración propia.

Cabe resaltar que el TIM fue declarado un distrito indígena del Municipio de San Ignacio de Moxos mediante Ordenanza Municipal N° 08/2003 del 8 de mayo del 2003 y la elección del cargo de subalcalde se da en el marco del Encuentro de Corregidores y Corregidoras (como espacio de toma de decisiones territoriales), por tanto, es asumido por las comunidades como parte de su estructura orgánica.

### **3. Estado de situación de gobierno autónomo**

El 30 de julio de 2010, en un encuentro de corregidores<sup>6</sup>, las comunidades del TIM iniciaron un espinoso proceso de demanda ante el Estado para el reconocimiento y consolidación de sus propias formas de autogobierno a través del ejercicio del derecho a la autonomía de base territorial, con base en las disposiciones de la Constitución Política del Estado (CPE) y la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD).

El 25 de junio de 2011, en el marco de otro encuentro de corregidores, se conformó la Asamblea Territorial del TIM (órgano deliberativo) que asumió la responsabilidad de construir el estatuto para la autonomía indígena, a la vez que gestionó de manera paralela otros requisitos exigidos por ley. Así, el entonces Ministerio de Autonomías emitió la Resolución Administrativa N° 007/2015 que otorga el Certificado de Viabilidad Gubernativa y Verificación de Base Poblacional del Territorio Indígena Multiétnico, el 10 de septiembre del año 2015.

El 12 de diciembre de 2016, luego de un proceso altamente participativo, la Asamblea Territorial del TIM aprobó el proyecto de estatuto autonómico en su V Sesión Ordinaria realizada en San Ignacio de Moxos, la misma que contó con la supervisión del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE). Ese documento fue presentado en abril de 2017 ante el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) para su respectivo control de constitucionalidad.

<sup>6</sup> Máxima instancia de toma de decisiones del nivel territorial.

Finalmente, el 27 de diciembre del año 2017, a través de la Declaración Constitucional Plurinacional 0092/2017<sup>7</sup>, el TCP declaró la compatibilidad plena del proyecto de estatuto autonómico del TIM. Según la formalidad establecida en la LMAD, este hecho prosigue con la definición, a través de la promulgación de una ley nacional corta, de los límites jurisdiccionales sobre los cuales el nuevo gobierno ejercerá su autonomía, último requisito antes de la habilitación al referendo final.

El proceso de definición de los límites territoriales de la nueva jurisdicción indígena ha puesto en evidencia las profundas contradicciones que subyacen a los procesos autonómicos por la pretensión de constituir gobiernos indígenas en el marco de la institucionalidad dominante y sin trastocar las estructuras de poder.

#### **4. Problemática territorial del TIM en el marco del proceso autonómico**

En enero de 2018, las y los dirigentes de la Subcentral y la Asamblea Territorial del TIM se reunieron con las autoridades del Viceministerio de Autonomías a fin de dar continuidad al proceso autonómico. En esa oportunidad, las autoridades del Estado plantearon la creación de la nueva unidad territorial con base en lo consolidado durante el proceso agrario: el título ejecutorial de la Tierra Comunitaria de Origen (TCO) TIM, además de una supuesta discontinuidad territorial por la presencia de terceros.

Este planteamiento era, por un lado, contrario a lo que establece la LMAD:

*Artículo 47. (Integración territorial de la Autonomía Indígena Originaria Campesina). I. La presencia de terceros al interior del territorio indígena originario campesino no implica discontinuidad territorial.*

<sup>7</sup> Previo a ello, en fecha 25 de septiembre de 2017, el TCP emitió la Declaración Constitucional Plurinacional N° 0076/2017, con la que declaró la constitucionalidad parcial del Estatuto Autonómico.

Y por otro lado, devela el condicionamiento hacia los futuros gobiernos indígenas autónomos a un proceso agrario que, se sabe, no le permitió a los pueblos de tierras bajas, principalmente en el Beni, consolidar áreas importantes que forman parte de su territorialidad debido a intereses privados ligados a la estructura de poder.

En el caso del TIM, el planteamiento del Viceministerio competente significaba dejar por fuera de la jurisdicción autónoma la totalidad de lo que ellos comprenden es su territorio, es decir, el área de “exconcesiones forestales” de Bosque de Chimanes que les pertenece por historia y por derecho.

Como se mencionó líneas arriba, los pueblos del Multiétnico fueron los protagonistas de la histórica Marcha Indígena de 1990, en la que lograron la promulgación del DS N° 22611, el cual declaró:

*[...] la región de Chimanes como ‘Área Indígena’, constituyendo el espacio socioeconómico para la sobrevivencia y desarrollo de las comunidades y asentamientos indígenas chimanes, mojeños, yuracarés y movimas que lo habitan (art. 1).*

Además, señaló en el artículo 2 que:

*[...] se entiende por ‘Área Indígena’ el espacio destinado de manera permanente para la vida y desarrollo de las poblaciones indígenas que lo habitan, donde éstas realizan el aprovechamiento tradicional de los recursos hídricos, tierra, fauna y flora, y donde no se otorgará ningún tipo de propiedad o aprovechamiento sobre los recursos a terceros.*

El artículo 11 estableció al interior de esta área tres tipos de zonas, a saber:

- a. Zonas de protección,
- b. Territorio Indígena y el Territorio Indígena Multiétnico,
- c. Zonas de aprovechamiento forestal empresarial.

La zona de aprovechamiento forestal, sobre la cual las empresas debían suscribir contratos a largo plazo, debía pasar a formar parte de los territorios indígenas una vez concluidos esos acuerdos:

*[...] al concluir los contratos de aprovechamiento a largo plazo, [20 años] las Zonas de Aprovechamiento Empresarial del Área Indígena Región Chimanes pasarán a formar parte de los Territorios Indígenas (art. 11).*

Luego de aprobada la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, en cuya Disposición Transitoria II ordena la titulación del TIM I, se emite el Título Ejecutorial N° TCO-NAL 000004, en fecha 25 de abril de 1997, con la superficie provisional de 343.262 has., sujeta a confirmación previa ejecución del proceso de saneamiento. El proceso de Saneamiento y Titulación de Tierras Comunitarias de Origen (SANTCO) ordenado por la Ley INRA se inició recién en 2002 y concluyó parcialmente en 2007 cuando fueron tituladas las actuales 357.457 has., amparadas en el Título Ejecutorial N° TCO-NAL-000192, firmado por el presidente Evo Morales Ayma, en fecha 31 de diciembre de 2007.

El área otorgada en calidad de concesiones forestales a las empresas madereras aún se encuentra pendiente de titulación a favor de sus legítimos dueños de acuerdo a lo literalmente dispuesto en el DS N° 22611, a pesar de que desde el año 2011 los derechos forestales concedidos no se encuentran vigentes.

Ante ese panorama, reunidas y reunidos en su máxima instancia de toma de decisiones en febrero del año 2018, los corregidores reafirmaron la decisión de demandar al Estado el reconocimiento de su gobierno indígena sobre la totalidad de su espacio territorial<sup>8</sup>. A partir de allí, se vinculó la demanda de consolidación territorial a la demanda de autonomía y se iniciaron una serie de gestiones ante las instancias estatales con participación decidida de las bases y en articulación con la

<sup>8</sup> Resolución de Encuentro de Corregidores de febrero de 2018.

Subcentral Movima, Subcentral del TIMI, Gran Consejo Chimán y la regional CPEMB que conforman la Alianza de las Organizaciones de la Amazonía Sur para la defensa de Bosque de Chimanes.

Determinados a tomar medidas en caso de no tener respuesta positiva a sus demandas, los pueblos del Territorio Indígena Multiétnico, luego de meses de gestiones y procedimientos agrarios respectivos, han logrado que la actual administración del Estado reconozca su derecho propietario sobre el área de es concesiones forestales en una extensión de 183.722.0320 has. a través de la Resolución Administrativa de Dotación y Titulación DGAT-RES N° 1/2019, de 10 de enero de 2019, emitida por el INRA Nacional (rectificada y complementada por la Resolución Administrativa DGAT-RES N° 50/2019). Al presente, el TIM se encuentra a la espera del Título Ejecutorial que debe ser firmado por el Presidente Morales<sup>9</sup>.

En cuanto al proceso autonómico específicamente, las y los indígenas del Multiétnico han dado un puntapié a los formalismos jurídicos y se han reapropiado del mismo en relación a la defensa territorial: el Bosque de Chimanes es su territorio, donde está la Loma Santa<sup>10</sup>, el lugar que habitan históricamente y desde donde su demanda de autonomía cobra sentido.

Atrincherados en sus estructuras organizativas propias, están cuestionando el vaciamiento de las legítimas reivindicaciones que cargan de sentido a las autonomías indígenas y urgen la deconstrucción de la estructura colonial que dé paso a la implementación del modelo plural de Estado como única posibilidad para la continuidad de la vida colectiva en sus territorios.

<sup>9</sup>. En fecha 11 de marzo de 2019, el Director Nacional del INRA remitió el referido título ejecutorial al Ministro de la Presidencia para la correspondiente firma del presidente del Estado Plurinacional a través de la DN-C-EXT N° 401/2019.

<sup>10</sup>. Migraciones colectivas que iniciaron hacia finales del siglo XVII en la que los indígenas de la zona caminaban en busca de un lugar donde pudieran desarrollarse en libertad. Para mayores referencias ver Lehm, 1999.

Por su parte, el Viceministerio de Autonomías puso en pausa el proceso de elaboración del anteproyecto de Ley de Creación de Unidad Territorial en tanto se defina la cuestión agraria:

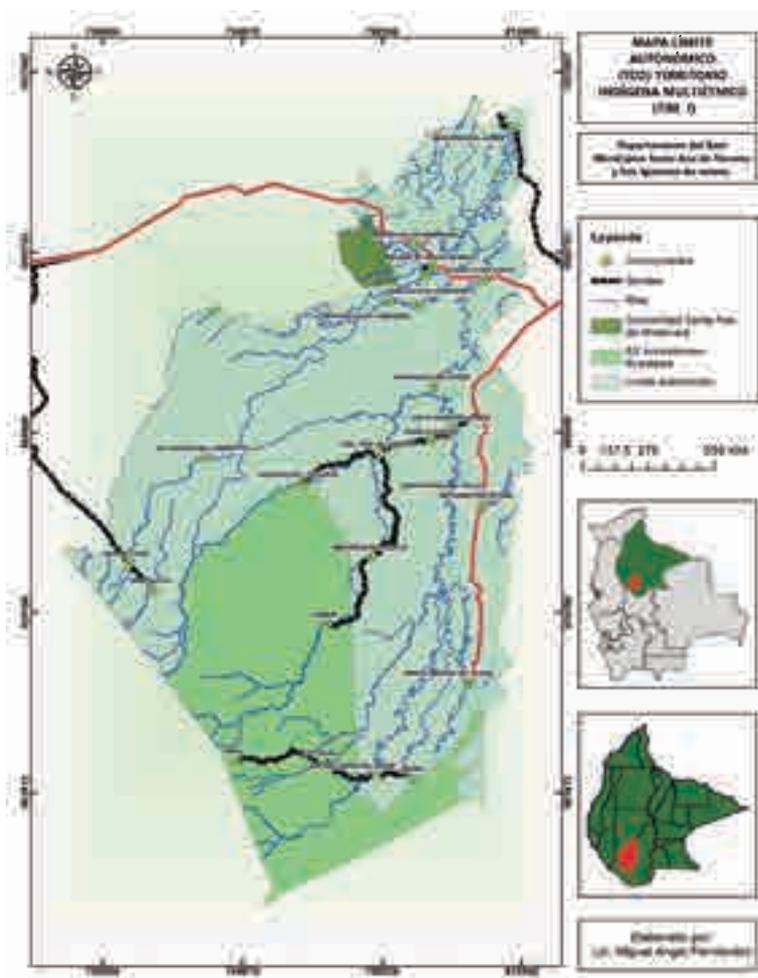
*Se debe tramitar la ley de creación de unidad territorial y para ello, como hemos manifestado en reiteradas ocasiones, la base fundamental es el territorio consolidado [...].*

*La constitución y consolidación de la AIOC del TIM [...] se debe constituir sobre la base de 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** [...] subrayado en el original.*

*Por tanto [...] y reiterándole nuestra recomendación, el proceso de consolidación necesariamente pasa por el tema agrario, lo cual está al margen de nuestras competencias, por lo que no corresponde que este proceso sea una exigencia para nuestro Viceministerio<sup>11</sup>.*

Luego de que la Resolución Administrativa N° 1/2019 reconociera el derecho propietario de las exconcesiones forestales a favor de los pueblos del TIM y de continuas presiones por parte de los actores indígenas al Viceministerio de Autonomías, se ha retomado el proceso y actualmente se cuenta con las coordenadas, y respectiva descripción, de los límites jurisdiccionales del futuro gobierno indígena (ver mapa) y el documento de anteproyecto de ley en su etapa final para ser remitido a la Asamblea Legislativa.

<sup>11</sup> MPR-VA-DGOT-NE-No 0681/2018, del 19 de julio de 2018, nota dirigida a Bernardo Muiba, presidente del TIM, de Gonzalo Vargas, por entonces Viceministro de Autonomías.



## **5. Justicia indígena en el TIM**

La Constitución Política del Estado de 2009 reconoce la existencia de naciones y pueblos indígenas que han desarrollado sistemas normativos propios a lo largo de su histórica relación de lucha y resistencia a la dominación por parte del Estado y la sociedad nacional. Por tanto, el llamado pluralismo jurídico implica la existencia de diversos sistemas jurídicos al interior del territorio boliviano: uno que desde la constitución de la República se ha pretendido único y hegemónico, y otros que responden a sociedades pertenecientes a distintas matrices culturales.

Generalmente, cuando se habla de justicia indígena se piensa en procedimientos y sanciones específicas (los chicotazos, el cepo, hacer adobe, etc.) para solucionar conflictos intrascendentes (peleas, robos, violencia familiar, etc.) en el marco de relaciones sociales detenidas en el tiempo, por lo que es habitual escuchar que “la justicia indígena se está perdiendo”.

Las sociedades indígenas, como cualquier otro tipo de sociedad, interactúan y se articulan para organizar distintos aspectos de la vida con determinada direccionalidad. Al igual que todas las colectividades, son dinámicas y tienen formas propias para adaptarse a lo nuevo, para responder ante las amenazas y reinventarse.

En ese sentido, al referirme a la justicia indígena de los pueblos del TIM no necesariamente me concentraré en particularidades comparativas en el tiempo sino en el sistema normativo que regula la vida colectiva al interior del territorio.

## **6. Estructuras organizativas**

El TIM es un territorio multiétnico, allí conviven personas pertenecientes a cinco pueblos distintos. Debido a un límite de extensión haré referencias más bien generales que son compartidas en el ámbito territorial.

La principal forma de organización comunal en las comunidades de predominancia mojeña y movima es el Cabildo Indígenal<sup>12</sup> presidido por un/a corregidor/a. Los yuracaré, con tendencia a asimilar la forma de organización anterior, también cuentan con un corregidor/a aunque la actividad del cabildo es de menor intensidad. Los chimanes, por su parte, cuentan con líderes de asentamiento que les representan en las instancias de toma de decisiones del nivel territorial.

El cabildo ejerce funciones vitales para armonizar la vida interna de las comunidades a través de la reproducción cultural de prácticas comunales (trabajo comunal, rituales festivos), de lógicas de relación comunitarias (reciprocidad, complementariedad, redistribución) y de sistemas orgánicos (mecanismos de selección y representación, mecanismos de toma de decisiones), pero también ejerce funciones de representación hacia afuera (Guzmán, 2004).

Entre las funciones del Cabildo Indígenal en el orden interno se pueden explicitar las siguientes<sup>13</sup>:

- Organiza los trabajos comunales (limpieza de la cancha, caminos, escuela; arreglo o construcción de infraestructura, por ejemplo una escuela en caso de no ser construida por la alcaldía, refacción de la sede del Cabildo, donde se realizan las reuniones y festividades, etc.).
- Es responsable de organizar y llevar adelante la fiesta patronal (aniversario de la comunidad vinculada en todos los casos a un santo patrono o una virgen) y otras festividades similares realizadas en la comunidad.
- Mantiene en vigencia los sistemas orgánicos (estructura y jerarquía de los cargos dirigenciales) y mecanismos de selección y representación, así como los mecanismos de toma de decisiones (elección de autorida-

<sup>12</sup> MPR-VA-DGOT-NE-No 0681/2018, del 19 de julio de 2018, nota dirigida a Bernardo Muiba, presidente del TIM, de Gonzalo Vargas, por entonces Viceministro de Autonomías.

<sup>13</sup> Plan de Vida del Territorio Indígena Multiétnico, 2005.

des comunales por consenso, la aplicación de sanciones previamente deliberadas en reunión comunal).

- Ejerce control interno y externo de los recursos naturales en el área de aprovechamiento comunal.
- Coordina con el resto de organizaciones específicas de la comunidad.
- Resuelve los problemas surgidos al interior de la comunidad y administra justicia.
- Interviene, en coordinación con la junta escolar y el comité de salud, en los asuntos de mejoramiento de la educación y la atención de salud en la comunidad.
- Controla el uso adecuado y equitativo de los bienes de la comunidad.
- Vela permanentemente por el bienestar de la comunidad y por los bienes que esta posee.
- Facilita la coordinación y la toma de decisiones entre los comunarios y comunarias de la comunidad.

Las funciones en el orden externo son:

- Seguimiento y resolución de conflictos en torno a problemáticas agrarias y de recursos naturales, con acompañamiento de la Subcentral del TIM según el caso.
- Control externo de los recursos naturales en el área de aprovechamiento comunal y del territorio.
- Gestiones ante instancias del Estado junto a la Subcentral del TIM para satisfacer las necesidades de la comunidad.
- Mantener contacto y coordinación con la Subcentral.

La máxima autoridad del Cabildo Indigenal, y por consiguiente de la comunidad, es el Corregidor, le siguen en un orden jerárquico y en número variable de comunidad a comunidad un conjunto de otros cargos elegibles: capitán grande, primer cacique, segundo cacique, secretaría de actas, primer comisario y segundo comisario.

A nivel territorial, en el contexto de la demanda al Estado por territorio y dignidad, previo a la década del 90, se creó la Subcentral Indígena

de San Ignacio de Mojos que aglutinaba a las comunidades más próximas a San Ignacio y a las comunidades de la zona central y oriental del Bosque Chimanes, lo que hoy es el Territorio Indígena Multiétnico (CIDDEBENI, 1996). Desde 1996, luego de conflictos internos, la organización representativa es la Subcentral de Cabildos Indígenales del TIM, sus autoridades son elegidas en encuentro de corregidores.

Las funciones de la Subcentral del TIM son de carácter externo, es decir, mediar las relaciones con instancias estatales de los distintos niveles de gobierno y otros actores de la sociedad civil. A su vez, velar por el control y defensa territorial, así como hacer cumplir los mandatos del encuentro de corregidores.

## **7. Sistema de justicia del TIM**

El sistema de justicia del TIM, es decir el conjunto de normas, procedimientos y sanciones que regulan las relaciones colectivas, es producto de una construcción histórica que está expuesta a la vez a una permanente reconstrucción colectiva, según las dinámicas socioculturales internas y las condiciones sociales, políticas y económicas externas.

Las normas son establecidas mediante la continuidad de los principios normativos que otorga la tradición, es decir, a través del legado de las generaciones pasadas que se conservan parcial o totalmente vigentes, sometidas sin embargo a un principio de **dinamismo** de reelaboración y redefinición colectiva acorde a la realidad actual en el marco de los espacios comunales y territoriales de deliberación y toma de decisiones.

De modo que, uno de los principios que sustenta el sistema de justicia en el TIM es el **consenso o carácter colectivo**, los conflictos se solucionan de manera pública, transparente y gratuita en el marco del cabildo o del encuentro de corregidores, según el caso, donde la participación de todos/as es importante para determinar las decisiones. De esta manera, las normas son producidas por los/as comunarios/as.

Asimismo, la **oralidad**, además de ser uno de los mecanismos más usuales en la transmisión de las normas, es un mecanismo de deliberación en el marco de un principio de **flexibilidad**, contextualizado a cada caso y a las condiciones del momento, enfocado a la participación de los comunarios y al sentido de reinserción del infractor, más que a la intencionalidad de aplicar castigo. El diálogo es muy importante para los pueblos indígenas del TIM, es en un ambiente que tiende a la restauración del daño donde se aplica la justicia indígena lo que devela su carácter **conciliador**.

A nivel comunal, el estatuto orgánico es un mecanismo de definición de normas que ha sido incorporado en las últimas décadas. A su vez, la elaboración de actas es también algo nuevo que se ha generalizado constituyéndose en una memoria escrita de las transgresiones, procedimientos y sanciones aplicadas en el marco de la administración de justicia propia. La responsabilidad operativa de administrar y aplicar las normas internas comunitarias recae mayormente en el corregidor, aunque la reunión comunal es la instancia donde se toman las decisiones al respecto.

A nivel territorial, el estatuto orgánico de la Subcentral es principalmente un mecanismo normativo que regula preferentemente la dinámica orgánica del territorio, sin entrar a los aspectos específicos de la vida comunal. El encuentro de corregidores es la máxima instancia de definición de normas, puesto que de ese espacio de deliberación y toma de decisiones salen mandatos o resoluciones que deben aplicarse al caso concreto que se dirige.

Actualmente, los pueblos indígenas del Territorio Multiétnico cuentan con un Estatuto Autonómico que han elaborado participativamente y donde establecen una serie de elementos de su sistema normativo propio con perspectiva a consolidar su autogobierno. Este documento ha sido revisado y observado por el Tribunal Constitucional Plurinacional para obtener el requisito de control de constitucionalidad, proceso que ha establecido un formato monocultural y con pretensión de superioridad.

dad, de origen moderno liberal, para ejercer reconocimiento multicultural. El resultado es que no se está reconociendo las formas comunitarias de las diversas culturas y territorios existentes en el país, sino que se está forzando un proceso de transformación al formato estatal moderno para el reconocimiento.

## 8. Procedimientos

Algunos de los procedimientos ampliamente practicados son<sup>14</sup>:

- Llamada de atención o reflexión: Es reflexión que dan las autoridades aclarando que no debe repetirse la falta; el consejo lo dan en todos los casos.
- Trabajo comunal: Con este castigo se busca cubrir los daños. No sólo es aplicado como sanción, sino que es una práctica esencial en la convivencia de los pueblos indígenas.
- La huasca<sup>15</sup> o cuero de bayo: La huasca es considerada una cura que endereza, la única forma de hacer que los comunarios respeten y cambien de vida. Los azotes varían de acuerdo a la gravedad de la falta cometida. En la primera ocasión se aplicará 12 azotes; si el delito es grave o hay reincidencias son 25 azotes; si no rectifica su falta o el delito es muy grave son 50 azotes que equivalen a una arroba [...].

*¿Qué procedimientos en uso son claves para consolidar las formas de gobierno propio a futuro y la protección del territorio indígena o Casa Grande?*

Como mencioné líneas arriba, la justicia indígena norma distintos aspectos de la vida colectiva. Me interesa referirme a la dimensión que establece las condiciones materiales para la realización de la vida en

<sup>14</sup> Gran Cabildo Indígenal de San Ignacio de Moxos, “Justicia comunitaria, cartilla popular”. CEJIS, 2005.

<sup>15</sup> Resulta importante la aclaración de Xavier Albó y Enrique Jordá: En Mojos estas sanciones se realizan en el cabildo indígenal, donde todos se conocen con todos, y en un ambiente calmado y hasta religioso a puerta cerrada... (La Razón, 31/05/2009).

comunidad, esto es la regulación relacionada al control y defensa territorial y al uso de los recursos naturales.

Un problema común para los pueblos indígenas del Territorio Multitécnico es tener conflictos de orden agrario con terceros colindantes respecto a límites espaciales. En muchos casos luego del proceso de saneamiento, el derecho propietario colectivo o privado se encuentra ya definido a través de mojones que establecen claramente los límites del territorio y los límites de los predios privados. Sin embargo, con frecuencia los propietarios privados trasladan los mojones hacia el interior del territorio causando conflictos con los comunarios que se ven perjudicados en sus actividades agrícolas, pecuarias o de cacería.

Al respecto, cabe mencionar el caso del conflicto de límites entre comunarios con un tercero colindante luego de realizar actividades productivas (chacos) en un área que según el privado formaba parte del predio de su propiedad. Encabezados por su corregidor, una comisión de la comunidad se apersonó a la sede de la Subcentral del TIM para informar lo sucedido y buscar una solución.

Las autoridades territoriales solicitaron un informe técnico-jurídico al INRA que detalle de manera específica los límites del área en conflicto. Este documento efectivamente reflejaba que era parte del área titulada a favor del territorio y que en ningún momento se sobrepasaba los límites con el predio vecino y no se vulneraba el derecho propietario de esta persona.

Es de esta manera que, en el ejercicio de sus derechos como pueblos indígenas, en aplicación de sus propios procedimientos y en virtud del principio de buena fe, el propietario del predio contiguo fue notificado por la Subcentral del TIM en tres ocasiones para trabajar conjuntamente en la verificación de mojones y delimitación de linderos, entre los límites del territorio y el predio particular.

El particular no asistió a ninguno de estos llamados, por lo que las autoridades de la Subcentral, del cabildo comunal y comunarios realizaron el trabajo utilizando las coordenadas exactas proporcionadas por el INRA y replantando los mojones, según los límites legalmente definidos. Al respecto, el Corregidor de Retiro mencionó:

*El día de hoy estamos sentando soberanía sobre nuestras tierras, haciéndolas respetar, como hemos podido ver muchos mojones se han movido sin consultarnos, y ahora con este trabajo estamos controlando nuestro territorio de los abusos de algunas personas quieren hacer contra nosotros. (Miguel Matene, septiembre 2018).*

Otro caso de defensa territorial estuvo relacionado al área de exconcesiones forestales del Bosque de Chimanes, pendiente de titulación a favor del TIM. En la otrora denominada Concesión Cimagro, camino al río Sécore, ya había asentamientos ilegales de interculturales, es así que, en colaboración con el INRA, durante el segundo semestre de la gestión 2018, se realizó un desalojo del área y se estableció una tranca de paso en la comunidad Monte Grande para verificar la entrada de extraños. Este acto de control del territorio, ejercido plenamente por los indígenas, fue incluso denunciado por la Asamblea de Derechos Humanos del Beni luego de que los interculturales enviaran su queja a dicha instancia. El corregidor comunal y el directorio de la Subcentral del TIM enviaron una nota a esa institución argumentando su competencia para ejercer mecanismos de control y defensa de su territorio. Actualmente la tranca sigue en funcionamiento.

Respecto a la regulación y control del uso de los recursos naturales, el territorio se ve expuesto al aprovechamiento ilegal por parte de terceros y en algunos casos de los propios comunarios. Los casos más comunes son la extracción ilegal de madera, la cacería y la pesca ilegal. Ante esta problemática, las autoridades del nivel comunal y territorial aplican la justicia indígena para controlar y defender el territorio tanto de personas ajenas, para lo cual se comisionan en brigadas de control, realizan decomiso de los recursos, entre otros, según el caso, como de personas

pertenecientes al territorio, en estos casos se dan llamadas de atención y sanciones ante un incumplimiento.

Los límites entre comunidades constituyen otro ámbito de conflicto que es atendido por la justicia indígena. En los últimos años se han generado conflictos entre comunidades por el interés de los recursos maderables, concentrados en mayor cantidad sólo en determinadas comunidades. Por tanto, como no se cuenta con mapas consensuados ni con límites definidos, hay comunidades que invaden el área de control y aprovechamiento de otras comunidades y, en muchos casos, definen sus límites en forma arbitraria, con la consiguiente generación de disputas entre comunidades y sus autoridades. Estos conflictos son tratados y solucionados en el marco del encuentro de corregidores.

*¿Cuáles de los procedimientos se están perdiendo?*

Desde la colonia, los pueblos indígenas han estado expuestos a la presencia casi abrupta de factores externos, principalmente vinculados al despojo de sus territorios y recursos, lo que les ha obligado a recrear sus propias estructuras de organización y en algunos casos ha implicado desajustes en la regulación interna.

Existe una cualidad que diferencia a los pueblos indígenas: la no separación de la vida política de la vida social. Es decir, en las sociedades llamadas occidentales los ciudadanos no toman decisiones políticas, eligen a través del voto a sus representantes para hacerlo. Las colectividades indígenas se organizan sin que exista una institución que monopolice el poder, así la participación activa de todos en la toma de decisiones es un aspecto fundamental para la reproducción de la vida en comunidad.

En el caso del TIM, los procesos sociales, políticos y económicos surgidos en el país en las últimas décadas han influido en el sistema de regulación y normativas propias de los pueblos indígenas. Más que la pérdida de prácticas concretas, el desafío está en lograr la persistencia de la justicia indígena ante la constante presión de públicos y privados en detrimento de su ejercicio legítimo.

Entre los desafíos que debe enfrentar el territorio está el creciente desinterés de los/as comunarios/as, principalmente de las nuevas generaciones, de participar en la vida política en comunidad, es decir de asumir sus obligaciones comunales relacionadas con reuniones, trabajo, aceptación de cargos orgánicos y otras tareas propias de la organización.

Esta relativa reducción de la capacidad de convocatoria de las autoridades comunales y territoriales ha incrementado los conflictos internos, especialmente en torno al aprovechamiento de los recursos naturales alentado por familias que están implicadas en su extracción a beneficio individual, vinculadas a prácticas externas privadas y/o a la promoción de un modelo de desarrollo nacional contrario a la vida en comunidad en armonía con la naturaleza.

En relación con lo anterior, se percibe una flexibilización de las normas comunales en vigencia, debido principalmente a la resistencia de parte de la población a cumplirlas. A su vez, la cultura jurídica dominante y hegemónica hace que los propios indígenas no siempre reconozcan como “verdadera” justicia sus formas de organización y modos de resolución de litigios.

La justicia indígena tiene una estrecha relación con el modelo económico que se promueva, ya que su sobrevivencia está condicionada por este (De Sousa Santos, 2012). La presencia cada vez más amplia y agresiva del capital en el territorio, que con el apoyo estatal procura un modelo de desarrollo dominante con pretensiones de ser indiscutible, por encima de otras formas de organización de la vida como las que proponen los pueblos indígenas, va directamente en detrimento del ejercicio de derechos como el de autonomía y de la justicia propia.

La justicia indígena es un pilar fundamental del proyecto político plurinacional. Por tanto, no se trata de una prerrogativa política por parte de la actual administración del Estado, tampoco sería un método alternativo de resolución de conflictos aceptado como algo inofensivo en tanto no trastoque las estructuras de poder establecidas siendo en todo

caso funcional a un Estado que no puede llegar efectivamente a todos los rincones del país.

No se trata solo de su reconocimiento sino de generar las condiciones para su ejercicio, es decir, transformaciones estructurales que permitan su desarrollo en igualdad de jerarquía a las otras jurisdicciones: ordinaria, agroambiental y especiales.

### **Referencias citadas**

Albó, X., y Jordá, E. (2009). “¡Pobre Marcial, pobre justicia!”. *La Razón*. 15 de noviembre.

De Sousa Santos, B., y Exeni Rodríguez, J. L. (Ed.) (2012), *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Bolivia*. Editorial Abya Yala.

Gran Cabildo Indígenal de San Ignacio de Moxos (2005). *Justicia comunitaria, cartilla popular*. Trinidad: Editorial CEJIS.

Guzmán, I. (2004). *Provincia Mojos. Tierra, territorio y desarrollo*. La Paz: Fundación TIERRA.

Lehm, Z. (1999). *Milenarismo y movimientos sociales en la Amazonía boliviana: la búsqueda de la Loma Santa y la Marcha Indígena por el Territorio y la Dignidad*. Santa Cruz: Centro de Investigación y Documentación para el Desarrollo del Beni y Ayuda Para el Campesino de Oriente Boliviano.

Navia Ribera, C. (1996). *Reconocimiento, demarcación y control de Territorios Indígenas: Situación y experiencias en Bolivia*. Trinidad: Centro de Investigación y Documentación para el Desarrollo del Beni.

Subcentral de Cabildos Indígenales del Territorio Indígena Multiétnico (2005). *Plan de Vida del Territorio Indígena Multiétnico*.

## **Entrevistas**

Miguel Matene, septiembre de 2018.



**AUTONOMÍA INDÍGENA Y JUSTICIA  
PROPIA, DERECHOS Y RESISTENCIA DE  
LA NACIÓN MONKOX†**



Elba Flores<sup>1</sup> / Elmar Masay<sup>2</sup>

El territorio de la Nación Monkoxi de Lomerío está ubicado al Noreste del departamento de Santa Cruz en la región de la Chiquitanía, en las provincias Ñufllo de Chávez y Velasco. Actualmente constituye el Municipio de San Antonio de Lomerío cuya superficie abarca 90% del territorio y una parte de los municipios de Concepción y San Miguel de Velasco.

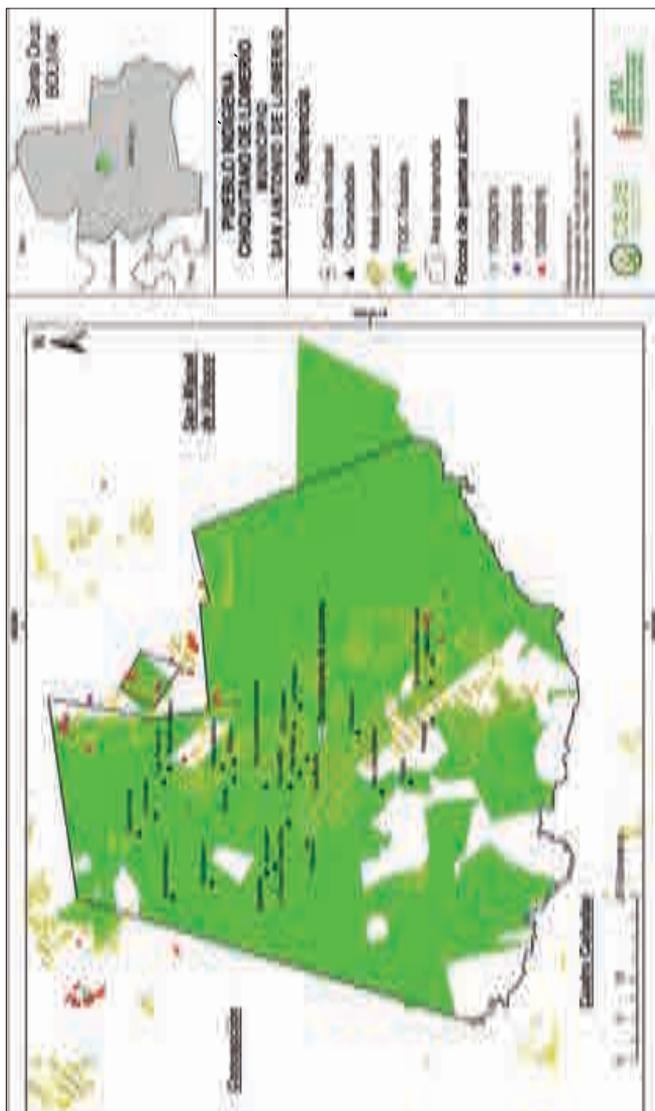
Según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2012, cuenta con 6.481 habitantes, de los cuales 3.421 son hombres (52,78%) y 3.060, mujeres (47,22%), población que está distribuida en 29 comunidades organizadas en cuatro zonas: San Antonio, Salinas, El Puquio y San Lorenzo. El 89% de los pobladores se identifica como chiquitano, con su idioma el bésiro, que significa recto o correcto, y que es revalorizado, practicado y fortalecido por la población (66% de habitantes del territorio es bilingüe español-bésiro).

Al ser agrupados durante las reducciones, fueron denominados chiquitanos. Actualmente cuestionan y reivindican su identidad étnica como Nación Monkoxi que significa que estuvieron “ahí antes” o “gente del lugar”, esto para remarcar que existían ancestralmente y que su espacio histórico fue reconstituido.

<sup>1</sup> Elba Flores Gonzales es investigadora social del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS).

<sup>2</sup> Elmar Masay es Cacique General de la Central Indígena de Comunidades Originarias de Lomerío (CICOL).

**Mapa 1**  
**Territorio Indígena de Lomerío**



Fuente: CEJIS, 2018.

## 1. Repasando algo de historia

Antes del proceso de colonización, los chiquitanos vivían agrupados en parcialidades pertenecientes a diversos grupos lingüísticos que tenían sus propias formas de vida y libertad<sup>3</sup>. Con la invasión española que impuso las reducciones jesuíticas, si bien estuvieron protegidos del exterminio en manos de los bandeirantes y mestizos, también se vieron expuestos a nuevos patrones económicos y sociales y a la pérdida de su libertad y espacio territorial.

El nacimiento del Estado republicano no cambió la situación, se las consideró sociedades marginales y “salvajes” que había que civilizar. Con este argumento, en la época de la goma se permitió el ingreso de mestizos con todos los derechos, propiciando el enganche forzoso para trabajar en las barracas; y luego apareció el empatronamiento en las haciendas incipientes, situación que provocó el sometimiento, la exclusión, la discriminación y el exterminio.

Por esta situación servil e inhumana a la que fueron sometidos desde finales del siglo XIX, decidieron escapar monte adentro hacia áreas de ocupación histórica. Los primeros habitantes de la zona llegaron en el período de las reducciones, como prueba se tiene a las comunidades de Monterito, que fue fundada en 1800, y posteriormente Surusubí, en 1897. El territorio se constituyó así en su “refugio” y en el “camino hacia la libertad”, como también en un espacio destinado a reconstruir todas sus formas de vida, cultura, lengua y economía, ejerciendo su gobierno propio y con ello su autonomía.

Producto de la Reforma Agraria de 1953, se organizaron en sindicato campesino. A inicios de los años 80, iniciaron la recuperación de su forma tradicional de organización hasta que se constituyó la Central Intercomunal Campesina del Oriente Lomerío (CICOL) para defenderse

<sup>3</sup> Cincuenta grupos étnicos indígenas, pertenecientes a diversos grupos lingüísticos, algunos de ellos dedicados a la agricultura, caza, pesca y recolección, que vivían en libertad y contaban con territorio, según Riester (2000), citado en Flores (2003: 57).

del avasallamiento y saqueo de sus recursos naturales y del abuso de las autoridades. Es necesario enfatizar que los monkoxi fueron un gran actor del movimiento indígena de tierras bajas que germinó en Santa Cruz, con su participación en la histórica Marcha por el Territorio y la Dignidad, de 1990, que dio inicio al discurso por los derechos colectivos y las autonomías indígenas, y de todas las movilizaciones por la defensa de sus reivindicaciones.

Con la puesta en vigencia de la Ley N° 1551 de Participación Popular, el año 1994, el territorio indígena se convirtió en distrito indígena del municipio de Concepción, hasta que en el año 1999 se creó el Municipio de San Antonio de Lomerío. Ese fue un avance, pero todavía insuficiente porque el sueño fue siempre conquistar la autonomía indígena.

En lucha por el territorio con la promulgación de la Ley N° 1715 del INRA, después de un largo proceso legal y político que tardó aproximadamente 10 años, lograron la titulación otorgada por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), el año 2006, sobre una superficie de 259.188,7205 has. como Tierra Comunitaria de Origen (TCO), mediante Título Ejecutorial No. TCO-NAL-000114, a nombre de la Central de Comunidades Originarias de Lomerío.

El 2002, la IV Marcha Por la Soberanía Popular, el Territorio y los Recursos Naturales<sup>4</sup> posicionó la propuesta de una Asamblea Constituyente para refundar Bolivia y el gobierno del Movimiento Al Socialismo (MAS) promulgó la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente y el Referendo por Autonomías, el 2 de julio del 2006. La articulación indígena-campesina y la alianza con el MAS permitió contar con cuatro constituyentes indígenas de las tierras bajas: Miguel Peña del pueblo mojeño-trinitario, Avilio Vaca del pueblo guaraní, Nélda Faldín<sup>5</sup> y José

<sup>4</sup> La marcha y la propuesta de Asamblea Constituyente fueron duramente criticadas y calificadas de absurdas e inconstitucionales por el gobierno y partidos tradicionales.

<sup>5</sup> Fue la primera mujer que asumió el cargo de Cacique de Tierra y Territorio de la CICOL y la primera Cacique General de la CICOL. Junto a su organización y las autoridades, inició la lucha por la autonomía indígena con el fin de hacer realidad el sueño de la libre determinación.

Bailaba, del pueblo indígena chiquitano, quienes trabajaron en la comisión de tierra, territorio y recursos naturales y de autonomías defendiendo la propuesta de constituir las autonomías indígenas a partir de los territorios ancestrales jurídicamente reconocidos y municipios con mayoría indígena, que luego se constituirían en autonomías indígenas y posteriormente en región.

## **2. El camino recorrido: Estado de situación del proceso autonómico indígena**

La Organización Indígena Chiquitana (OICH), munida de la experiencia adquirida por los asambleístas y técnicos indígenas, conformó una mesa técnica para debatir sobre las autonomías. Simultáneamente los monkoxi, el año 2008, iniciaron un proceso de reflexión acerca de cómo hacer realidad la autonomía indígena, mientras el país se sumía en una confrontación y lucha de poder de dos bloques y visiones hegemónicas. En esa confrontación, los departamentos denominados la Media Luna del Oriente plantearon la autonomía departamental y su oposición a la Asamblea Constituyente<sup>6</sup>. La definición política de transcendencia histórica de los monkoxi culminó en la autodeclaración de primer territorio en manifestar su postura de avanzar hacia la constitución de la autonomía indígena, fundamentada en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU.

De esta manera se inició un primer momento de “legitimidad”, la Central Indígena de Comunidades Originarias de Lomerío (CICOL) procedió a conformar su órgano deliberativo, el Consejo Consultivo Autonómico (CCA), elegido bajo normas y procedimientos propios, tomando en cuenta el criterio de equidad de género. Con este instrumento construyeron participativamente su proyecto de estatuto autonómico indígena, que fue presentado al presidente Evo Morales en un histórico encuentro

<sup>6</sup> Los monkoxi demuestran así su opción por decir “basta” a la violencia racial y discriminatoria que se imponía en la región desde los grupos de poder empresarial. Inclusive se opusieron al referendo para las autonomías departamentales por considerarlas ilegales y no permitieron el ingreso de las ánforas.

realizado en 2009, en la ciudad de Camiri. A partir de ese momento se posicionó la propuesta de las autonomías indígenas en el país.

Un segundo momento fue el de “legalidad y formalidad” porque, una vez aprobada la Constitución Política del Estado (CPE), el año 2009, y establecidos los requisitos en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031 (LMAD), el proceso tuvo que sujetarse a una serie de requisitos y procedimientos legales para acceder a la autonomía indígena: primero adecuar el proyecto de estatuto autonómico a la norma y luego cumplir con los trámites burocráticos exigidos por los órganos de Estado (certificado de ancestralidad y certificado de viabilidad gubernativa y base poblacional). Debido a que el proceso fue anterior a la CPE, tuvo que ser documentado y entregado al Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) para recibir reconocimiento estatal.

La presentación formal del proyecto de estatuto indígena ante el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) se realizó el 17 de diciembre de 2013. Luego de subsanar las observaciones y complementar los requisitos solicitados, el TCP emitió la Declaración Parcial de Constitucionalidad Plurinacional 0077/2017 del Estatuto Autonómico, aprobando la propuesta en general y observando únicamente algunos artículos que fueron adecuados por el CCA y CICOL. Luego de cinco años de espera, el 14 de marzo de 2018, el TCP emitió la Declaración Constitucional Plurinacional (DCP) 0005/2018 del Estatuto de la Nación Monkoxi.

### **3. Entre obstáculos y avances**

Los principales avances del proceso autonómico indígena reflejan como su punto de partida la legitimidad de su demanda histórica, en el marco de una experiencia altamente participativa. Los habitantes pudieron participar de la toma de decisión política de acceso a la autonomía con base en el territorio ancestral, decisión que fue en consulta y búsqueda de consenso a todas las comunidades y sus autoridades en el marco de la democracia comunitaria y de la ruta y estrategia política que se iba emprender.

Los logros prosiguieron con la conformación de su órgano deliberativo, la Asamblea Autonómica, cuya tarea se concentró en la construcción participativa del proyecto de estatuto autonómico, recogiendo en cinco años, a través de sesiones y talleres, todas las visiones hasta encontrar consenso. Esta experiencia generó una reflexión interna y de empoderamiento de su demanda en torno a la CICOL y la CCA que lideraron el proceso autonómico indígena promoviendo la participación activa de mujeres y hombres.

Durante ese tiempo se tuvo que lidiar con el Ministerio de Autonomías, hoy Viceministerio, que intentó desviar y confundir la discusión con el objetivo de que la CICOL buscara la autonomía indígena mediante la vía corta, es decir la conversión de municipio a autonomía indígena, y con el argumento de no afectar el actual ordenamiento territorial generando los conflictos de límites. Además, como no existía la ley marco que definiría la ruta y al tratarse de una experiencia nueva, se argumentó que el proceso sería un camino largo si se asumía la vía territorial. La apuesta del gobierno era mantener la lógica colonial en un Estado Plurinacional, esta visión generó discusiones y diferencias internas en las comunidades, pero el consenso fue optar por la autonomía de base territorial, aunque hay que reconocer que la comunidad de San Antonio de Lomerío se opuso a esta opción e intentó, por todas las vías políticas y legales, cuestionar y paralizar el proceso.

Cuando el proceso entró a la legalidad y formalidad que planteó la LMAD, no le quedó otra alternativa que dejar la ruta propia que había marcado y avanzado para cumplir con la maraña de requisitos obligatorios para acceder a la autonomía indígena originaria campesina (AIOC), que establece un camino largo porque la norma señala trámites administrativos y pasos burocráticos que no toman en cuenta la realidad indígena, su institucionalidad, normas y procedimientos, sino más bien parece mantener la lógica colonial que busca acomodar la autonomía indígena a la vieja institucionalidad. Por otro lado, todo el proceso necesita tener el aval de las instituciones del Estado, como el Viceministerio de Autonomías, el Tribunal Supremo Electoral (TSE),

el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) y el Tribunal Constitucional, que dan seguimiento estricto al cumplimiento de todas las normas.

#### **4. Situación actual del proceso**

Actualmente se cuenta con la propuesta de Ley de Unidad Territorial, la misma que en primera instancia ha sido observada por el Viceministerio de Autonomías, que sugería a la CICOL que entregara las actas de los linderos, sin considerar que el saneamiento y titulación fueron hechas por una institución estatal como el INRA. En ese sentido, se realizó una asamblea territorial donde se reflexionó sobre la dotación de tierras fiscales que quedaron pendientes de titulación dentro del territorio y las áreas colindantes que tienen que ser dotadas por compensación. Dado que estos trámites agrarios pueden retrasar el proceso autonómico, se acordó por consenso que los límites sean el área actualmente titulada, asimismo se presentó la propuesta de Anteproyecto de Ley de Creación de la Unidad Territorial que incluye las coordenadas y vértices del territorio, logrando la aprobación de la asamblea territorial<sup>7</sup>. La prioridad es que la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) apruebe este anteproyecto para seguir avanzando en el proceso autonómico, el paso siguiente será la presentación ante este órgano legislativo.

Por otro lado, se había presentado la pregunta del referendo del estatuto autonómico al Tribunal Supremo Electoral para su consideración, la misma que fue observada en su redacción. Subsanadas las observaciones, el CCA solicitó mediante memorial la aprobación de la pregunta y de la convocatoria a referendo del estatuto de la Nación Monkoxi de Lomerío mediante resolución de sala plena. Sin embargo, la Asamblea Legislativa Plurinacional aprobó un proyecto de ley de modificación a

<sup>7</sup> En la comunidad Salinas el 5 de julio de 2019, se aprueba mediante resolución el Anteproyecto de Ley de Creación de la Unidad Territorial de la Nación Monkoxi de Lomerío.

la Ley N° 031, Marco de Autonomías y Descentralización<sup>8</sup>, la misma que establece que para aprobar una autonomía indígena o que un municipio se convierta en autonomía indígena no tendrá que promover dos referendos, sino uno solo. En otras palabras, suprime la realización del referendo para la aprobación del estatuto autonómico de la Nación Monkoxi de Lomerío y permite que sea sometido a su aprobación por normas y procedimientos propios, lo que viabilizaría el avance de la constitución de la autonomía indígena.

## **5. La justicia comunitaria territorial o el derecho indígena desde la mirada de los monkoxi**

A manera de introducción, recapitularemos algunos datos históricos de la forma de organización de los chiquitanos antes y después de la colonia y el Estado Republicano, y su vínculo con la administración de justicia.

En gran parte de los estudios que analizan la composición de las sociedades indígenas, se menciona la existencia de un cacicazgo, además de un consejo de ancianos que regulaba las relaciones sociales en cada parcialidad.

Cada una de las aldeas estaba gobernada por un cacique, al que D'Orbigny (1945) llama Iriabó, el mismo que era elegido por un Consejo de Ancianos cuyos miembros en realidad ejercían el gobierno. El cargo no era hereditario sino por valor demostrado en las guerras y por hacer prisioneros a sus enemigos, según Parejas el *Iriabó* también ejercía las funciones de shamán, con escasa autoridad; esta sólo se hacía efectiva en tiempos de guerra (Parejas, 1995: 261).

Entonces, existía una dualidad en el ejercicio de poder, porque el cacique

<sup>8</sup> El 13 de julio de 2019 fue aprobado por la Asamblea Plurinacional el Proyecto de ley de modificación a la Ley 031, Marco de Autonomías y Descentralización, el mismo que establece solo un referendo en vez de dos para acceder para la autonomía indígena, otorga mayores competencias a los gobiernos autónomos regionales, además, determina que los territorios indígenas puedan ejercer sus competencias y promover el desarrollo económico y social en su jurisdicción.

que asumía funciones mágicas y espirituales de curandero y al mismo tiempo ejercía el control de las relaciones sociales.

Los ancianos y ancianas también eran autoridades morales y eran considerados los sabios del conocimiento. Según Freyer (2000: 51), citando a autores como Burgos, Charlevoix y Fernández, los ancianos tenían considerable prestigio por su gran experiencia sobre el mundo, sus indicaciones eran seguidas por todos y eran los que, según su parecer, podían llamar a reuniones.

En el periodo reduccional, según Moreno (1973), los jesuitas impusieron una forma de organización sociopolítica: el cabildo, como mecanismo de mediación entre los pueblos indígenas y los jesuitas para administrar la vida cotidiana al interior de la misión. El rol era apoyar en la resolución de conflictos, controlar los valores morales y realizar las fiestas religiosas, pero bajo el control de los misioneros y el mandato de las autoridades españolas. El cabildo, al igual que en las colonias españolas, tenía como líder al corregidor, llamado también cacique general, nombrado directamente por el gobernador a propuesta de los misioneros<sup>9</sup>. Además se encontraron con una gran figura: el chamán o curandero, que se ocupaba de sanar a los enfermos y mediar entre los espíritus de la naturaleza y el ser humano (citado en Flores, 2003: 60-61).

En el caso de los monkoxi, al escapar al “refugio” decidieron no reproducir el cabildo como forma de organización social y política, sino que iniciaron un proceso de reorganización y recuperación de sus formas y sistemas de vida conforme a su visión. De esta manera, cada comunidad se organizó a la cabeza de caciques comunales y conformó un Consejo de Ancianos.

<sup>9</sup>. A esa autoridad le seguía una serie de cargos como el teniente, alférez, primer alcalde, alcalde segundo, comandante, justicia mayor y el sargento mayor, llevaban un bastón o vara con puño de plata. El capitán, el alférez y el sargento constituían la policía de seguridad interior y exterior del pueblo, arrestaban a los delincuentes, salían bajo las órdenes del comandante contra los salvajes o contra los tigres dañinos.

Luego de la Reforma Agraria, las autoridades tradicionales fueron impuestas por el poder político de los gobiernos. Así, el alcalde comunal era designado por el corregidor que a su vez era posesionado por el subprefecto de Concepción. Los problemas eran resueltos por la justicia ordinaria bajo esta estructura. A pesar de esta imposición, al interior de las comunidades se mantenía vigente y en funcionamiento un gobierno comunal que, entre otras atribuciones, administraba justicia comunitaria.

*Quizás los españoles pusieron autoridades como los cabildos y luego los alcaldes, y ellos ponían su justicia ordinaria, había una pelea y se llevaban al comunario detenido. Pero igual la justicia comunitaria es la que aplicamos siempre en las comunidades y no hay nada escrito, no está tan debilitada. Pero ya está establecida en la CPE y se ganó en la marcha que la reconozcan.* (Miguel García, 19 de febrero de 2019. Entrevista).

Lo mencionado permite concluir que, a pesar de la imposición del sistema hegemónico, en el ámbito del derecho y la administración de justicia con las leyes de la colonia, el derecho ordinario y sus instituciones, la resistencia de las comunidades originarias y sus autoridades logró el ejercicio del derecho indígena o la justicia comunitaria y, por tanto, que perdure en el tiempo hasta lograr su reconocimiento<sup>10</sup>.

La justicia comunitaria territorial o derecho indígena, según la mirada de los monkoxi, es originaria, es ancestral y milenaria. Es una práctica cotidiana que está presente y perdura en el día a día, es siempre dinámica y flexible porque se adecúa a las necesidades y se transmite de generación en generación como herencia social.

La definen como el conjunto de principios, valores y procedimientos propios conocidos y respetados por todas y todos los miembros de la

<sup>10</sup> Un primer antecedente en el reconocimiento de las autoridades originarias y su facultad de administrar justicia se encuentra en las modificaciones realizadas a la Constitución Política del Estado en 1994.

comunidad, que busca regular, garantizar y mantener la armonía y la convivencia entre los habitantes del territorio y entre los otros seres de la naturaleza, ejerciendo control y gestión del espacio territorial. Tiene como fin último el reparar el daño, conciliar a las partes mediante un escenario de diálogo en el que no existen ni ganadores ni perdedores y en el que el infractor se arrepiente y acepta que ha cometido un daño, para luego ser recuperado e integrado a la vida en comunidad.

La base de la justicia comunitaria territorial o derecho indígena es la forma de vida, el entender la manera de vivir de acuerdo a los principios de la comunidad, el resolver los problemas conforme a normas y procedimientos propios a través de sus autoridades naturales que son elegidas conforme a su democracia comunitaria y los sistemas propios de toma de decisiones tanto a nivel comunal como territorial.

Entre las principales características de la justicia comunitaria podemos señalar:

- Es principalmente oral y flexible.
- Gratuita y participativa.
- Las decisiones asumidas en asambleas, máxima instancia de toma de decisión, tienen carácter colectivo y por tanto las normas se acatan voluntariamente.
- Es administrada por las autoridades bajo los principios de vida y de convivencia que son conocidos y aceptados por todas y todos.
- Conoce y atiende todos los problemas o casos que se presentan en las comunidades y el territorio.
- Busca preferentemente la reparación del daño causado y recuperar a la persona infractora para reintegrarla a la comunidad.
- Es informal porque hay ausencia de formalidades.

## **6. Justicia comunitaria territorial o el derecho indígena y la autonomía territorial de la Nación Monkoxi**

La actual Constitución Política del Estado señala que el Estado Plurinacional se funda, entre otros aspectos, en el pluralismo jurídico que signi-

fica el reconocimiento de la coexistencia, dentro de un mismo espacio territorial, de distintos enunciados normativos (normas-reglas) así como de una pluralidad de sistemas jurídicos (Rengifo, Jaramillo y Posada, 2013).

La coexistencia de la pluralidad de sistemas jurídicos se expresa en la CPE a partir del reconocimiento formal de un sistema plural de justicia integrado no solo por las instituciones y autoridades de la jurisdicción ordinaria (tribunales de justicia, tribunales departamentales de justicia, tribunales de sentencia y jueces) o de la jurisdicción agroambiental (tribunales y jueces agroambientales), sino también de la jurisdicción indígena originaria campesina y de sus autoridades propias que asumen la responsabilidad de su ejercicio<sup>11</sup>. Asimismo, está en el principio de igualdad de sistemas jurídicos, insertado en el texto constitucional en el artículo 179, parágrafo II, que determina que la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena originaria campesina gozan de igual jerarquía. Una interpretación del pluralismo jurídico reconocido por la Constitución Política del Estado, desde el Tribunal Constitucional Plurinacional, manifiesta que: “el pluralismo jurídico diseñado en la Constitución, va más allá de la coexistencia de sistemas jurídicos dentro de un Estado; pues a partir del principio de igualdad de sistemas jurídicos, se propugna, por una parte el relacionamiento permanente entre la jurisdicción indígena originaria campesina, la ordinaria y la agroambiental y, por otra parte la participación de las naciones y pueblos indígena originario en la interpretación de la Constitución, de los derechos y garantías constitucionales [...]” (TCP, SC 0874/2014).

La misma fuente sostiene que, para entender los significados y alcances del pluralismo jurídico o pluralismo jurídico de tipo igualitario, es necesario referirse a la autodeterminación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, concebida en la Constitución Política del Estado como libre determinación<sup>12</sup>, fundamento y baluarte del pluralismo jurídico, base además para el ejercicio de los derechos reconocidos

<sup>11</sup>. Ver Artículo 178, parágrafo I de la Constitución Política del Estado.

<sup>12</sup>. Para una definición sobre el derecho a la libre determinación ver la Sentencia T-973/09 de 18 de diciembre de 2009.

por el artículo 30 del texto constitucional, entre los cuales se encuentra el derecho al ejercicio de los sistemas jurídicos.

Para el órgano de control constitucional, “la libre determinación es un derecho humano, en esencia, que viabiliza el ejercicio de los derechos colectivos sin injerencia estatal, permitiendo que las naciones y pueblos indígena originario campesinos tengan la facultad para organizarse independientemente sobre el control de sus propios destinos, a estructurarse políticamente, establecer sus propias modalidades de ordenación para alcanzar su desarrollo económico, social, cultural y jurídico” (TCP, SC 084/2014).

Esto implicaría, a partir de lo señalado por el artículo 289 del texto constitucional, la posibilidad del ejercicio de la autonomía indígena originaria campesina vinculada al pluralismo de tipo igualitario, en el marco del régimen autonómico que reconoce la competencia exclusiva de ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y la resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios (CPE: art. 304.I.8).

Es en este ámbito que el proyecto de estatuto autonómico de Lomerío reconoce a la justicia comunitaria o el derecho indígena<sup>13</sup> dentro de su estructura de gobierno<sup>14</sup>. Así, la atribución de administrar justicia<sup>15</sup> entendida como la *Mayiriabúka ImoNakuxtakaxi*, en idioma bésiro, que se ejerce aplicando los principios, valores, normas y procedimientos propios en la búsqueda de mantener la convivencia y la armonía en el nivel comunal, zonal y territorial, recae en la o el *Cacique Mayor* de la Comunidad, la o el *Cacique Zonal* y en el Consejo Territorial de

<sup>13</sup> Estatuto Autonómico de la Nación Monkoxi. Parte Segunda Estructura de Gobierno, sección IV Administración de Justicia, del artículo 40 al 50.

<sup>14</sup> El gobierno de la autonomía indígena de Lomerío está compuesto por un Poder Ejecutivo (*Yarusirixi Yiriabuxi*), un Legislativo (*Masamukuxi Makokotoxi*) y el Consejo Territorial de Ancianos (*Mayiriabúka ImoNakuxtakaxi*).

<sup>15</sup> El proyecto de estatuto autonómico, en su artículo 40 (jurisdicción y competencia), señala que las autoridades comunales, zonales y territoriales tienen competencia para conocer y resolver conflictos que suceden en su jurisdicción.

Ancianos<sup>16</sup>, máxima instancia de administración de justicia comunitaria territorial en el futuro Gobierno Autónomo Monkoxi de Lomerío (CCA-CICOL, 2018: 22-24).

Respecto a los ámbitos material, personal y territorial de aplicación de la justicia comunitaria territorial de Lomerío, el proyecto de estatuto autonómico establece que la jurisdicción indígena podrá conocer todo tipo de conflictos que sucedan en su territorio. En el ámbito personal, el proyecto asume que todos los habitantes del territorio se encuentran subordinados a cumplir con los fallos de las autoridades indígenas, abriendo la posibilidad para juzgar en Asamblea General y extraordinaria a terceras personas que se vean involucradas en graves conflictos. En el ámbito territorial, se asume que la jurisdicción indígena abarca todo el territorio de la TIOC Lomerío. Finalmente, señala la coordinación entre jurisdicciones y que la justicia comunitaria territorial de la Nación Monkoxi mantendrá su independencia.

## **7. Valores y normas que sustentan la justicia comunitaria territorial**

Así como está concebida la justicia comunitaria territorial de la Nación Monkoxi, las normas, valores y creencias espirituales no solo reglamentan el comportamiento humano, sino sobre todo contienen principios de vida en los que la naturaleza tiene un “amo o dueño” protector, el Jichi o Nixhíxhi, quien interviene en la relación espiritual entre el ser humano y la madre naturaleza, entre la tierra y el territorio, y dictamina una serie de normas dirigidas al respeto de la Casa Grande, a regular el acceso, el uso, aprovechamiento y protección de los bienes naturales comunes.

*En Lomerío hay normas que nos dieron nuestros/as abuelas y abuelos, para mantener la convivencia entre hermanos, debe haber respeto a la autoridad, no se puede robar, pelear. Cuidamos los recursos*

<sup>16</sup> Se encuentra compuesto por cinco miembros elegidos en por Asamblea General con un periodo de cinco años.

*naturales del territorio, usamos lo necesario porque respetamos a los dueños del monte, agua, el cerro.* (Rosenda Masabí, 19 de febrero de 2019. Entrevista).

Existen lugares que son mágico-encantadores donde habita el dueño de cada elemento de la naturaleza, amos protectores del monte como el agua o puquios, así como de los cerros, la lluvia y pampa<sup>17</sup>. Su función es cuidar de cada especie sobre la tierra para que no se extermine; además de proteger y normar su uso y aprovechamiento, cuidando de que no sea irracional. Todo esto se traduce en el respeto y obediencia de parte de los comunarios por miedo a ser castigados por los amos o dueños sobrenaturales, y porque quieren garantizar que el aprovechamiento de los recursos sea para satisfacer las necesidades de la familia de forma armoniosa y pensando en las futuras generaciones.

Por otro lado, los valores y normas de convivencia se sustentan en el respeto entre los Sarukityaiki, hermanos, y Nikiasitayki, hermanas, de la comunidad y con otras culturas; en la práctica de la minga o Bobikix, como símbolo de unidad y de colaboración mutua; en la vigencia de la reciprocidad, que representa el intercambio de dar y recibir; y en el ejercicio de la solidaridad, que es el apoyo entre las familias de la comunidad y el territorio para beneficio colectivo. Junto a ellos están otros valores de orden espiritual, moral y social, que son flexibles y que se recrean de acuerdo a las necesidades y situaciones que se enfrentan.

También están establecidas en las comunidades del territorio una serie de deberes o normas prohibitivas que se deben respetar, entre ellas: no embrujar o hacer el mal, no robar, respetar a la familia y personas de la comunidad, la protección, cuidado y defensa del territorio, el uso sustentable de los recursos, denunciar las ventas ilegales, entre otros.

<sup>17</sup>. Nixhí Tuxi amo del agua o de los puquios y manantiales; Nixhí Yirityuxi, amo del cerro; Nixhí Niunxi, amo del monte; Nixhí Taxi, amo de la lluvia; Nixhí Xhuense, amo de la pampa; Nixhí Báixhi, amo del curichi; Nixhí Tobixhi, amo de la noche; Nubaríxhí tuxi, angelitos que anuncian según silbo, lluvia o sequía. (Estatuto de la Nación Monkoxi de Lomerío, 2018: 7-11).

Una figura representativa es la curandera o curandero poseedor de conocimientos y saberes. Los monkoxi distinguen dos tipos de curanderos: el “brujo o curandero bueno”, Mérkuxi o Basibóxi, personaje respetado por poseer conocimiento y saberes medicinales y dones curativos con uso de plantas medicinales, además de tener el don sobrenatural para adivinar pérdidas, mirar quién ha hecho “el mal” y detectar cuál es la maldad que afecta a la persona que ha sido embrujada por el “brujo malo”, Oboíxhi o Pichareruxi, segundo tipo de curandero, que tiene un don sobrenatural de hechizar y envenenar a la gente e introducir insectos en el cuerpo, poner veneno en la comida, en la chicha o bebida que invita, además de ser portador de dones para volverse invisible. Esta última situación es generadora de conflictos e intranquilidad en la comunidad porque esta figura, si bien es respetada, también es temida.

*La creencia sobre los sabios y sabias es muy fuerte en la Nación Monkoxi y es practicado para ambas situaciones entre el bien y el mal (Lidia Chuvé, 18 de marzo de 2019. Entrevista).*

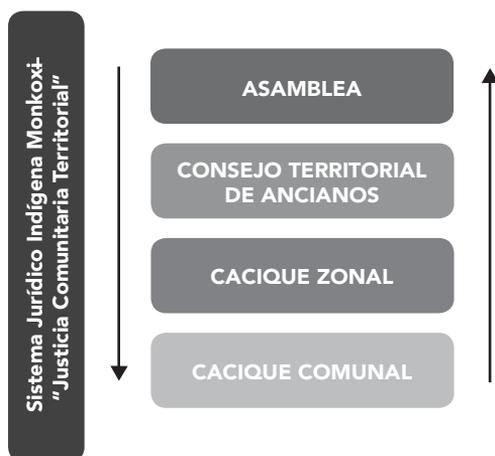
## **8. Procedimientos en el ejercicio de justicia propia en el territorio**

*No existen procedimientos escritos, lo que existen son autoridades comunales, elegidas en asamblea, quienes resuelven los conflictos y problemas que se presentan en su comunidad; en caso de no poder resolverlos pasa a conocimiento de la autoridad zonal y, si este no lo resuelve, pasa a conocimiento del Consejo de Ancianos territorial... (Nélida Faldín, 25 de febrero de 2019. Entrevista).*

En el marco de sus atribuciones y competencias, la o el cacique mayor de la comunidad atiende todo tipo de conflictos, sean graves o leves, en el ámbito de la comunidad con la posibilidad, en caso de gravedad o ausencia de solución, de remitir el conflicto a la instancia superior. El o la cacique zonal conoce conflictos sucedidos en su zona o los casos remitidos desde el nivel comunal; en situaciones de gravedad o cuando no se logran soluciones, el caso puede ser remitido a la instan-

cia superior. El Consejo Territorial de Ancianos y el Directorio de la CICOL atienden conflictos no resueltos en el ámbito comunal y zonal o casos de extrema gravedad.

### Estructura del Sistema Jurídico Indígena Monkoxi –



**Fuente:** Elaboración propia.

Las autoridades elegidas en asambleas comunales y territoriales, conforme a requisitos establecidos que tienen que ver con la responsabilidad, la conducta, los consejos, el compromiso, el conocimiento de la visión y la cultura, son quienes representan social y políticamente a la comunidad atendiendo todas las demandas y necesidades en diversos ámbitos políticos, sociales, culturales y ambientales. Un rol principal es la administración de justicia y la resolución de conflictos de acuerdo a normas y procedimientos e intereses del territorio. Asumir el cargo de autoridad es un privilegio, un prestigio, es servir a la comunidad; mujeres y hombres tienen la posibilidad de ser elegidos y asumir funciones en el marco de

la democracia comunitaria<sup>18</sup>, no obstante las mujeres sufren discriminación y desigualdad en un contexto de visión y prácticas patriarcales.

Sobre la participación de la mujer y el ejercicio de cargos en la estructura de gobierno, existen avances interesantes, aunque falta mucho por trabajar en la transformación de relaciones de poder en igualdad de oportunidades y respeto entre hombres y mujeres. Aún persiste una mirada conservadora respecto de los roles y aportes de la mujer. Solo una mujer logró ser cacique general y actualmente una ocupa la presidencia del CCA, otras dos mujeres ocupan el cargo de cacique de Tierra y Territorio y de Recursos Naturales<sup>19</sup>, que antes eran exclusivos para los hombres en la lógica patriarcal, y solo dos son caciques comunales. Otras mujeres ocupan cargos secundarios a nivel comunal y orgánico, y a nivel de cargos políticos hay concejales municipales y la presidenta del Control Social Municipal.

*Sobre la participación de la mujer de acuerdo a las estructuras, es difícil aceptar este desafío por miedo e inseguridad y porque las mujeres son discriminadas por la sociedad, un ejemplo, dicen: ¡las mujeres son para la casa y atender al marido! Pero hay avances, poco, pero ya es un inicio... Lo más importante es conocer la realidad del territorio socialmente y políticamente, la participación de la mujer es importante en la toma de decisión imparcial a hora de resolver los conflictos” (Judith Chuvé, 19 de marzo de 2019. Entrevista).*

Los problemas o conflictos se resuelven en tres ámbitos: 1) la familia, 2) la comunidad y 3) el territorio, en cuyo seno las autoridades tratan todo tipo de asuntos y conflictos con el fin de mantener la cohesión comunal.

<sup>18</sup> Una conceptualización de la democracia comunitaria en tierras bajas debería partir del reconocimiento de todas sus facultades que no solo se limitan a la elección de representantes. Implica el ejercicio del derecho político que tienen comunarias y comunarios a definir de manera colectiva la forma de gestionar su espacio de vida en el marco del pluralismo jurídico y su derecho a la autodeterminación (Vargas, 2014:21).

<sup>19</sup> Territorio; Margarita Charupá, cacique de Recursos Naturales; Aylin Vaca Diez, presidenta del Control Social Municipal.

*A este nivel la justicia indígena cuenta con una fortaleza inquebrantable que es el hecho de fundarse y tejerse de manera escalar desde el ámbito espacial más próximo que es la comunidad, y que generalmente, según el grado de conflictividad producido o la gravedad de los conflictos, asciende de escala en escala en una especie de tejido que articula...* (Claudia Montaña, 16 de marzo de 2019. Entrevista).

Las asambleas, comunal y del territorio, constituyen la instancia máxima de deliberación y decisión política, social y cultural. Son espacios donde se tratan asuntos internos de interés comunal y territorial y se administra justicia comunitaria, conforme a normas y procedimientos propios. Las decisiones son aprobadas a partir de una amplia participación, reflexión y deliberación hasta lograr el consenso; estas definiciones deben ser acatadas por toda la población, y las autoridades deben velar por su cumplimiento. La asamblea comunal se realiza una vez al mes, con obligatoriedad de asistencia de los comunarios y acatamiento de sus decisiones unánimes, pero también se convocan a asambleas extraordinarias de acuerdo a la necesidad y urgencias. La asamblea territorial es una vez al año.

Entre los principales problemas que se presentan en las comunidades están las denuncias de brujería por el picharero, robos, peleas, rumor o chismes, violencia intrafamiliar y otros. Para comprender mejor el procedimiento ilustramos un caso que es común en Lomerío sobre brujería.

*En las comunidades hay el picharero o brujo que hace daño y enferma a las personas. Sucedió un hecho hace años con el brujo, era una persona que paraba amenazando con hacer el mal, que sentenció a personas de frente, entonces la gente se enojó y pronto la voz corrió y lograron atraparlo, lo amarraron y lo quemaron vivo. A algunas personas se lo llevaron a Concepción, detenidas, pero luego fueron liberadas* (Miguel García, 19 de febrero de 2019. Entrevista).

Esta situación sucedió en una comunidad de Lomerío hace aproximadamente 15 años, lo que generó problemas internos y con autoridades de la justicia ordinaria. Luego del incidente, se estableció que había que respetar la vida y que no se debe quemar a los brujos.

El procedimiento dentro de la justicia indígena implica toda una ceremonia de pasos. Se inicia con la denuncia ante las autoridades, quienes la aceptan y elaboran un acta de demanda, luego citan al infractor y al perjudicado que pueden asistir, en cada caso, con su familia y testigos. Se dialoga escuchando a ambas partes y, posteriormente a escuchar consejos de las autoridades, se dicta la sanción buscando siempre la reparación del daño y el arrepentimiento. Finalmente se firma un acta de conformidad o un acta especial, la misma que tiene que ser de cumplimiento obligatorio.

La sanción o pena, que se aplica según la naturaleza del problema, es una medida correctiva cuya finalidad es buscar el arrepentimiento, el resarcimiento y la conciliación de las partes, pero fundamentalmente la recuperación del hermano o hermana. El consejo o sermón sirve para guiar a las partes, el mismo que es escuchado con respeto; el servicio comunal, por ejemplo, por robo o pelea entre borrachos, implica la imposición de uno a dos días de limpieza de plazas o calles para que el infractor sienta vergüenza; la multa en recursos económicos depende de las autoridades o del reglamento comunal y no suele ser alta; la expulsión de la comunidad es la máxima sanción impuesta por un grave error que quebranta las normas y pone en riesgo la armonía comunal. Por ejemplo, en San Simón, un comunario no quería obedecer las normas comunales y fue expulsado del territorio, se fue a vivir a Concepción.

En caso de problemas comunales o intercomunales, que tienen que ver con los deslindes entre las comunidades, uso o acceso a los puquios o vertientes y manantiales de agua y el aprovechamiento de los recursos forestales, los casos son resueltos por las autoridades en un espacio de diálogo en asamblea comunal. Cuando no se resuelve en esta instancia, pasa a conocimiento de la dirigencia de la CICOL y del Consejo de

Ancianos, estos citan a ambas partes o comunidades para escuchar sus argumentos y finalmente firmar un acta de conformidad.

*Las comunidades Santo Rosario y el Cerrito tenían un problema sobre límites de tierra, entonces el Consejo de Ancianos fue al lugar porque conocía bien los límites y el territorio, las autoridades expusieron la situación y escuchamos, nosotros como autoridades al medio, al final se solucionó y se firmó un acta de conformidad, las autoridades comunales, CICOL y el Consejo de Ancianos (Miguel García, 19 de febrero de 2019. Entrevista).*

A nivel de territorio se presentan conflictos por la tierra con terceros o con propiedades privadas que están consolidadas en su interior. Otros problemas están vinculados al aprovechamiento y explotación ilegal de los recursos naturales, especialmente forestales; conflictos por el ingreso de personas no indígenas al territorio; y el principal problema es la explotación de recursos minerales debido a concesiones que otorga el Estado a las cooperativas mineras que se han formado a nivel de las comunidades.

Estos conflictos los resuelve el directorio de la CICOL, en coordinación con el Consejo de Ancianos, que es la autoridad moral del territorio con la función de apoyar en la administración de justicia. Los miembros del consejo están vigilantes a que se respete, recupere y reafirmen los saberes y conocimientos ancestrales, en este caso de la justicia comunitaria.

*A veces los comunarios y autoridades no cuidan el territorio, por el contrario, nosotros estamos para que aprendan a respetar y conocer las normas, que aprendan, aconsejar, que se aplique la justicia comunitaria. (Miguel García, 19 de febrero de 2019. Entrevista).*

Con relación a la tierra, al margen de las normas y decisiones de CICOL, algunas autoridades comunales están abriendo las puertas para el ingreso de familias ajenas, hecho que demuestra una fragilidad en el control territorial.

Respecto de la actividad minera, fue el primer territorio en la década de los años 80 en enfrentar la presencia de 22 concesiones mineras otorgadas por el Estado boliviano a favor de terceros<sup>20</sup> al interior de nueve comunidades. Esta situación continuó en los últimos tiempos debido a la profundización del modelo extractivista del Estado Plurinacional que otorga concesiones en los territorios<sup>21</sup>, lo que ocasionó conflictos entre comunidades y concesionarios porque algunas comunidades realizaron contratos para la exploración y la explotación de los recursos mineros sin conocimiento de la CICOL. Esta situación genera impactos ambientales económicos, sociales y político-orgánicos que vulneran su visión y sistemas de vida, además estos acuerdos no respetan la consulta previa, libre e informada establecida en el marco de normativas nacionales. Por otro lado, hay cooperativas mineras integradas por comunarios en cinco comunidades que explotan los recursos mineros.

Afectados por este problema, los dirigentes de la CICOL, con el asesoramiento técnico jurídico del CEJIS, han definido y logrado paralizar operaciones mineras y acuerdos previos con operadores mineros y las comunidades avaladas por las instancias competentes como la Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera (AJAM). La actividad minera que estaba a punto de reiniciarse, y en algunos casos en la etapa de consulta previa, fue paralizada a través de una resolución de una Asamblea Territorial aprobada por las 29 comunidades de la Nación Monkoxi, emitida a principios del año 2018, y acciones directas en las comunidades que se dedicaban a la actividad minera de San Ignacio, Totoca, Palmira, Monterito, Coloradillo y Surusubí<sup>22</sup>, mediante Asambleas Comunales (Gonzales, 2019: 65).

<sup>20</sup>. Según Informe de Concesiones Mineras en la TCO Lomerío CEADE-OICH/CICOL 2002, con base en información recopilada en SETMIN, 2001. Las concesiones señaladas (22) abarcan un total de 67.847 hectáreas, lo que significa el 23,5 % del territorio y se encuentran ubicadas en 9 comunidades: Coloradillo, Cornocal, El Puquio, La Asunta, Palmira, Santo Rosario, San Antonio, San Lorenzo y San Simón.

<sup>21</sup>. El Estado había comprometido la adopción de la Ley Minera N° 535/14 de 28 de mayo y la Resolución Ministerial 23/2015 para la aprobación de contratos mineros con consultas previas claramente violatorias a los estándares internacionales que regulan este derecho (Tamburini, 2019: 225).

<sup>22</sup> En las comunidades se explota wolfran, feldespato, granito, oro y estaño.

Particularmente se paralizó la actividad de la empresa Faboce<sup>23</sup>, que explotaba el feldespato en la comunidad Coloradillo, cuando querían ingresar otras concesiones privadas. La determinación asumida en la asamblea, como máxima instancia de toma de decisiones, muestra que sus autoridades asumen competencia y administran justicia en el territorio, en tanto puso un alto a la violación de sus derechos respaldados por la CPE que establece que tiene la facultad de conocer y tratar todo tipo de asuntos, ejerciendo la soberanía y control y protección sobre el territorio y los recursos naturales en el marco de su derecho a la libre determinación.

## **9. Procedimientos que se están perdiendo**

Los comunarios afirman que el consejo o sermón es dado por las autoridades y por el Consejo de Ancianos cuyos miembros tienen la sabiduría, el conocimiento ancestral y la experiencia. Las recomendaciones se hacen no solo en las reuniones comunales, sino en las ceremonias religiosas, las fiestas patronales, los matrimonios. El consejero puede ser la autoridad o el Consejo de Ancianos que recomienda que debe primar el buen comportamiento y el respeto. Si bien esta práctica persiste en general en las comunidades, en algunas no se escucha y se está debilitando.

*En el territorio de Lomerto, una de las prácticas que se ha ido perdiendo son los sermones. El sermón es la recomendación que hace la autoridad comunal antes de realizarse un evento o actividad grande en la comunidad, incluidas las fiestas, en la cual se hace una reflexión a comunarios y comunarias para que tengan un buen comportamiento en el desarrollo de la actividad que se vaya a realizar, que sus actos estén enmarcados en el respeto. (Nélica Faldín, 25 de febrero de 2019. Entrevista).*

<sup>23</sup> Faboce, del Grupo Auzza, es una empresa boliviana que produce ladrillos, tejas, cerámica, porcelanato, tecnogranito y vidrio templado.

Otra medida que se ha perdido es la “huasca”, es decir los azotes propinados a los infractores para que corrijan su actitud, como efecto del avance de los derechos, la CPE y las leyes.

## **10. Límites de la justicia propia**

La norma fundamental reconoce y garantiza el pluralismo jurídico, la autonomía, el autogobierno, el ejercicio y práctica de sus sistemas jurídicos propios que hacen a su cosmovisión e identidad, donde nada es homogéneo pues existen similitudes y diferencias entre pueblos indígenas. Establece que la jurisdicción indígena está sujeta a los miembros de un pueblo indígena en el ámbito personal, material y territorial. Tiene competencias para conocer todo tipo de asuntos independientemente de la gravedad de los hechos, es decir que está sujeta al territorio no solo como propiedad privada colectiva sino en toda su dimensión, pero siempre en el marco del respeto a la vida y las garantías.

También señala que la jurisdicción indígena se inhibe de conocer delitos que afecten la seguridad y el patrimonio público del Estado, así como delitos aduaneros, de narcotráfico, corrupción y crímenes de lesa humanidad. En esa línea, la Ley N° 073 de Deslinde Jurisdiccional establece que la jurisdicción indígena no puede conocer delitos en materia penal (violación, asesinato y homicidio) (Ley de Deslinde Jurisdiccional, art. 10.II.a-d), ni los que tengan que ver con la violación de los derechos de niñas, niños, adolescentes, ni los vinculados a los códigos civil, laboral y de seguridad social.

Entonces las trabas para el ejercicio de la jurisdicción indígena pasan por el reconocimiento y respeto, por parte de las autoridades de la justicia ordinaria, de las decisiones que asumen las autoridades que administran justicia indígena en el marco de sus competencias y atribuciones, y del cumplimiento de la CPE y de la Ley de Deslinde Jurisdiccional que ponen límites a las autoridades indígenas en casos o delitos de gravedad que necesariamente deberán ser remitidos a la jurisdicción ordinaria, como los asesinatos u homicidios.

Desde el punto de vista legal, las autoridades de la justicia ordinaria no deberían revisar las causas que fueron juzgadas por las autoridades indígenas, salvo que sean contrarias a los derechos y garantías fundamentales de las personas. Sin embargo, jueces y fiscales no conocen el sistema y el procedimiento de la justicia indígena y no acatan las resoluciones que determinan las autoridades comunales.

Por otro lado, aún se mantiene la idea de que la justicia indígena solo debe abocarse a discutir y resolver temas internos.

*Sin embargo, al encontrarnos bajo un sistema jurídico de tipo igualitario, se debería avanzar en reivindicar que las autoridades indígenas no solo se limiten a ver los temas “pequeños” sino también, así como lo señala el TCP en su Sentencia 0874/2014 tengan la posibilidad de interpretar la Constitución, los derechos y garantías constitucionales y participen de forma más activa en las decisiones asumidas por los tribunales de justicia ordinaria o el TCP en el marco de la coordinación y cooperación (Miguel Vargas, 15 de marzo de 2019. Entrevista).*

Por un lado, el Estado Plurinacional reconoce que las autonomías indígenas pueden administrar y gestionar los recursos naturales en su territorio, pero por otro lado las autoridades si bien definen estrategias políticas, ambientales, sociales y económicas que permitan hacer frente al tráfico, avasallamiento y el ingreso de terceros, no pueden intervenir en casos en que el territorio está en peligro ante agentes externos y empresas mineras que afectan la integralidad y el patrimonio territorial.

En referencia a la complementariedad, la CPE reconoce la igualdad de jerarquía de la jurisdicción indígena con la jurisdicción ordinaria, jurisdicción ambiental y otras. Lo importante es la coordinación en el marco del respeto y la interculturalidad, lo que no significa someterse ni tratar de encasillarse en la estructura del poder judicial, sino mantener la esencia de la justicia comunitaria.

Sin embargo, hay casos en que las autoridades de la jurisdicción ordinaria toman conocimiento de asuntos que la jurisdicción indígena ya ha resuelto, hay también casos que tienen que ver con lo sobrenatural y que las autoridades de la justicia ordinaria, jueces y fiscales, rechazan porque no tienen conocimiento del mundo indígena y sus valores.

*Algunas autoridades como el fiscal, a veces, no quiere atender los conflictos, argumentando que han sido resuelto por sus autoridades o por temor al picharero (Lidia Chuvé, 18 de marzo de 2019. Entrevista).*

Es importante conocer que la jurisdicción indígena ya está reconocida por el Estado Plurinacional de Bolivia, al igual que sus autoridades naturales, y que sus actos están respaldados en la normativa interna y los tratados y convenios internacionales, por tanto solo queda hacer respetar y ejercer los derechos colectivos, entre ellos en especial el principio del pluralismo jurídico.

## **11. Aspectos en que la justicia ordinaria está debilitando la justicia comunitaria**

A pesar de tener claro que la justicia indígena se aplica en todos los casos que suceden en su jurisdicción indígena, existe un proceso de debilitamiento de la justicia comunitaria que viene desde el interior del territorio. Por ejemplo, algunos comunarios creen en la justicia ordinaria y prefieren acudir a ella a pesar de conocer las normas y procedimientos propios, e incluso si respetan y ejercen su jurisdicción en la resolución de conflictos. Ellos buscan amparo en las leyes del sistema ordinario (compuesto de jueces, fiscales y policías) sobre todo cuando el conflicto es mayor y sienten que sus autoridades no pueden resolverlo, o porque consideran que no es de su competencia o porque les parece que la sanción no es justa. A la vez las autoridades tradicionales y la organización indígena remiten algunos casos de gravedad a la justicia ordinaria en el marco del respeto y la cooperación como lo establece la Constitución. Al respecto Claudia Montaña nos dice:

*Considero que la temporalidad del mundo indígena va a contra luz respecto la velocidad y voracidad que introduce la sociedad mayor. Puede acotarse el hecho de que miembros de las comunidades muchas veces prefieren acudir a la justicia ordinaria para resolver de manera “rápida y de una vez” algún conflicto en la comunidad, incluso si ello implica un costo. O la idea que, frente al extraño, sea policía o juez, se tiene más “miedo” que a la autoridad propia; o el hecho que la sanción en la comunidad es “muy suave” visto que se funda en el consejo (sermón, apalabramiento) lo cual para muchos ya no es suficiente (Claudia Montaña, 16 de marzo de 2019. Entrevista).*

Sin embargo, podemos señalar que hay una fisura entre el “poder tradicional” y el “poder político”, entre el gobierno indígena y el gobierno municipal. Afirmamos esto porque en 29 comunidades funciona la justicia comunitaria y se respeta las decisiones de sus autoridades a nivel comunal, zonal y territorial en la resolución de conflictos y se apela siempre primero a sus autoridades naturales, pero hay también casos en los que se acude a las autoridades de la justicia ordinaria.

Al ser San Antonio capital del municipio de Lomerío necesariamente debe adoptar y dar cumplimiento a una serie de normas del Estado para su funcionamiento, en ese sentido cuenta con instituciones como la Defensoría de la Niñez y Adolescencia que trata casos de violencia hacia la mujer, problemas de maltrato y pensiones entre algunos temas.

## **12. Fortalecimiento de la justicia indígena**

Una tarea central es fortalecer la justicia comunitaria internamente en las comunidades del territorio, a partir de espacios de difusión de las normas, valores y los procedimientos propios, especialmente con las niñas, niños, adolescentes y los jóvenes para que les den un valor, los respeten, los reafirmen y los apliquen. En conclusión, como resume Claudia Montaña: “...el reto es socializar y difundir todo ese andamiaje añejo y renovado para revitalizarlo, reforzarlo y seguir resistiendo”.

Para ello es necesario intensificar la difusión de información de los derechos de los pueblos indígenas, en este caso de la jurisdicción indígena en el marco legal vigente.

Es necesario realizar un proceso de fortalecimiento de las capacidades enfocado hacia los dirigentes y autoridades para la prevención de defensa del territorio ante conflictos con actores externos que intenten violar los derechos colectivos. Asimismo, a partir de la experiencia de conflictos con actores externos se tiene proyectado fortalecer el sistema de administración de justicia y sistemas de control territorial a partir de la construcción de un reglamento dirigido a regular el uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

Se ha visto la necesidad de promocionar encuentros de intercambio de experiencias sobre jurisdicciones indígenas entre pueblos indígenas para la recuperación, revalorización y reafirmación de la justicia comunitaria. Asimismo, establecer mecanismos de coordinación entre la justicia comunitaria y la justicia ordinaria en el marco del respeto, la complementariedad y el pluralismo jurídico. Es un hecho que el TCP emite sentencias constitucionales en las que solo se considera la voz de los “técnicos” de las unidades de descolonización. En ese contexto, para hacer viable y avanzar en igualdad y respeto, Miguel Vargas plantea mecanismos e instrumentos prácticos como:

*la presencia de peritos indígenas, exautoridades, exmiembros de consejos de justicia o secretarios de justicia de los pueblos indígenas en las salas especializadas en ver temas vinculados a la temática indígena o a la gestión de los recursos naturales, al uso de otros instrumentos o mecanismos como la sociología jurídica, la antropología jurídica o herramientas como el peritaje cultural o antropológico, en las resoluciones que puedan llegar a tomar los juzgados (Miguel Vargas, 15 de marzo de 2019. Entrevista).*

### 13. Conclusiones

A pesar de las dificultades y lentitud del proceso autonómico que lleva 11 años de recorrido, la autonomía indígena para la Nación Monkoxi constituye un gran desafío y existe responsabilidad histórica de constituir y construir el gobierno indígena conforme a su cosmovisión y demostrar que es posible avanzar del refugio hacia el camino de la libertad (Nuxianká Uxia Nosibóriki).

Con relación a la justicia comunitaria territorial o derecho indígena, es un sistema vivo que perdura y se practica en el territorio monkoxi a pesar de que el Estado colonial y republicano intentó invisibilizar y homogenizar, imponiendo la justicia ordinaria. Se aplica día a día en las comunidades y el territorio, independientemente del reconocimiento tácito del Estado Plurinacional y pese a las restricciones y mutilaciones que impone la Ley de Deslinde Jurisdiccional a las autoridades en cuanto a competencias y materias. Evidenciamos que cuando se presentan conflictos con agentes externos que ponen en riesgo el patrimonio territorial y sus recursos naturales, los monkoxi se cohesionan y sus autoridades ejercen jurisdicción defendiendo el territorio, la Casa Grande, y con ello sus sistemas de vida, para lo cual buscan apoyo y relacionamiento con instituciones privadas y públicas.

Uno de los desafíos principales de la justicia comunitaria es que el Estado y su institucionalidad la respete a cabalidad, tal como plantea Claudia Montaña: “El desafío es hacer que el Estado, a través de todo su aparato institucional y sus operadores, tome en serio a la justicia indígena para que deje de ser un discurso folklorizante del Estado Plurinacional”.

En ese sentido, la autonomía indígena se presenta como una oportunidad para la administración y la aplicación de la jurisdicción indígena en el territorio porque es un derecho, una forma de reafirmación de resistencia a la uniformización de los patrones coloniales y las normativas impuestas en un Estado Plurinacional.

## Referencias citadas

Consejo Consultivo Autonómico - Central Indígena de Comunidades Originarias de Lomerío (2018). *Estatuto Autonómico de la Nación Monkoxí del Territorio de Lomerío*. “Nuxianka Uxia Nosiboriki”. La Paz: Órgano Electoral Plurinacional.

Flores, E. (2018). Colaboración: Gonzales, M. Díaz, Devorah. Tamburini, L. *Sueños de Libertad. Proceso autonómico de la Nación Monkoxí del territorio de Lomerío*. Santa Cruz de la Sierra: Central Indígena de Comunidades Originarias de Lomerío CICOL – Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social CEJIS.

Flores, E. (2003). “Chiquitanos de Monte Verde y Lomerío”. En *Sistema Jurídico Indígena: Diagnóstico en comunidades de los pueblos Chiquitano, Mojeño-Ignaciano y Tacana*. Santa Cruz de la Sierra: CEJIS.

Freyer, B. (2000). *Los chiquitanos. Descripción de un pueblo de las tierras bajas orientales de Bolivia según fuentes jesuíticas del siglo XVII*. Santa Cruz de la Sierra: APCOB.

Gonzales Bonilla, M. (2019). “Jurisdicción Indígena”. En *Memoria Anual 2018*. Santa Cruz de la Sierra: CEJIS.

Parejas Moreno, A. (1995). “Chiquitos. Historia de una Utopía”. En: *Las misiones jesuíticas de Chiquitos*. Pedro Querejazu (editor), Primera Edición, Santa Cruz.

Rengifo Castañeda, C. A., Jaramillo, E. M., Posada, G. J. (2013). “Pluralismo jurídico implicaciones epistemológicas”. En *Revista Inciso*. Vol. 5: 27-40. Bogotá: Universidad La Gran Colombia.

Vargas, M., Alvarez, J. (2014). *La democracia comunitaria: entre el deseo y la realidad. Pueblos indígenas chiquitano y guaraní en Santa Cruz*. Santa Cruz: PIEB, CEDURE, Jatupeando.

Tamburini, L. (2019). *Atlas sociopolítico sobre los territorios indígenas en las tierras bajas de Bolivia*. Santa Cruz: IWGIA.

## **Referencias de legislación**

Constitución Política del Estado (2009).

Ley N° 031 - Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”, 19 de julio de 2010.

Ley N° 1257, ratifica el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), 11 de julio de 1991.

Ley N° 3760 - Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de fecha 7 de noviembre de 2007, modificada por Ley N° 3897 de fecha 26 de junio de 2008.

Ley N° 073 de Deslinde Jurisdiccional (2010).

Declaración Constitucional Plurinacional (DCP) 0005/2018 del Estatuto de la Nación Monkoxi.

Tribunal Constitucional Plurinacional (2014), Sentencia Constitucional Plurinacional 0874/2014 de 12 de mayo. Expediente 03667-2013-08-CCJ. La Paz.

## **Entrevistas**

Lidia Chuvé, comunicadora social de la Nación Monkoxi. Santa Cruz, 18/03/19.

Judit Chuvé, técnica CICOL del Proyecto Navegador Indígena, coordinado en Bolivia por CEJIS. Santa Cruz 19/03/19.

Miguel García, sabio y líder histórico indígena del movimiento indígena de tierras bajas y sabio de la nación Monkoxi, exvicepresidente del CI-

DOB, excacique de la CICOL, miembro de la CCA y del Consejo de Ancianos. Santa Cruz, 19/02/19.

Nélida Faldín, lideresa indígena, una de las primeras mujeres que asumió el cargo de cacique de Tierra y Territorio y excacique General de CICOL, constituyente de la Asamblea, exasambleísta departamental del Gobierno Autónomo de Santa Cruz en representación del pueblo indígena chiquitano. Santa Cruz, 25/02/2019.

Rosenda Masabí, sabia de la comunidad de Surusubí. Santa Cruz, 19/02/19.

Claudia Victoria Montaña Suárez, socióloga por la UAGRM (Bolivia), con especialidad en temas indígenas: Diplomado en Derecho Indígena y Maestría en Derecho Internacional Público (*Cum laude*) por la USAC (Guatemala). Postgrado en Forestería Comunitaria por FLACSO-CIESAS (Guatemala-México) y Manejo de Bosques por la UPAZ-ONU de Costa Rica. Actual doctorante en ciencias ambientales por la UQAM (Québec, Canada). Santa Cruz, 16/03/19.

Miguel Vargas Delgado, estudió Derecho en la UMSA (Bolivia), es diplomado en Pueblos indígenas, Derechos y Planes de Vida, Facultad de Ciencias Sociales y el Instituto de Investigaciones Arqueológicas y Antropológicas de la UMSA. Maestrante en Derecho Constitucional (UASB), su trabajo está vinculado a la temática indígena con énfasis en autonomía, participación política, consulta previa, pluralismo jurídico y democracia comunitaria e intercultural. Santa Cruz, 15/03/19.



# TERCERA PARTE

**DÍALOGO NACIONAL ENTRE EL ESTADO PLURINACIONAL  
DE BOLIVIA Y LOS PUEBLOS INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINOS:  
JUSTICIA PROPIA Y AUTONOMÍAS INDÍGENAS**





**SISTEMATIZACIÓN DEL DIÁLOGO  
ENTRE PUEBLOS INDÍGENAS Y EL  
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA  
SOBRE AUTONOMÍAS Y JUSTICIAS**



Mirna Inturias e Iokiñe Rodríguez

## **Introducción**

Entre los días 12 y 14 de diciembre de 2018, un colectivo de instituciones bajo el liderazgo de la Universidad NUR, la Universidad East Anglia del Reino Unido, la Central de Pueblos Indígenas de Lomerío (CICOL) y el Viceministerio de Autonomías, como representante del Ministerio de la Presidencia, realizó un encuentro en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) sobre las justicias y las autonomías indígenas en Bolivia. Los diferentes actores, entre ellos indígenas, académicos, organizaciones no gubernamentales, organismos de cooperación y de gobierno, se aglutinaron con la necesidad de sentar las bases de un diálogo en torno a la situación actual de los territorios, justicias y autonomías indígenas. Bajo este impulso desarrollamos tres días de diálogo en diferentes niveles. Primero, entre gobiernos autónomos constituidos, pueblos indígenas en procesos de demanda autonómica y las instituciones que los acompañan, y luego con las instancias gubernamentales: Ministerio de la Presidencia, Viceministerio de Autonomía, Tribunal Constitucional, Tribunal Electoral, Cancillería y Ministerio de Justicia.

Los gobiernos autónomos indígena originario campesinos (GAIOC) que participaron del diálogo fueron Charagua, Raqaypampa y Uru Chipaya. Los pueblos indígenas que intercambiaron sus experiencias con los GAIOC fueron la Nación Monkoxi de Lomerío, el Pueblo Mojeño del Territorio Indígena Multiétnico (TIM) y Corque Marka, tres poblaciones que tienen en común haber asumido la autonomía de base territorial (ver Anexo 1 para la lista completa de participantes por territorio indígena).



**FOTO 1:** Participantes del diálogo, Santa Cruz de la Sierra, 12 al 14 de diciembre de 2018

Para el diálogo se plantearon los siguientes objetivos:

Objetivo general:

- Facilitar un encuentro entre las naciones y pueblos indígena originario campesinos (NPIOC) y el Estado Plurinacional para compartir y fortalecer el desarrollo de la JIOC en los territorios indígenas que construyen su autonomía.

Objetivos específicos:

- Promover el intercambio de experiencias de los pueblos indígenas de Raqaypampa (Cochabamba), Lomerío y Charagua (Santa Cruz), Territorio Indígena Multiétnico (Beni), Corque Marka y Uru Chipaya (Oruro) sobre la situación actual y perspectivas de sus justicias propias.
- Promover la priorización de acciones conjuntas de los pueblos indígenas de Raqaypampa (Cochabamba), Lomerío y Charagua (Santa Cruz), Territorio Indígena Multiétnico (Beni), Corque Marka y Uru Chipaya (Oruro) para fortalecer la JIOC.
- Promover el diálogo intercultural de los pueblos indígenas de Raqaypampa (Cochabamba), Lomerío y Charagua (Santa Cruz), Territorio Indígena Multiétnico (Beni), Corque Marka y Uru Chipaya (Oruro) con el Tribunal Constitucional, el Viceministerio de JIOC y el Viceministerio de Autonomías, sobre las formas de coordinación entre la jurisdicción indígena originaria campesina y la jurisdicción constitucional en el marco de las autonomías indígenas.

La metodología del encuentro consistió en dos días internos con presencia del Viceministro de Autonomías, en los cuales se hizo una evaluación y autorreflexión del estado de las autonomías para evaluar los avances, el rol de las justicias propias en la consolidación de las autonomías y las limitaciones existentes. El rol del Viceministro fue relevante en la medida en que fue aclarando dudas, además de ayudar a afinar una estrategia de diálogo nacional con las otras instancias estatales. Las plenarios se combinaron con trabajos en grupos mixtos, pero también

cada pueblo realizó un autoanálisis sobre la situación actual de sus justicias y la necesidad de fortalecerlas para la gestión de sus territorios autónomos. Con este balance se buscó producir un documento de diálogo con representantes del Estado para avanzar hacia la consolidación de las autonomías.

A continuación, presentamos los resultados principales de este diálogo.

## **1. Primer día de diálogo intracultural**

### **1.1. Evaluación de la situación actual de la demanda autonómica por territorio:**

Para entender cómo está el proceso autonómico en cada territorio, se pidió a los participantes de cada nación indígena que hicieran un balance del estado de su demanda de autonomía, considerando los siguientes puntos:

- a. En qué estado está la demanda autonómica de su territorio indígena.
- b. Dónde hubo avances importantes.
- c. Dónde hubo obstáculos importantes.
- d. Cómo se resolvieron estos obstáculos.
- e. Qué hace falta hacer para avanzar hacia la consolidación de las autonomías en la práctica.

A continuación se presentan los resultados del trabajo de cada grupo.

#### ***Corque Marka***

Corque Marka está ubicado en la primera sección de la provincia Carangas, limita al Norte con la provincia Nor Carangas, al Este con la provincia Saucarí, al Sur con la provincia Sud Carangas y al Oeste con las provincias Litoral y Sajama. Corque se encuentra a 90 kilómetros de la ciudad de Oruro. La región pertenece a las cuencas del lago Poopó

y Coipasa, con los ríos Corque, Caquesa y Barras. La población es de origen aymara y la mayor parte de la población es bilingüe (aymara-castellano).

La población fue resolviendo poco a poco los diferentes obstáculos hacia la autonomía con el liderazgo de las autoridades máximas que orientan a las autoridades originarias. La elaboración de su estatuto ha implicado un análisis de lo cultural, de lo espiritual y de los cambios atravesados en el tiempo.

Para avanzar hacia la consolidación de las autonomías, Corque Marka busca compromisos a nivel nacional y local. A nivel nacional es necesario hacer modificaciones y ajustes para poder flexibilizar la implementación de leyes y normativas. A nivel local se debe asumir conciencia del liderazgo en la implementación de la autonomía. Las autoridades deben cumplir su gestión, hacer un cronograma de trabajo compartido y saber impartir justicia.

Se requiere el apoyo en la gestión de proyectos de desarrollo sustentable integral e industrias para ejecutar actividades de sustento. “De lo que me siento orgulloso es que la gente que ha formado parte de la comisión de autonomía se siente parte del proceso y lo sabe defender. Estamos trabajando en reconstruir educación, salud, estructura de justicia” (Tata Diomedes Herrera Mamani).

Estado actual de la demanda	Avances importantes	Obstáculos para el logro de la autonomía
<ul style="list-style-type: none"> <li>- La consolidación de la autonomía está en curso.</li> <li>- Se espera la creación de la Unidad Territorial.</li> <li>- San Juan de Coripal es un santuario, un ayllu, y hay otros dos en otro lugar. El INRA había excluido ese ayllu. Ahora el argumento del INRA es que la incorporación de estos espacios debería hacerse al momento de decretar los ayllus.</li> <li>- Resolución suprema: requiere la firma del presidente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se formó una pequeña comisión en el año 2012. La comisión se trasladó a La Paz. Pidieron audiencia en el Ministerio de Autonomías.</li> <li>- Había una distancia abismal con el ministerio. Había intransigencia de parte del Estado.</li> <li>- A partir de la promulgación de la nueva CPE se da un avance importante con la creación del Ministerio de Autonomías y la Ley Marco de Autonomías.</li> <li>- Cuando se pedían talleres de socialización, los técnicos no sabían explicar y orientar para encaminar bien el proceso.</li> <li>- El estatuto fue enviado al control de constitucionalidad.</li> <li>- Todavía está pendiente hacer la ley de creación de unidad territorial. - Esto debería haber sido después del referendo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Funcionarios públicos no entendían las autonomías.</li> <li>- Los procedimientos son bastante contradictorios. Diferentes ministerios piden diferentes requisitos.</li> <li>- Se necesitan ajustes en las normas.</li> <li>- La vigencia de un año de las autoridades en el territorio dificulta el seguimiento a las autonomías.</li> <li>- El servicio de la autoridad comunitaria es gratuito. Solo se puede hacer por máximo dos años.</li> <li>- El término de autonomía es una limitación. Prefieren y usan el término de gobierno originario de Corque Marka.</li> <li>- El personal del Ministerio era un obstáculo.</li> <li>- El Gobierno Municipal es un obstáculo. Los funcionarios se olvidan de su comunidad una vez que ejercen el cargo.</li> <li>- La migración de los jóvenes perjudica porque cuando regresan no entienden el proceso del autogobierno.</li> <li>- En desacuerdo con que haya otro referendo. Significa doble gasto. Habría que corregir esto en la Constitución. No es lógico para las autonomías por vía territorial y podría dar paso al ingreso del bloque opositor.</li> <li>- El proceso autonómico se ha sostenido desde los ayllus, pero los sindicatos solo trabajan si les dan fondos.</li> <li>- Hay que aclarar cuál es la estructura del gobierno propio según el pensamiento indígena, y hacer entender a los actores que se oponen.</li> </ul>

***Raqaypampa (Cochabamba):***

En plenaria, Raqaypampa puntualizó que lo que les hace falta para avanzar con su gobierno propio son asesores y profesionales que faciliten facultades legisladoras y administrativas. Por otro lado, es una alternativa la formación de recursos humanos locales (los bachilleres) para asumir funciones del autogobierno.

Estado actual de la demanda	Avances importantes	Obstáculos para el logro de la autonomía
<p>Un año cumplido como gobierno autónomo.</p>	<p>Como gobierno autónomo tienen llegada directa a la autonomía indígena y manejan fondos. Es la primera en lograr la autonomía indígena territorial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los funcionarios del gobierno desconocen al gobierno propio, no son locales.</li> <li>- El Estado a través del gobierno impone muchos requisitos, a veces, difíciles de cumplir, por ejemplo los títulos de propiedad individual que no corresponden.</li> <li>- Una escasa coordinación con las autoridades y dirigentes de las comunidades, aunque es mejor entre centrales sindicales.</li> <li>- Se necesita funcionarios preparados para ejercer la facultad legislativa de la máxima instancia asentada en la central sindical de Raqaypampa.</li> <li>- El manejo de los presupuestos es un desafío.</li> <li>- No se respeta el derecho a la autonomía.</li> <li>- Hay un desconocimiento de la gestión territorial para la gestión pública.</li> <li>- Hay que contratar un profesional para la gestión municipal y contar con técnicos que hablen quechua.</li> </ul>

### ***Uru Chipaya***

Los obstáculos se han ido resolviendo en coordinación con los ministerios y manteniendo a las autoridades comunitarias en sus cargos. Todavía es necesario seguir coordinando con el Estado, a través de los ministerios, y faltan los técnicos y universidades propias.

Actualmente la ejecución presupuestaria de Uru Chipaya es del 6%. Desde “arriba” observan y se ponen estrictos, pero se debe mandar desde abajo no desde arriba. Ahora el pueblo dice lo que debe hacerse, y las autoridades deben responder.

Estado actual de la demanda	Avances importantes	Obstáculos para el logro de la autonomía
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gobierno autónomo constituido.</li> <li>- Los desembolsos para el funcionamiento de la gestión del gobierno están retrasados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Antes del gobierno plurinacional no estaban reconocidos (vestimenta, justicia propia), salvo en la lengua.</li> <li>- En 2009 (06-12) se hizo un referendo con 91% de aprobación.</li> <li>- Se trabaja desde la mancomunidad.</li> <li>- El año 2017 se aprobó el estatuto. Nuevamente hubo un referendo con apoyo de 72%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El Estado y sus funcionarios públicos no entienden las normas y procedimientos propios.</li> <li>- Están tratando de cumplir los estatutos como mancomunidad.</li> <li>- No se podía hacer desembolsos ni usar fondos para enfrentar las inundaciones o adquirir medicamentos.</li> <li>- Las instituciones desconocen a las autoridades indígenas.</li> <li>- El Ministerio de Autonomía se había comprometido, pero no cumplió. Lo mismo con las medicinas.</li> <li>- No hay profesionales que conozcan de la autonomía administrativa, deben ser capacitados.</li> <li>- Empezar es difícil.</li> </ul>

### ***Territorio Indígena Multiétnico***

La autonomía para el pueblo mojeño es la capacidad de decisión, defensa y control del propio territorio. Está vinculada a una forma de vida, es buscar el buen vivir y la felicidad, a través de un proyecto político, económico, social, productivo propio. Cada día nacen nuevas formas de mejorar la administración, por ejemplo desarrollando un proyecto productivo para la sobrevivencia en el territorio. No es simplemente la administración pública de los recursos ni la elección directa de las autoridades.

Los obstáculos en el proceso fueron trabajados por los dirigentes del TIM, mediante reuniones de coordinación con instituciones del Estado y alianzas con otras organizaciones indígenas. La CONAIOC no les convocaba, pero poco a poco ganaron espacio.

Estado actual de la demanda	Avances importantes	Obstáculos para el logro de la autonomía
<p>- En etapa de la elaboración de la ley de Unidad Territorial, aunque por ahora paralizada hasta la consolidación del Bosque Chimán.</p> <p>- Una vez que se titule el Bosque Chimán, continuará el proceso autonómico con las nuevas coordinadas*.</p> <p>* La titulación se concreto en enero de 2019.</p>	<p>- Certificado de ancestralidad conseguido, lo que ha costado mucho.</p> <p>- La viabilidad gubernativa.</p> <p>- Aprobación del estatuto por el Tribunal Constitucional Pluricultural.</p>	<p>- Reiniciar el proceso que ya estaba avanzado porque no fue fiscalizado y su adecuación frente a normativas que iban saliendo en presencia de la organización que fiscaliza.</p> <p>- Titulación del Bosque Chimán (una demanda de 1990).</p>

## ***Lomerío***

La Nación Monkoxi buscó ser gobierno indígena desde el 2008, antes de aprobada la Ley de Autonomías. La manera de resolver los obstáculos en ese camino ha sido a través de mesas técnicas, asesoramientos técnicos y jurídicos por parte de CEJIS y la OICH, y el diálogo con instancias del gobierno.

Para consolidar la autonomía hace falta lograr la autonomía administrativa, para esto es necesario la creación de la ley de administración territorial y el referendo. Además, falta retomar el diálogo con el INRA a través de una mesa técnica con la ABT y el Ministerio de Autonomías. “Siempre hemos sido autónomos. Nunca hemos dependido de nadie, siempre hemos tenido la capacidad de organizarnos y resolver las situaciones que se nos haya presentado” (Caciques CICOL).

Estado actual de la demanda	Avances importantes	Obstáculos para el logro de la autonomía
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se encuentra en su etapa final.</li> <li>- Se cuenta con un primer borrador de la ley de creación de la Unidad Territorial, falta por hacer la complementación técnica.</li> <li>- Depende mucho de la voluntad política.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La decisión de transitar hacia la autonomía a partir del 2008.</li> <li>- Certificado de ancestralidad y certificado de viabilidad gubernativa conseguidos.</li> <li>- Estatuto autonómico aprobado por el Tribunal Constitucional.</li> <li>- La modificación de un artículo de la Ley Marco de Descentralización que impedía avanzar en la obtención de la viabilidad gubernativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Burocracia y falta de voluntad política.</li> <li>- Falta de acercamiento hacia las autoridades.</li> <li>- Funcionarios no tienen conocimiento del procedimiento.</li> </ul>

## **1.2. Aportes del viceministro de Autonomías, Gonzalo Vargas, al diagnóstico y preocupaciones identificadas por las diferentes naciones indígenas.**

Buenas tardes hermanos y hermanas. Quiero saludar con mucho afecto, a las hermanas y hermanos de tierras altas, de los valles, del Chaco y la Amazonía, al hermano Elmar, el hermano Diómedes, la hermana Plácida, a las instituciones que nos acompañan, a todos ustedes un saludo muy cordial. De la misma manera saludar a quienes han hecho posible la realización de este evento, la Universidad NUR, la Cancillería, el Viceministerio de Justicia, el Tribunal Supremo Electoral y el Ministerio de la Presidencia a través de nuestro Viceministerio de Autonomías.

Yo solo tenía previsto expresar algunas palabras a tiempo de la inauguración del evento, pero aprovechando la oportunidad que me dan para participar, y escuchando algunas intervenciones previas, quisiera aportar, sobre lo dicho, algunas ideas o elementos.

### ***El territorio y las autonomías indígenas en el debate de la Asamblea Constituyente***

Sobre el tema de la “autonomía indígena”, yo estoy de acuerdo con el compañero que me antecedió, probablemente el concepto de autonomía no encaja en la perspectiva de lo que los pueblos indígenas buscaban plenamente. Yo me acuerdo que cuando estábamos trabajando en el Pacto de Unidad desde el 2004-2005, cuando preparábamos la propuesta de Constitución Política del Estado para la Asamblea Constituyente, había inicialmente la idea de fortalecer los municipios, crear municipios indígenas y crear autonomías territoriales. Entonces en lo local se generó la idea de municipio indígena, un poco para contrarrestar la idea del municipio que emergió con fuerza con la Ley de Participación Popular, esta fue una forma que solicitaron sobre todo los pueblos campesinos de los valles; y la autonomía territorial, que provino justamente de tierras bajas porque los pueblos de tierras bajas se habían apropiado del concepto de territorio.

Luego de un largo debate, ya en la misma Asamblea Constituyente se dijo: “Al final tenemos que ver si queremos ser igual que un municipio o queremos consolidar la lucha por la tierra y el territorio”. Porque esa ha sido la lucha, hermanos (por la tierra y el territorio), es decir, el concepto de autonomías inicialmente no estaba muy claro, pero sí el concepto de “tierra y territorio”, del control territorial y de la autonomía que debería encargarse de consolidar la lucha por la tierra y el territorio. Se la denominó “autonomía indígena originario campesina”, esa era la idea.

El primer punto que debemos aclarar es precisamente eso. En Charagua han denominado a su autonomía territorial “Autonomía Guaraní Charagua - Iyambae” porque ese nombre recoge la identidad de ese pueblo que construye su autonomía. Y así cada pueblo le está dando a su autonomía indígena originario campesina el nombre que recoge su propia identidad. Eso es lo que están reflejando los estatutos y la mayoría expresa con nitidez el concepto de “territorio”, cuyo título refleja la autenticidad del objetivo que estamos buscando, porque en realidad lo que se estaba buscando y se sigue buscando es cómo fortalecer los criterios de control territorial y de gestión territorial, consolidando esa lucha por la tierra y el territorio.

### ***La autonomía indígena refleja el modelo comunitario de los pueblos ancestrales***

Ese es el primer elemento que hay que aclarar. El concepto de autonomía indígena originario campesina salió o se aclaró mejor en el debate de la Asamblea Constituyente, y ahora es necesario ratificar y aclarar su diferencia respecto de la autonomía municipal que corresponde al modelo de Estado republicano. ¿Cuál debería ser entonces la autonomía que expresa la voluntad de los pueblos indígena originario campesinos? Esa es la autonomía que emerge de la experiencia comunitaria reflejada en instituciones de reciprocidad y de solidaridad que la propia comunidad ha creado y recreado siempre, es lo que los une, el modelo comunitario es el que sigue vigente en los pueblos y sus comunidades de tierras altas, valles interandinos y tierras bajas. El elemento comunitario

se expresa en la asamblea, en el cabildo, en la reunión del ayllu, en la reunión de la comunidad, del sindicato. Entonces, esas son las autonomías indígena originario campesinas que corresponden al modelo comunitario, y la autonomía municipal al modelo republicano.

El concepto de “indígena originario campesino”, como apelativo de los pueblos ancestrales, también, compañeros, ha emergido de un acuerdo que ustedes mismos han puesto, eso no lo ha impuesto el Estado ni nadie. Yo me acuerdo de una reunión del Pacto de Unidad, fue dura la pelea porque se debía denominar a los descendientes de los pueblos ancestrales de Bolivia: si era o no era originario, indígena o si era campesino. Los hermanos de los valles interandinos decían que ellos eran campesinos y debían tener esa identidad y ser respetados con esa identidad. En cambio los compañeros en tierras altas, principalmente aymaras, decían que eran originarios, que era parte de su identidad y pidieron ser respetados con ese nombre. En tierras bajas decían reconocerse como indígenas y pedían respeto por esa denominación. Casi se agarran a golpes, compañeros. Yo me acuerdo y les cuento como anécdota, ustedes conocen al compañero Adolfo Mendoza y él dijo “haber compañeros, un ratito, yo me llamo Gonzalo Adolfo René” creo que así es, tiene tres nombres, “¿por tener tres nombres soy tres personas?”, preguntó. Ahí entramos a la reflexión.

Sea campesino, originario o indígena, nos une nuestra raíz de pertenencia a una cultura ancestral y, sobre todo, a un territorio ancestral. Entonces para no pelear nos denominaremos “indígena originario campesinos”. Ese fue el acuerdo del Pacto de Unidad, de ustedes, de sus organizaciones. Así nació ese denominativo y así se puso en la Constitución Política del Estado para nombrar a nuestros pueblos ancestrales en general, independientemente de que cada pueblo quiera singularizarse. Por eso lo de indígena originario campesino; la propia Constitución dice que en el momento en que ustedes quieran constituirse como autonomías, pueden ponerle la identidad que quieran, si quieren ponerle originario nomás, originario, si quieren indígena nomás, indígena. Los de Charagua prefieren llamarse “pueblo guaraní”. Pero cuando habla-

mos de los pueblos ancestrales en conjunto, normalmente utilizamos el concepto de indígena originario campesino. Ese es un tema que quiero recordarles porque es importante, es el resultado de un debate que ustedes mismos en el Pacto de Unidad acordaron. El Pacto de Unidad fue la expresión orgánica con representación donde estaba la CIDOB (Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia), estuvo el CONAMAQ (Consejo Nacional de Markas y Suyus del Qullasuyo), en ese tiempo en busca de consolidación, pues había otro grupo denominado CONSAQ (Consejo Nacional de Suyus Aymaras y Quechuas del Qullasuyo) que quería también la representación de las organizaciones de los ayllus en tierras altas, estuvieron las Bartolinas, estuvo por un tiempo el MST (Movimiento Sin Tierra de Bolivia), la CSUTCB (Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia) y otras organizaciones menores como Interculturales, estuvieron los hermanos de Raqaypampa, entre otras. Ese fue el Pacto de Unidad.

### ***La Constitución Política del Estado no reconoce cantidad de naciones y pueblos indígena originario campesinos***

Otro tema en el que siempre insisto es que nuestra Constitución Política del Estado no reconoce 36 nacionalidades, como generalmente se dice, lo que se reconoce son los 36 idiomas oficiales de las naciones y pueblos indígena originario campesinos que todavía existen. Lamentablemente otras lenguas se han perdido en la historia por diferentes razones, porque naciones y pueblos indígenas hay muchos más. Yo me animo a decir, hermanos, hermanas, y con mucho respeto, que la nación quechua en realidad es un idioma que abriga a una cantidad de pueblos. En los aymaras es distinto. Por ejemplo, los hermanos de Raqaypampa se reconocen como quechuas, pero si uno los ve atentamente, los escucha, sigue su historia, ellos en parte descienden del antiguo señorío aymara denominado “Chuwis” y en el transcurrir del tiempo se han ido juntando con otros pueblos y han generado la cultura raqaypampeña, y en algún momento de su historia han adoptado el idioma quechua. Se dice que habitaban el valle de Cochabamba, que en la etapa preincaica se denominada Kanata, y que además tenían su propio idioma, era el chuwi,

como lo vimos en los archivos coloniales de la antigua parroquia de Mizque, en el tiempo en que estábamos apoyando el trámite de TCO de este pueblo. Encontramos el testimonio de una indígena del valle que va a presentar una denuncia a las autoridades de Valle de Mizque, allá por el siglo XVII debió ser, y dice “han venido los chuwis y se han robado mi maíz”. Y cuando le preguntan por qué afirmaba que eran chuwis, la indígena había respondido “porque hablaban chuwi”. Es un ejemplo de la cultura de los pueblos y los propios pueblos, se modifican con el tiempo. Entonces, la Constitución reconoce 36 idiomas y no número de naciones y pueblos, pues es difícil decir certeramente si son 50, son 70 o más.

### ***La territorialidad ancestral y las entidades territoriales administrativas***

Los otros conceptos de autogobierno y de territorio. Les comento que hace varios años estuve en un lugar llamado Trinidadcito, territorio donde viven los hermanos yuracarés y mojeño-trinitarios, en la frontera entre los departamentos de Cochabamba y Beni, lugar al que se llega en dos días de viaje en lancha desde Villa Tunari. En 2009, cuando les visité, estos hermanos decían no querer ser parte del Estado, querían mantener su autonomía, enfatizando que los pueblos indígenas siempre han sido autónomos; querían seguir manteniendo su autonomía en el espacio en el que han vivido, donde hacen gestión territorial, manejan sus recursos, ejercitan sus formas de organización. Pero a su vez querían, en el marco de sus derechos, que el Estado les asigne recursos económicos para generar sus políticas públicas al igual que a los municipios y a una gobernación.

En Raqaypampa, algo parecido, los compañeros hablaban de autogestión comunitaria desde fines de los años 80, ellos hicieron proyectos de manejo forestal, de educación comunitaria, de comunicación, de mejoramiento de sus semillas nativas, todo eso bajo el control autónomo de su sistema de organización y autoridades propias, estaban avanzando en su autonomía. A eso le denominaban autogestión comunitaria, y también afirmaban que no querían ser parte del Estado. De igual manera que los

yuracaré y mojeño-trinitarios, aspiraban a que el Estado les otorgue recursos económicos para desarrollar políticas públicas. Estaban hablando del modelo que hoy conocemos como “autonomía indígena originario campesina”, como está establecido en la Constitución Política, es decir esta autonomía que estamos construyendo es una entidad territorial autónoma administrativa, con capacidad para administrar recursos económicos públicos para que puedan desarrollar sus políticas públicas.

Cuando hablamos de la autonomía indígena, estamos hablando de dos dimensiones. Una es la autonomía ancestral o la territorialidad, como formas de organización y existencia de autoridades propias que las naciones y pueblos indígenas han tenido desde tiempos inmemoriales y hasta la actualidad. En consecuencia a ese derecho a la libre determinación está la otra dimensión de la autonomía, que tiene que ver con la administración de recursos públicos para impulsar la gestión del desarrollo, y eso es a través de la “entidad territorial autónoma” o autonomía indígena originaria campesina.

Entonces la cosa es un poco más compleja, esta autonomía que se está construyendo en función de lo que dice la Constitución Política es la autonomía de gestión pública-administrativa para que, igual que un municipio, los pueblos indígenas tengan recursos económicos y los administren para impulsar políticas públicas en el marco de las competencias que les asigna la Constitución Política. Y como son recursos públicos los que van a manejar, debe haber un orden: ¿normas estatales y comunitarias que regulen el manejo de esos recursos, no es cierto? No estamos hablando de la autonomía histórica, ancestral, que siempre han tenido las naciones y pueblos indígenas, sino estamos hablando de las autonomías como entidad territorial administrativa. Para esto hay normas y procedimientos que se deben cumplir porque hay que rendir cuentas, hay que asumir procedimientos y obviamente hay que ir ajustándolos a las lógicas comunitarias para que adquieran carácter intercultural. No vamos a obligar a los pueblos indígenas y sus autonomías a cumplir las mismas normas y procedimientos que se exige a una autonomía municipal.

### ***El Estado Plurinacional requiere instituciones y normas interculturales***

El otro asunto es que en las instituciones del Estado tenemos muchas dificultades, hay muchos servidores que no entienden que vamos construyendo el Estado Plurinacional, no conocen los pueblos indígenas y a veces no quieren aceptar que se deben modificar muchas normas y procedimientos, pero vamos avanzando. Por ejemplo, en el Ministerio de Economía, al principio causaba incomodidad hablar de ajustar la Ley SAFCO. Pero en la medida en que se fueron consolidando algunas autonomías como la de Charagua, por citar un caso, han comprendido que hay que generar una ley de gestión pública, hay que ajustar la Ley SAFCO 1178. Al principio no querían hablar de eso. En todo país se necesitan normas para regular y transparentar la gestión pública porque se trata del manejo de recursos públicos. Entonces dijimos que en la medida en que la Ley SAFCO no ayudaba en la gestión pública de las autonomías indígenas, había que ir cambiando y ajustando esas partes de la norma que impedían una gestión en el modelo comunitario.

Así fue, los hermanos de la autonomía de Charagua Iyambae han ido encontrando muchas dificultades, y emergieron aspectos que se tienen que cambiar en la normativa. Por ejemplo, en el tema de contrataciones para el desayuno escolar, la norma está adaptada para municipios, no para autonomías indígenas. Entonces en el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas también están preocupados porque las normas hay que ir las cambiando y hemos ido trabajando, a la cabeza de ellos, un nuevo proyecto de ley de gestión pública.

### ***El control territorial y la gestión pública estatal***

Entonces, hermanos, creo que eso tiene que estar claro, una cosa es nuestro territorio con la gestión territorial que siempre se ha tenido, se eligen autoridades en el marco de normas y procedimientos propios, se generan normas comunitarias para el acceso y uso sostenible de los recursos, la autosubsistencia, etc., eso no está en debate. Pero hay mucha

confusión. Hasta un exmagistrado del Tribunal Constitucional entendía de otra manera, un día hablamos y él dijo “los estatutos autonómicos, por qué nos obligan que se escriba cuando nosotros somos de cultura oral”. Le dije “hermano, no estamos hablando de esa autonomía, estamos hablando de esta otra, de la autonomía administrativa para la gestión pública; y para ella necesitamos incluso capacitar gente de la comunidad para que adquiera destrezas administrativas, de acuerdo con las normas del Estado. El Estatuto Autonómico es una herramienta para armar la institución administrativa, para su regulación de las funciones de las autoridades administrativas, para generar la participación del pueblo en la gestión pública, etc., por tanto se lo tiene que escribir. Y claro, las normas y procedimientos propios, la justicia indígena, pertenecen al ejercicio de la territorialidad, a la autonomía ancestral, histórica, que siempre han tenido los pueblos indígenas; por ejemplo, el día que empezamos a escribir la justicia indígena, a codificarla, la matamos, porque es una justicia dinámica, generalmente camina al son de las decisiones de la asamblea comunitaria”.

Este es un tema que vamos aclarando y vamos retomando. Yo estoy recordando y aclarando los debates que se habían hecho años previos a la Asamblea Constituyente y que lamentablemente, como la vida es dinámica, muchos de esos nuestros dirigentes que eran del Pacto de Unidad ya no están acá. Lamentablemente muchos de nuestros dirigentes se han olvidado de la lucha por el territorio y algunos se han pasado a la lucha por el copamiento de la institucionalidad estatal, de los cargos públicos. Ahora muchos dirigentes quieren ser diputados, senadores, ministros. Bueno eso también es Estado Plurinacional, pero una pequeña partecita solamente. Un día un alto dirigente de CONAMAQ vino a reclamarme mi cargo y me dijo “quién te ha puesto a vos de Viceministro de Autonomías, si ese cargo me corresponde”. En eso están algunos, quieren manejar la institucionalidad republicana y se han olvidado que hay que fortalecer y seguir luchando por la institucionalidad comunitaria. Ahí está el sentido de fondo del modelo de Estado Plurinacional.

### ***Objetivos de las autonomías indígena originario campesinas***

Para ir cerrando mi intervención, disculpen si me estoy extendiendo, pero es necesario ir aclarando algunas cosas, por ejemplo, cuáles son los objetivos de esta autonomía indígena originaria campesina: 1) Es generar el autogobierno para la gestión pública, eligiendo autoridades administrativas que impulsen las políticas públicas en el marco de nuestras competencias. Estas autoridades administrativas deben estar bajo el control de nuestras autoridades ancestrales, es decir las que ejercitan la territorialidad. Esta gestión pública ya la están desarrollando los hermanos de Charagua, de Uru Chipaya y Raqaypampa. 2) Esta autonomía nos permite consolidar el territorio ancestral. La Constitución Política del Estado dice que Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígenas originarios campesinos. ¿Cómo se consolidan esos territorios indígena originario campesinos? A través del proceso autonómico. Entonces los que van convirtiendo sus municipios en autonomías indígenas cambiarán su naturaleza de municipio a territorio indígena. Para eso ya hay un proyecto de Ley de creación y modificación de unidades territoriales. 3) Un tercer objetivo es que las naciones y pueblos indígenas que han construido su entidad territorial autónoma o autonomía indígena podrán desarrollar sus políticas públicas según las competencias que ya les ha asignado la Constitución Política, en el marco de sus propias pautas culturales. Permite generar un nuevo horizonte de la gestión pública. Su horizonte es el paradigma del “vivir bien”.

Por ejemplo, según el tercer objetivo, Raqaypampa se está proponiendo fortalecer sus estrategias para potenciar el acceso y uso a recursos, a biodiversidad de sus semillas nativas. Recuperar la importancia que tenía el pueblo de Raqaypampa en los años 40 a 50, de ser los semilleros del cono Sur de Cochabamba porque ellos proveían semillas nativas.

Estos tres objetivos están detrás de esta autonomía indígena originaria campesina que es para la administración y gestión pública. Además, esto potencia nuestra autonomía ancestral, llamémosle así, este tema de la

defensa del territorio a través de nuestras propias formas de organización, nuestras propias autoridades, nuestros capitanes, nuestros caciques, nuestros mallkus, nuestros dirigentes sindicales. Estas son, diríamos, las autoridades o instancias políticas que tienen el poder emanado de la asamblea comunitaria para controlar a las autoridades administrativas.

Entonces al margen de las autoridades ancestrales, elegiremos a las autoridades para esta instancia administrativa y gestión pública de acuerdo a nuestras normas y procedimientos. Estas autoridades administrativas, en parte, estarán bajo la subordinación y control de nuestro propio pueblo, de nuestras propias autoridades, pero a su vez están subordinadas a las normas del Estado, es una suerte de instancia o institución híbrida. Si van a estar subordinados en parte a la comunidad, en parte también al Estado, necesitan de un estatuto autonómico que tiene que estar escrito, que tiene que regular sus procedimientos. Por eso, no es de la autonomía ancestral de la que estamos hablando, estamos hablando de una instancia administrativa que tiene que estar regulada por el estatuto autonómico y otras normas de coordinación con el Estado.

### ***¿Otro referendo para aprobar estatutos autonómicos en las autonomías indígenas?***

Otro tema que quiero aclarar a propósito de la pregunta sobre el segundo referendo. La hermana Plácida Espinoza, en su calidad de senadora, presentó una iniciativa de inconstitucionalidad al doble referendo que llegó a la Asamblea Legislativa; ahí fue discutida en la comisión correspondiente y vieron que era complicado en términos políticos y que afectaba al ejercicio de los derechos políticos de terceros, que también podrían demandar otro recurso de inconstitucionalidad. Sostuvimos otra reunión con el actual presidente de la Cámara de Senadores, el señor Milton Barón, y su equipo jurídico, le llevamos una propuesta y hemos coincidido en algunas cosas. El hecho es que nuestros pueblos indígenas no son todos igualitos, pueblos en cuyo territorio hay importante presencia de no indígenas y otros donde existe homogeneidad cultural. Por ejemplo, no podemos comparar la autonomía de Charagua con la

autonomía de Uru Chipaya; en Charagua el 60% de la población se reconoce como guaraní y el 40%, no, entre esos están los que ustedes llaman karay, que estuvieron opuestos a la autonomía indígena, están los menonitas que en Charagua reúnen a 7.000, están los hermanos migrantes de occidente, quechuas, aymaras. Es un mundo pluricultural. Es necesario nomás un referendo o algún tipo de consulta para la aprobación de estatutos porque si no hacemos esto también estamos desoyendo a la Constitución Política del Estado y el derecho de las minorías a expresar su opinión. Otra cosa es Uru Chipaya, otra cosa es Raqaypampa, donde su población es homogénea, no hay minorías, ahí los estatutos deberían ser aprobados por normas y procedimientos propios.

Esta idea les ha parecido más consistente, entonces hemos quedado en ajustar el artículo 54 de la Ley Marco de Autonomías que dice: una vez elaborado a través del procedimiento previsto por ley se aprobará por referendo. Eso hay que sacar, “se aprobará por referendo o por normas o procedimientos propios según corresponda”, algo así tendría que estar en la Ley de Marco; y es posible también hacer alguna inclusión en la Ley del Régimen Electoral. Esto también ya lo hemos hablado con los hermanos del Tribunal Supremo Electoral. Lo estamos trabajando como Viceministerio de una propuesta básica, para luego discutirlo con los del Tribunal Electoral y están a la espera en la Asamblea Legislativa para que allá se pueda tratar. Esto parece más viable, hermanos.

Solamente eso, hermanos y hermanas. El día viernes, de acuerdo a nuestra metodología, está previsto un diálogo más abierto y práctico con las instituciones del Estado. Van a estar de la Cancillería, van a estar del Ministerio de Justicia, del Tribunal Supremo Electoral. Este punto se puede discutir con ellos.

Para terminar quisiera hacer un punteo sobre cuáles serían las tareas pendientes que desde el Viceministerio de Autonomías, como parte del nivel central del Estado, se podría seguir impulsando como coordinación y apoyo a las autonomías indígenas, independientemente de lo que el viernes con seguridad va a salir en el diálogo que establezcan con el

Tribunal Electoral, con el Tribunal Constitucional, con el Ministerio de Justicia, a través del Viceministerio de Justicia Indígena Originaria, y con la Cancillería.

### ***Mantener la unidad entre autonomías indígenas del país***

Yo partiría señalando un aspecto general que nos va a ayudar a seguir avanzando de manera positiva, superando las dificultades que hemos tenido; y es el mantener la unidad entre autonomías indígenas del país: las que provienen de tierras bajas, que a su vez tienen su propia complejidad, porque está la Chiquitanía, está el Chaco, están los moxeños, cada uno con sus propias características geográficas; están los valles interandinos, en este momento solamente Raqaypampa porque Tarabuco y Mojocoya han quedado paralizados; en tierras alto andinas tenemos a los hermanos de Corque Marka, Totorá Marka, Uru Chipaya, Jesús de Machaca y varios otros.

Una forma de mantener esa unidad, compañeros, respetando a su vez las diferencias que cada pueblo y territorio tiene y en la línea de fortalecer el modelo comunitario, es fortalecer la instancia que ustedes mismos han creado, y es la Coordinadora Nacional de Autonomías Indígena Originario Campesinas (CONAIOC). Este es el nivel institucional que aglutina los requerimientos de las autonomías indígenas. Si bien la CONAIOC se había creado inicialmente para impulsar el acceso a la autonomía, queda una segunda tarea: ¿qué se hace con las autonomías que ya se han consolidado y que están desarrollando su propio gobierno? Ahí, compañeros, emergen nuevas tareas, yo me animaría a señalar cuatro aspectos:

- a. Consolidar la “ley de asociatividad de las autonomías indígenas”. Hemos dicho que en la medida en que se van formalizando estos espacios de gestión pública y administrativa, que hemos denominado entidades gubernativas de la autonomía indígena originario campesina, se tendrá que ir generando, igual que sucede en el sistema municipal, la contribución económica efectiva para que la

CONAIOC tenga su propia independencia económica. Como sucede con las Asociaciones Municipales Departamentales (AMDE), como sucede con la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-Bolivia), asociaciones que funcionan con sus propios recursos y que tienen como fin la coordinación y representación, además de generar proyectos para sus asociadas.

Algo parecido hemos pensado con la CONAIOC. Entonces un elemento principal es que, en acuerdo mutuo entre las AIOC que están ya funcionando y haciendo gestión pública, en vez de seguir contribuyendo al sistema asociativo municipal, den sus aportes para fortalecer las bases económicas de la CONAIOC. Esta es una tarea, compañeros, que en realidad quedaría más en las manos del Viceministerio de Autonomías, de acompañar, de impulsar, de apoyar para su viabilización.

Nos ha apenado mucho el alejamiento del hermano José Alberto Gonzales del Senado Nacional, él nos ha ayudado bastante en varias cosas y se había comprometido a optar por una vía de tratamiento directo del proyecto de la ley asociativa. Hemos intentado hablar de este tema con el nuevo Presidente de la Cámara de Senadores, el compañero Milton Barón, él nos ha dicho que lo iba a ver. No ha negado su apoyo, pero tampoco hemos quedado en nada concreto. Esta es una tarea, la de impulsar la ley asociativa para que la CONAIOC vaya adquiriendo cierta autonomía económica y de gestión de proyectos.

- b. El otro tema que fue saliendo en anteriores reuniones y asambleas ordinarias de la CONAIOC es el de impulsar la ley de promoción y protección de la economía comunitaria. Esta normativa la estamos preparando, está en la fase de redacción para tener un borrador final y en uno de los eventos, o una mesa técnica, que están planificadas para el siguiente año, lo presentaremos. Tenemos que analizarlo con ustedes y, una vez que este validado, que siga la ruta que corresponde para su tratamiento en la Asamblea Legislativa Plurinacional.

El objetivo de esta norma es visibilizar a la economía comunitaria. En el país hablamos de la economía plural, pero dentro de ese modelo las únicas que se visibilizan y se están potenciando son la economía estatal, la economía privada y la economía social cooperativa. ¿Dónde está la economía comunitaria? No aparece, no emerge, sin embargo, existe y existe en los territorios de los pueblos indígenas. Y es necesario aclarar que cuando hablamos de economía comunitaria, no necesariamente estamos hablando de la circulación de dinero, sino que estamos, sobre todo y fundamentalmente, hablando de mecanismos o estrategias que han tenido los pueblos indígenas para el acceso y una sostenible utilización de los recursos de biodiversidad que tienen en sus territorios.

Este es el carácter principal de los pueblos indígenas, cuya vida y reproducción cultural se ha desarrollado fundamentalmente sobre la base de la utilización sostenible de sus recursos de biodiversidad. Lo que implica que su subsistencia se ha debido a la adecuada articulación-relación con sus territorios y justamente de eso habla esta ley de la economía comunitaria, que es la segunda tarea que hay que implementar el siguiente año.

- c. La tercera tarea tiene que ver con la implementación del proyecto de fortalecimiento de la CONAIOC. Recuerden que el año pasado con la institución Isa Bolivia se ha trabajado este proyecto, pero aún no hemos logrado activarlo, es decir, vamos a tener que pedir la colaboración de algunas instituciones como el PNUD para que nos den una mano y gestionar su canalización. El proyecto implica que la CONAIOC disponga de un equipo técnico que ayude en el trabajo, justamente para ir abriendo canales de apoyo a los requerimientos que tienen las autonomías indígenas que han instalado su gobierno y están haciendo gestión. Esta es una tercera tarea que queda pendiente.
- d. La otra, hermanos y hermanas, es que, en el primer semestre, si no es en el primer trimestre, hay que activar la segunda versión del

diplomado de gestores públicos para las autonomías indígenas. Se ha hecho ya el primer diplomado en 2016-2017, en el que se han formado gestores públicos para que apoyen en la administración de las autonomías indígenas. Esto se ha llevado adelante con las autonomías de Charagua, de Raqaypampa y Uru Chipaya. Ahora corresponderá para las que están en camino: Lomerío, TIM I, Corque Marka, Gutiérrez, que están a un paso de consolidar su autonomía y su autogobierno para la administración de la gestión pública. Por tanto, no vamos a esperar a que se constituya el gobierno, sino que ya estos pueblos tendrán que seleccionar a jóvenes, compañeras, compañeros, que tienen ciertas destrezas, que han salido bachilleres, algunos que han entrado a la universidad, para postularlos a este “diplomado en gestores públicos” para las autonomías indígenas. De pronto, hermanos, esas son las cuatro tareas, independientemente de otras que hay, y que yo me animaría a proponerles porque son compromisos que hay que desarrollar en la gestión 2019.

### ***Codificar el gobierno administrativo en las autonomías indígenas***

A nivel de los gobiernos autónomos indígena originario campesinos o GAIOC, y a manera de respuesta a la preocupación de uno de los hermanos de Uru Chipaya que decía “nos han cambiado nuestro nombre somos autonomías indígenas y nos han puestos GAIOC”, existen criterios de clasificación, códigos y sistemas que tiene el Ministerio de Economías y Finanzas Públicas. Cuando estamos inscribiendo la autonomía indígena en el sistema y para el desembolso de recursos, ellos nos dicen “todos los municipios del país son GAM (Gobierno Autónomo Municipal)” y se complementa el nombre específico, por ejemplo el GAM-Cochabamba, el GAM-Cotoca; en las autonomías indígenas tiene que haber un código de ingreso que los identifique y su nombre que los particularice, por eso es GAIOC-Charagua, GAIOC-Uru Chipaya, GAIOC-Raqaypampa.

Quizás no deberíamos preocuparnos mucho por eso. Lo que quedaría hacer con los GAIOC que están constituidos es continuar generando las normas de control gubernamental interno que provienen de la Ley 1178. En todo Estado, la gestión pública en la que se administra recursos económicos públicos debe tener sistemas de regulación del manejo de este dinero y de la forma cómo se está implementando, activando políticas públicas. Obviamente es necesario ir adecuando la Ley 1178 a la emergencia de este nuevo modelo de gestión pública de las autonomías indígenas. Este es un tema que vamos trabajando permanentemente con Charagua, con Raqaypampa, con Uru Chipaya.

### ***Las autonomías y el pacto fiscal***

Otra de las tareas que me animo a señalar es la de ir impulsando la mesa técnica de autonomías indígenas relacionada al pacto fiscal. Ustedes saben que este año en marzo ha concluido la quinta etapa del pacto fiscal, en cuya reunión se ha informado de que han emergido 25 alternativas de financiamiento para fortalecer la gestión pública de las entidades territoriales autónomas, ya sean gobiernos departamentales, gobiernos municipales, gobiernos de las autonomías indígenas, regiones autónomas.

Esas 25 fuentes de financiamiento hay que trabajarlas para su implementación a través de la conformación de mesas técnicas o a través de los consejos sectoriales. Han salido tres consejos sectoriales: 1) consejo sectorial de salud, 2) consejo sectorial de seguridad ciudadana y 3) consejo sectorial de minería. Ya se han hecho las reuniones previas para ir implementando estos consejos sectoriales de coordinación. Se han constituido en realidad tres mesas técnicas de trabajo, una que está relacionada a la gestión pública y la Ley SAFCO, que está a la cabeza del Ministerio de Economías y Finanzas Públicas; la mesa técnica del sistema de planificación, a la cabeza del Ministerio de Planificación; y la tercera mesa técnica de autonomías indígenas. Esta mesa tendría que impulsar el trabajo y la consolidación de la ley de protección y promoción de la economía comunitaria. Esto en cuanto a las autonomías que ya están constituidas.

## ***Los nuevos GAIOC***

Los otros pueblos que están a un paso de constituir sus GAIOC son Lomerío, Salinas de Garci Mendoza y Corque Marka, que no los hemos invitado a esta reunión. Con las AIOC que están muy avanzadas y que han accedido vía “territorio indígena originario campesino” (TIOC) hay que trabajar las leyes de creación de unidad territorial que están casi listas. Para Lomerío y Corque Marka están casi listas, lo que falta es resolver unos temas internos en función del territorio que en el proceso de saneamiento de tierras no habían sido integrados a las TCO. Ellos afirman que aparte del territorio que tienen consolidado, tienen otro espacio que consideran territorio propio y que está en trámite de anexar. El caso del TIM es similar, aunque un poquito más complejo porque están integrando un territorio de extensión importante, eso está en manos del INRA. Esa es otra tarea que vamos a hacer.

Otro tema que es importante para este año. Los hermanos de Uru Chipayá y Raqaypampa me reclamaban, “no es suficiente el diplomado que se ha hecho hace un par de años”. Hemos hablado con el Director de la Escuela de Gestión Pública Plurinacional (EGPP), para el 2019 estamos armando una agenda temática sobre la cual hay que hacer cursos de actualización con los administradores de las autonomías indígenas en diferentes ámbitos. Obviamente se entregará certificado. Esta es otra tarea que queda pendiente y que hay que activar con los gobiernos de las autonomías indígena originaria campesinas.

Finalmente, en lo institucional o interinstitucional, informarles, hermanos, que desde el año 2010 se creó la plataforma interinstitucional de apoyo a las autonomías indígena originario campesinas, en la misma estaban algo más de 20 instituciones, a la fecha se ha reducido a casi cinco. Esta entre ellas el PNUD y CIPCA. Este mecanismo de alianzas y coordinación ha funcionado bien y ha sido un buen aporte para el desarrollo de las autonomías indígenas.

Como parte de este tipo de alianzas, hemos coordinado con la Universidad NUR a través del compañero Miguel Aragón y la compañera Mirna Inturias. Agradecemos esa coordinación y apoyo de la Universidad NUR, por la realización de este evento. Fijense, la Universidad NUR corresponde al ámbito de universidades privadas, y uno se pregunta ¿dónde están las universidades públicas?, la Gabriel René Moreno, la San Simón, la San Andrés. Compañeros, es más difícil coordinar con estas universidades. En términos políticos creo que están en otra cosa. Es más fácil coordinar con la NUR, es más fácil coordinar con la Universidad Católica, tanto de La Paz y Cochabamba.

Eso sería a manera de resumen, ayer hemos respondido a las preocupaciones y sentido de las autonomías indígenas, hoy señalamos las tareas que tendríamos para trabajar este año. Seguramente en la primera asamblea de la CONAIOC del siguiente año vamos a hacer la planificación para apuntalar estas tareas. Solamente eso, hermanos, gracias.

## **2. Segundo día de diálogo intracultural**

### **2.1. El papel de las justicias propias en la protección del territorio y la consolidación del gobierno propio**

La primera parte del segundo día del diálogo intracultural estuvo dedicada a intercambiar experiencias sobre el papel que la justicia propia tiene en el apoyo a la protección del territorio y en la consolidación del gobierno propio. Para ello, se solicitó a los participantes de cada territorio analizar y compartir en plenaria los siguientes puntos:

- a. Qué procedimientos están utilizando en el ejercicio de su justicia propia que son claves para consolidar las formas de gobierno propio a futuro y la protección del territorio indígena o casa grande.
- b. Cuáles procedimientos se están perdiendo.
- c. Cuáles son los límites de su justicia propia para la consolidación de la autonomía y la protección de su territorio.
- d. En qué aspectos es necesario fortalecerla.

- e. Dónde puede haber complementariedades con la justicia ordinaria.
- f. En qué aspectos la justicia ordinaria está debilitando su justicia propia.
- g. Caracterizar la justicia con base en los principios y las normativas colectivas.
- h. Cuáles son los valores que sustentan su sistema de justicia, por ejemplo el respeto, la reciprocidad, compromiso colectivo...

A continuación, presentamos los resultados de la discusión de cada una de las naciones indígenas.

### ***Territorio Indígena Multiétnico (TIM)***

Para los miembros del TIM, la justicia indígena es una forma de normar la vida y el uso de los recursos naturales, por tanto es importante para la defensa territorial. La justicia originaria nace de la propia vivencia, es el mecanismo propio de control social.

<b>Procedimientos de justicia propia utilizados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Control del territorio a través de autoridades comunales.</li> <li>• Cabildos, el corregidor es la primera autoridad y sus dirigentes, para hacer el control territorial.</li> <li>• Diferentes formas de castigo; cuando hay algún error está la huasquita.</li> <li>• Ejecución de los estatutos comunales que norman los usos del territorio y es aplicado por el corregidor.</li> <li>• Ejecución de otros estatutos a nivel territorial.</li> <li>• Cuando no se puede resolver un problema se coordina con la central.</li> <li>• Existen diferentes organizaciones en el territorio para hacerse escuchar dentro del territorio.</li> </ul>
---	---

<p><b>Procedimientos de justicia propia que se están perdiendo</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debilidad en las autoridades.</li> <li>• Se apela a la justicia ordinaria en contra de los ejecutores del castigo cuando hay alguna sanción que no se acepta.</li> <li>• La justicia ordinaria va por encima de la actuación de la comunidad.</li> <li>• Hace falta seriedad de la autoridad comunal.</li> </ul>
<p><b>Límites de la justicia propia</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La ley indígena se debilita en procesos de consulta sobre la explotación de los recursos naturales no renovables.</li> <li>• El Estado limita la ley indígena cuando dice que no es posible hacer uso de esos recursos.</li> <li>• La ley minera quita derechos a los indígenas.</li> <li>• En el tema de la explotación del territorio, la comunidad debe participar en la decisión, pero la ley ordinaria impone muchos límites.</li> </ul>
<p><b>Aspectos en los que debe ser fortalecida la justicia propia</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para poder fortalecerla se debe exigir al gobierno, a los ministerios, poder consolidar las leyes de las unidades territoriales.</li> <li>• Para fortalecer la autonomía indígena tiene que estar vigente la ley territorial.</li> <li>• Se necesita unidad, antes se hacían asambleas grandes para buscar soluciones. Se debe hacer como se hizo en los 90.</li> </ul>
<p><b>Complementariedades entre la justicia propia y la ordinaria</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es necesario coordinar con autoridades y con la justicia ordinaria para poder ver casos muy graves.</li> </ul>
<p><b>Aspectos en los que la justicia ordinaria debilita a la justicia propia</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La organización está debilitada por los partidos políticos.</li> </ul>
<p><b>Valores de la justicia propia</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los diferentes pueblos están unidos, se respetan, son libres, deciden juntos y se entienden.</li> </ul>

## Lomerío

<p><b>Procedimientos de justicia propia utilizados</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La justicia se aplica mediando diálogo y consejos en la familia y el hogar, entre familias y luego a nivel de la comunidad.</li> <li>• Las autoridades comunales son elegidas en asambleas en el marco de su cultura.</li> <li>• No se tiene cárceles, ni policías.</li> <li>• En los estatutos están establecidas las normas. El cacique es la máxima autoridad, administra y regula la justicia.</li> <li>• Se ha creado un órgano de justicia: consejos de ancianos.</li> <li>• Los exlíderes históricos ayudan a que no se desvíen los líderes de sus mandatos.</li> </ul>
<p><b>Procedimientos que se están perdiendo</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El respeto, unidad, valores culturales, obediencia.</li> <li>• Afecta el ingreso de la tecnología.</li> <li>• Los jóvenes discriminan a los mayores</li> </ul>
<p><b>Límites de la justicia propia</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las leyes ordinarias desvían de los objetivos porque no concuerdan con la cultura.</li> <li>• La Ley de Deslinde Jurisdiccional pone límites. No se tratan hechos de narcotráfico, asesinato, minería, tráfico de personas, violación.</li> </ul>
<p><b>Aspectos en los que debe ser fortalecida la justicia propia</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partir desde el hogar, a través de la educación para superar la soberbia de los jóvenes estudiantes.</li> <li>• Trabajar desde la familia.</li> </ul>
<p><b>Complementariedades entre la justicia propia y la ordinaria</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad de coordinar con la ABT, Minería, INRA.</li> <li>• Existe amenaza de invasión en los territorios</li> </ul>

<p><b>Aspectos en los que la justicia ordinaria debilita a la justicia propia</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El mercado, la explotación de los bosques y la justicia ordinaria en sí misma debilitan.</li> <li>• Antes primaba el diálogo, se castigaba con trabajos comunales, se devolvía con el mismo trabajo cuando una persona hacía daño a una familia.</li> <li>• Desconocimiento de las leyes y convenios deriva en no ejercer los derechos establecidos en esas normas.</li> <li>• La Ley de Minería perjudica, va en contra de la Constitución, admite la consulta, pero no es vinculante.</li> </ul>
<p><b>Valores de la justicia propia</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La cultura, el compromiso comunitario, el respeto.</li> </ul>

### ***Charagua-Gutiérrez***

<p><b>Procedimientos de justicia propia utilizados</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La justicia indígena es dinámica, se resuelven los problemas de diferentes formas.</li> <li>• La justicia propia es más rápida, los casos se solucionan de manera ágil.</li> <li>• Si el conflicto se genera en una sola familia, se resuelve rápido. En asambleas zonales se resuelven los casos más graves.</li> </ul>
<p><b>Procedimientos que se están perdiendo</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La justicia comunitaria indígena no es para castigar ni para torturar.</li> <li>• La justicia es transversal, en el sentido de que funciona con los ejes elementales de las actividades y formas de vida del ser guaraní.</li> </ul>
<p><b>Límites de la justicia propia</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No existen límites geográficos para la justicia propia porque los guaraní existen en Argentina, Paraguay, Bolivia y Brasil, se ayudan mutuamente.</li> <li>• Hay 4 capitanías locales, pero la justicia se aplica donde está el problema.</li> <li>• El desafío identificado es que se deben romper esquemas jurídicos.</li> </ul>

<p><b>Aspectos en los que debe ser fortalecida la justicia propia</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La justicia indígena se vive y se perfecciona.</li> <li>• La educación empieza desde que la persona está en el vientre de su madre y la familia empieza a inculcar nociones de justicia a esa persona</li> </ul>
<p><b>Complementariedades entre la justicia propia y la ordinaria</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La justicia ordinaria la concentra el Estado, los casos se estancan.</li> <li>• La justicia propia resuelve los problemas a nivel local, familiar y comunal.</li> </ul>
<p><b>Aspectos en los que la justicia ordinaria debilita a la justicia propia</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La justicia ordinaria es estática y se practica el castigo. Tal como está escrita la ley, así se cumple.</li> <li>• El individualismo debilita los valores de la comunidad, la forma de vida, el ñandereko, por tanto debilita los valores de la justicia propia.</li> </ul>
<p><b>Valores de la justicia propia</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La justicia propia integra todo el modelo de vida guaraní: implica el trabajo comunal, colectivo; implica la forma de alimentarse; contiene a la educación tradicional; tiene que ver con la vestimenta, la pintura y la cultura; es además la forma de distribuir lo que se tiene.</li> <li>• La educación propia y la forma de vida libre están presentes.</li> <li>• La justicia va y viene.</li> </ul>

## *Uru Chipaya*

<p><b>Procedimientos de justicia propia utilizados</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantenemos desde nuestros ancestros los usos y costumbres.</li> <li>• El arreglo y la conciliación comienzan desde la familia.</li> <li>• Cuando no se puede resolver en el ámbito familiar, se pasa a la autoridad y esta la resuelve con los sabios.</li> <li>• En caso de que el problema sea más grande, se acude a las máximas autoridades, se reúne a los cuatro jilakatas.</li> <li>• Cuando no se resuelve, se pide a la máxima autoridad.</li> </ul>
<p><b>Procedimientos que se están perdiendo</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se mantiene la autoridad del pueblo Uru Chipaya.</li> <li>• Algunos comunarios quieren desconocer a las autoridades y acuden a la ley ordinaria, apelando a los derechos, pero la justicia propia prevalece.</li> <li>• Está en manos de las autoridades saber hablar y saber solucionar los problemas.</li> </ul>
<p><b>Límites de la justicia propia</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La justicia ordinaria limita.</li> </ul>
<p><b>Aspectos en los que debe ser fortalecida la justicia propia</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faltan textos y socializar sus leyes y usos y costumbres para que sepa la sociedad y la justicia ordinaria cómo solucionan sus problemas en sus territorios.</li> <li>• Hay residentes nuevos que no conocen las normas y costumbres, y a veces dificultan reglamentar la justicia.</li> </ul>
<p><b>Complementariedades entre la justicia propia y la justicia ordinaria</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No existen complementariedades. “Estamos aplicando nuestra justicia”.</li> </ul>
<p><b>Aspectos en los que la justicia ordinaria debilita a la justicia propia</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “No vemos debilitamiento, estamos haciendo nuestra justicia propia”.</li> </ul>

## ***Raqaypampa***

<b>Procedimientos de justicia propia utilizados</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• No se aplica la justicia ordinaria. Se ejerce la justicia propia con sus procedimientos.</li><li>• En las organizaciones existen secretarios de justicia.</li></ul>
<b>Límites de la justicia propia</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Desde la ley ordinaria se prohíbe el uso de las riquezas no renovables.</li><li>• No se puede hacer una cooperativa comunitaria para explotar los recursos no renovables ni para actividades productivas.</li></ul>
<b>Complementariedades entre la justicia propia y la justicia ordinaria</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Existe necesidad de coordinar con el Tribunal Constitucional</li></ul>

## ***Corque Marka<sup>1</sup>***

*Qué procedimientos son usados en Corque Marka en el ejercicio de la justicia propia*

Nuestros procedimientos de justicia son variables, según los usos y costumbres, conforme a los estatutos, reglamentos y procedimientos propios. Estos son diferentes y varían de una marka a otra, inclusive de un ayllu a otro, pero cuida el debido proceso, el derecho a la defensa y otros.

Para impartir una correcta y eficiente justicia, se está realizando cada inicio de gestión y cambio de autoridades originarias el fortalecimiento sobre las normativas en vigencia relacionadas a la justicia indígena

<sup>1</sup> Este acápite ha sido trabajado y complementado por la senadora Plácida Espinoza Mamani, el jiliri de CONAMAQ Tata Cresencio Yavi Choque, arquiri CONAMAQ Tata Diomedes Herrera Mamani, apu mallku Amadeo Nina y apu mallku Patricio Huarachi del Suyu Jach'a Carangas; el Tata Mallku Eduardo López y Tata Mallku Justiniano Quena, de Corque Marka; y elaborado por Freddy Osmar Laime Herrera.

originaria campesina, entre ellas la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Convenio 169 de la OIT, Constitución Política del Estado, Ley de Deslinde Jurisdiccional, Ley Marco de Autonomías y Descentralización, Ley N° 1715 modificada por la ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria y su Reglamento D.S. 29215.

Los procedimientos que se están perdiendo son la notificación oral. Hoy se está implementando la notificación escrita porque las personas arguyen o niegan que se les notificó, por lo que se nota que fue vulnerado su derecho a la defensa.

Los usos y costumbres fortalecen un mejor ejercicio de la justicia porque al cumplir un acto ritual se invoca respeto a todos los seres, a buscar la igualdad y el derecho a una oportunidad, así como a perdonar o disculpar con la lógica de que como seres humanos podemos equivocarnos, por lo que tenemos el derecho a corregir aplicando los principios y valores.

*Los límites de la justicia propia para la consolidación de la autonomía y la protección del territorio de Corque Marka*

Las normativas en vigencia exigen una serie de requisitos burocráticos para obtener la autonomía. Si bien están reconocidos los usos y costumbres en normas y procedimientos propios, no hay un ejercicio pleno de ese derecho. Las leyes son ambiguas, tienen vacíos o son contradictorias, por ejemplo nos otorga amplia facultad de aplicar nuestras normas y procedimientos para tomar decisiones conforme a la libre determinación de los pueblos, sin embargo al mismo tiempo nos obliga a hacer referendo o a someternos a la ley de creación de unidad territorial para ser reconocidos.

Es necesario fortalecer la justicia indígena mediante talleres, tomando en cuenta la igualdad de jerarquía en mérito a la Constitución Política del Estado. Por tanto, sería necesario el apoyo logístico, equipamiento, infraestructura, materiales de escritorio y apoyo técnico entendido en

la materia, porque cuando hablamos de justicia plural entendemos las justicias de igual jerarquía, con todos los implementos. El juez ordinario lleva sus audiencias y el juez natural de igual forma, eso es un sueño porque en realidad el juez natural no tiene infraestructura ni personal de apoyo. Entonces la lucha por la causa originaria continúa y sigue la tarea de la consolidación de los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos hasta consolidar un Estado Plurinacional de Bolivia.

*Dónde puede haber complementariedades con la justicia ordinaria*

- En la coordinación y cooperación, en la aplicación de la justicia y, dependiendo del caso, dentro el radio urbano de una comunidad o marka.
- En la realización de talleres de formación sobre los derechos fundamentales conforme a la Constitución Política del Estado o conforme a las competencias de las instituciones relacionadas con justicia IOC o en su caso instituciones comprometidas con la causa de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.
- Designación de autoridades de justicia ordinaria y agroambiental con conocimiento sobre los derechos de los pueblos indígena originario campesinos, sobre la vivencia actual de los pobladores, sus normas y procedimientos propios del lugar donde va a ejercer su cargo y sobre todo que pueda cooperar, orientar con vocación de servicio, sin tener la idea de lucrar porque tiene una remuneración justa acorde a las normas.

*Los valores que sustentan nuestro sistema de justicia: el respeto, la reciprocidad, compromiso colectivo*

En la Constitución Política del Estado están reconocidos valores y principios de ambos sistemas, pero no se trata solamente de enunciarlos, es necesario conocer por ejemplo si entre los valores del derecho indígena originario campesino puede advertirse un real respeto por la vida, aspecto que actualmente se cuestiona. La pregunta es cómo pueden, a partir de sus principios y valores, abrirse caminos de encuentro entre

ambas justicias, evitando pugnas o encuentros ásperos que dificulten el acceso a una nueva administración de justicia en Bolivia.

Son valores ancestrales que se aplican en Corque Marka, además de los determinados en la Constitución Política del Estado, los siguientes:

- a. Ayni (cooperación mutua interfamiliar; reciprocidad)
- b. Mink'a (cooperación mutua comunal)
- c. Turkt'asiña (intercambio de productos; trueque)
- d. Waqt'aña (invitar/compartir)
- e. Khuyampt'asiña (ser solidario; solidaridad)
- f. K'uskha (equidad)
- g. Yaqasiña (respeto)
- h. Suyt'aña (tolerancia)
- i. Iwxa (transmisión oral de valores, saberes y conocimientos ancestrales)
- j. Awkinakana yatichawipa qatuqaña (asimilación del saber y la sabiduría milenaria de los ancestros)
- k. Purapat yanapt'asiña lurañanakana (contribución al trabajo comunitario)
- l. Taxpachani ch'amacht'asiña Markasana tantachawinakana (participación en la decisión de la comunidad; respeto al consenso comunal)
- m. Jach'a qullana apu, willka tata, mama paxsi, pacha mama, inalma, jach'a jilaratanaka uywirinaka, illa, waka (reconocimiento y respeto del creador, de la vida y la pacha)
- n. Aruntaña jiliri irpirinakaru jach'ata sik'aru (saludo y respeto a las autoridades de mayor a menor, humildad, honestidad, honradez, servicio a la comunidad y el agradecimiento, gratitud).
- o. Llamphu chuima (humildad, corazón blando).
- p. Qhoma (honestidad, honradez, transparencia, ser agradecido).
- q. Qhuyapayasiña (solidaridad).

*Aspectos claves para fortalecer la administración de justicia del gobierno autónomo originario de Corque Marka*

Sobre la formación y capacitación de los machakas (autoridad nueva), debe existir una responsabilidad de quien asume como autoridad, una conciencia de sus atribuciones para cumplirlas de manera ecuánime, imparcial y sin vulnerar derechos. A la vez debemos ser autocríticos con algunas autoridades que asumen como si fuera por obligación y no dan importancia a los problemas ni se preocupan por asistir a talleres, no se preparan, aunque la mayoría sí tiene inquietud de hacerlo.

La aplicación de la justicia no debe estar limitada, tiene que ser para la defensa del territorio. Hay empresas que contaminan el territorio, que destrozan la armonía con la naturaleza. En este caso la justicia es también para los que viven al interior del territorio y personas externas al territorio que trabajan en el lugar.

Entre las sugerencias para fortalecer la justicia indígena está trabajar en encuentros y cumbres para proponer, sugerir y unificar criterios, siempre con el afán de mejorar la justicia indígena originaria campesina que es una luz de esperanza frente a la justicia ordinaria en decadencia; conformar un consejo de amautas que instituya las tareas de trabajo coordinado con el consejo de autoridades originarias; generar un manual de procedimientos para el desarrollo de una audiencia que se puede aplicar con las autoridades originarias en las markas, ayllus y comunidades.

Sobre un ideal pachamamista, antes el aymara era agricultor y ganadero, ahora ya es comerciante y ejerce una diversidad de actividades, muchos son profesionales de diferentes áreas y otros son políticos. La justicia tiene que responder a esa complejidad, funciona cuando se ponen en práctica nuestros principios y valores ancestrales que están ligados a la producción, que no favorezca a un criterio económico político.

Para el consejo de amautas, yatiris y qolliris, la justicia está ligada a las illas, wak'as, a la Pachamama. En correspondencia a eso es necesari-

rio empezar el tratamiento de algún conflicto con el ritual correspondiente para pedir licencia o permiso para actuar de manera imparcial, sin vulnerar derechos, pidiendo sabiduría e inteligencia para proponer alternativas de solución donde ambas partes salgan ganando, buscando un propósito de la convivencia pacífica entre todos los pobladores. Uravi tiene su propia forma de administración de justicia y Samancha, lo propio, las normas tendrán que ser más flexibles dependiendo de las características de cada lugar.

No se puede llevar los conflictos para su resolución al cabildo, estos deben resolverse en la comunidad, el ayllu y/o en la marka, en la dimensión de la justicia que busca el perfecto equilibrio, restaurar la justicia y lograr un balance en las decisiones con un fondo espiritual.

Hace falta reglamentar los procedimientos solo en el marco general, conocer normativas, actualizar y adecuar los estatutos y reglamentos de la comunidad conforme a la Constitución Política del Estado y otras normas vigentes.

Hay una necesidad de conformar el control social con representación de las comunidades y/o ayllus y una directiva para velar la transparencia y la efectividad sobre los derechos.

## **2.2. Desafíos y propuestas para fortalecer justicias propias y autonomías**

Una vez analizados los sistemas de justicia por cada territorio indígena, se conformaron grupos mixtos con representantes de todos los territorios para analizar y discutir los siguientes puntos:

- a. Cuáles son los desafíos al interior de los pueblos para fortalecer sus formas de gobierno propio y sus justicias.
- b. Qué pueden y deben hacer de manera independiente.
- c. Cuáles son los desafíos de los pueblos para fortalecer sus formas de gobierno propio y sus justicias en su relación con el Estado.
- d. En qué es importante que el Estado les apoye.

A continuación, presentamos los resultados de esta sesión de trabajo.

### ***Desafíos al interior de los pueblos para fortalecer sus formas de gobierno y sus justicias***

- Como gobiernos autónomos proponemos, para fortalecer nuestra autonomía, deslinde jurisdiccional y cooperativas comunitarias.
- Unificarnos para fortalecer la CONAIOC.
- Unirnos para superar los tropiezos.
- Asignación de presupuestos para la ejecución de justicia, movilización, sueldos, etc. Se necesitan recursos.
- Desarrollo integral en los diferentes niveles.
- La recuperación del nivel educativo, social, cosmovisión y saberes y conocimientos, respeto a los mayores. Los saberes de nuestros ancestros.
- Propia justicia, educación y salud.
- El mismo ministerio del área pueda lograr la ley de unidades territoriales y la conversión de municipio a autonomía indígena (necesitamos la base catastral del INRA, hay territorios que están fuera de la TCO. El INRA empezó a dictar nuevos asentamientos, es un desafío tener la ley para desarrollar nuestro plan de desarrollo indígena).
- Continuar con el proceso de la lucha.
- La consolidación plena de nuestros territorios.

### ***¿Qué podemos y debemos hacer de manera independiente?***

- Tomar nuestras propias decisiones, fortalecer nuestra organización.
- Tomar decisiones consensuando con las bases.
- Inculcar, incentivar y transmitir la sabiduría cultural desde el vientre materno, incentivando que nuestros hijos y nietos se sumen a la lucha que estamos buscando.
- Sostenibilidad de la vivencia ancestral, fortalecimiento permanente en el campo de la salud, educación y cultura. Esto debe ser trabajado en cada AIOC de manera independiente.
- Sistematizar las normas de reglamento propio escritas para la nueva generación.

- Mantener normas propias de gobierno ancestrales, usos y costumbres, las lenguas, etc.
- Educación en las familias y en las comunidades, hoy en día casi no hay respeto.
- Promover y hacer cumplir los valores comunitarios.
- Conocimiento propio, somos independientes, recibir alguna normativa, tomamos nuestras propias decisiones.
- Para el caso guaraní, estamos trabajando el desafío, en el marco de su proyección. Nuestra reflexión era qué queremos conseguir de aquí a 30 años, cómo empezamos a renovar la educación, qué nos está haciendo falta para consolidar la autonomía. Nuestro desafío se ha ido materializando lentamente. En el estatuto está establecida la educación intracultural, los instrumentos jurídicos, pero vivimos en una crisis en la dirigencia, nos falta que los interlocutores nos propicien el espacio y condiciones de diálogo con todas esas instancias, eso hace falta para concretar nuestros desafíos.
- Hemos sido propositivos aportando a la estructura orgánica del Estado.

***Desafíos de los pueblos para fortalecer sus formas de gobierno propio y sus justicias en su relación con el Estado***

- Igualdad de jerarquía entre la justicia ordinaria y originaria.
- Que el Estado nos proporcione el apoyo logístico para el ejercicio de nuestras justicias.
- Cortar la injerencia de la justicia ordinaria, teniendo unidad.
- Dialogar, reflexionar y hacer entender al Estado para despejar las piedras que ellos nos ponen en el camino con sus leyes, normas y recursos. El Estado asigna recursos a organizaciones nuevas, pero solo hay que ver cómo estamos en la CONAIOC.
- Nuestra justicia originaria es transparente, sin costo, cosa diferente con la otra justicia.
- Antes éramos firmes, coordinábamos, estábamos relacionados, así eran los 90.
- Todas estas organizaciones están débiles, el virus son los partidos políticos, han destruido esa organización firme. CIDOB ya no coordina

con las regionales ni las subcentrales, debemos tener una coordinación firme y con decisiones propias.

- Desarrollar normativas específicas para el desarrollo de las autonomías.
- Sistematizar las experiencias en autogestión de las justicias.
- Tiene que haber la forma de dialogar, sin ese mecanismo será difícil avanzar, el fortalecimiento debe ser permanente.
- Consolidar el estatuto de autonomía de CONAIOC, consolidar el estatuto y reglamento.
- Coordinación con el nivel central del Estado, con las diferentes instituciones.
- Como gobierno autónomo, nos cuesta hacer la coordinación, debemos sentarnos a una mesa.
- Nosotros que todavía nos espera más allá, fortalecernos, hemos gobernado desde siempre solo que ahora lo estamos haciendo de manera legal.
- La adecuación de las leyes de medio ambiente y áreas protegidas. Todavía están desactualizadas, con la anterior Constitución.
- El Estado tiene proyectos UPRE que debería dar a los gobiernos autónomos con industrias que generen empleos directos e indirectos.
- Ejercer la aplicación plena de la CPE.
- En el aspecto de justicia, CONAIOC debería estar fortaleciendo con talleres, incluso a nivel internacional.

### ***¿En qué es importante que el Estado apoye?***

- Que deje de poner trabas en el proceso autonómico.
- Que disminuya la burocracia (la creación de la Ley de Unidad Territorial, esto se debe presentar ante la Asamblea Plurinacional, eso no va con nosotros, deberíamos ver otra alternativa).
- Propuestas para modificar las leyes, Ley SAFCO entre otras.
- Pedir que se socialice las AIOC mediante campañas de medios de comunicación.
- El gobierno central debe hacer otro presupuesto especial para las AIOC.
- Se deben diferenciar los presupuestos, nosotros somos autónomos.

- Que el Estado ayude en las instancias correspondientes hasta su consolidación, que no haya más trabas.
- No hay normas. Las instancias del gobierno deben tener normativas vigentes, es responsabilidad del nivel central del Estado.
- Interlocutores válidos: CONAIOC, el Ministerio.
- Instancias que deben fortalecerse, el Viceministerio tiene una agenda de trabajo, pero no ha prosperado. Estos deben posibilitar reunirnos con los actores, con los magistrados, senadores, etc.
- Claridad en la parte organizativa.
- Visibilizar las autonomías a nivel nacional e internacional.
- Beca internado a nivel superior de cada GAIOC, fortaleciendo técnicos superiores.
- CONAIOC debería buscar financiamiento para agilizar el ejercicio de las autonomías.
- El mayor obstáculo está en las normativas y las leyes, se debe pedir la flexibilización y modificación de estas leyes: Ley de Régimen Electoral y la Ley SAFCO.
- Si las leyes van a modificarse, deben ser socializadas inmediatamente.
- Apoyo logístico.
- La justicia ordinaria y los jueces deberían tener este conocimiento.

### ***Propuestas para el diálogo con el Estado***

- Solicitar por escrito sobre la base de lo que se ha dicho.
- Firmar un compromiso entre el Estado y las organizaciones.
- De este diálogo deben salir propuestas y compromisos con plazos determinados, eso se debe plantear a las autoridades.
- Que no haya referendo donde hay 80% de población indígena.
- Cambiar y suprimir los procedimientos y requisitos de los procesos autonómicos en los territorios titulados.
- La voluntad política de parte de todas las instancias.
- La capacitación a los funcionarios públicos de todas las instancias del Estado en derechos indígenas.
- Demasiado tiempo para aprobar los estatutos.
- Restitución del Ministerio de Autonomías.

- La existencia de información fluida entre otros ministerios e instancias del gobierno sobre las autonomías.
- La CONAIOC debe entrar al Pacto de Unidad.
- Las autonomías ya en curso necesitan una unión más fuerte e intercambio de experiencias.
- Necesita mayor presencia del Estado, no se puede echar la carga a un solo ministerio. Nuestro relacionamiento debe ser así con los otros ministerios.

### **2.3. Producción de documento para el diálogo con el Estado**

Con base en la evaluación y el análisis del primer y segundo día del encuentro, se elaboraron una serie de propuestas para el diálogo con el Estado para el fortalecimiento de la justicia indígena y la consolidación de las autonomías. El documento fue presentado en el tercer día del evento a una serie de instituciones del gobierno que fueron convocadas por las organizaciones indígenas (ver abajo).

## **3. Tercer día: el diálogo con el Estado**

El tercer día, última jornada del diálogo, comenzó con la lectura del documento preparado por las naciones indígenas. Acto seguido intervinieron los representantes del Estado, quienes participaron para dar respuesta a los puntos señalados en el documento. A continuación presentamos el contenido del diálogo.

### **3.1. Lectura del documento para el diálogo**

“Nosotros, representantes de los Pueblos Indígenas de los Gobiernos Autónomos Indígenas Originario Campesinos (GAIIOC) de Charagua, Raqaypampa, Uru Chipaya y en proceso Lomerío, Territorio Indígena Multiétnico y Corque Marka, y miembros de las CONAIOC, luego de un proceso de análisis e intercambio sobre la situación de la implementación de nuestras autonomías y de las actuales solicitudes en proceso de marcha, realizado durante el Diálogo Nacional Estado Plurinacional

de Bolivia y los Pueblos Indígenas Originario Campesinos en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra del 12-14 de Diciembre del 2018, hacemos las siguientes propuestas para que entidades competentes del Estado puedan dar el debido apoyo y prioridad al avance de nuestros procesos autonómicos para consolidación del Estado Plurinacional de Bolivia.

### **Cancillería:**

Solicitamos que se designen recursos de apoyo a las autonomías indígenas.

Agendar una actividad conjunta entre Cancillería y CONAIOC para canalizar recursos internacionales para el fortalecimiento de la autonomía.

Que la CONAIOC en coordinación con la Cancillería haga incidencia sobre los avances de la autonomía y los procesos autonómicos en instancias internacionales como el Foro Indígena de las Naciones Unidas y otros.

### **Tribunal Electoral**

Solicitamos que el Tribunal Electoral en coordinación con la CONAIOC dialogue sobre la flexibilidad de su calendario electoral para poder atender las demandas autonómicas en curso.

Plantear la reducción de los costos del referendo, en coordinación con la CONAIOC. Para dar respuesta a esto, solicitar la modificación o ajustes de la Ley Electoral 026.

Someter a su consideración la designación y elección de representantes a la Asamblea Legislativa Plurinacional y Departamental elegidos mediante normas y procedimientos propios.

### **Viceministerio de Justicia Indígena**

Solicitamos el respaldo de asignación de presupuesto para el ejercicio de la justicia indígena originaria (implementación, logística) y la creación de brazos técnicos a nivel departamental.

Que exista personal técnico que conozca sobre el ejercicio de las justicias indígenas originario campesinas. Considerar crear una unidad especial, y oficinas por cada departamento para el ejercicio pleno de la justicia indígena.

### **Tribunal Constitucional**

Solicitar que exista profesional en el Tribunal Constitucional Plurinacional que maneje los temas de justicia indígena (Unidad de Jurisdicción Originaria).

Pedir que la Escuela de Jueces y la CONAIOC capacite a abogados y autoridades originarias sobre el tema de jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la justicia indígena.

Solicitamos que tenga celeridad en el control de constitucionalidad de los estatutos autonómicos.

### **Viceministerio de Autonomías**

Apoyarnos en las instancias correspondientes a lograr la modificación de la Ley 031 (Marco de Autonomías) sobre el doble referendo para que donde exista 80% de población indígena no haya un segundo referendo para la aprobación de las demandas autonómicas.

Solicitar que se apoye en la formación de personal técnico en temas de justicia propia y procesos autonómicos y gestión pública a través de diplomados. Que haya un financiamiento del costo para facilitar la participación de los pueblos indígenas.

Que el Viceministerio de Autonomías coordine con la CONAIOC acciones conjuntas para facilitar el diálogo con actores competentes del Estado para la resolución de los problemas relacionados a los procesos de constitución de autonomías (senadores, diputados, magistrados, viceministros, INRA Nacional, etc.) para generar una planificación o

programa relacionado a las necesidades de cada demanda autonómica con ejes claros. Fijar plazos y cronograma con tiempos definidos para resolver necesidades específicas de cada proceso autonómico. Exigimos una Ley Especial que regule el Sistema de Administración Fiscal y Control Gubernamental en los Territorios Indígenas.

Firmamos conformes, el día 14 de diciembre en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia”.



**FOTO 1:** Copia del Original de documento para el diálogo con las firmas de todos los representantes indígenas

### **3.2. Intervención de magistrada Julia Elizabeth Cornejo Gallardo**

Bueno, quiero reiterar un saludo, me emociona mucho ver aquí al pueblo Uru Chipaya, Corque Marka, donde hemos vivido mucho tiempo, muchos años atrás. Comprendemos plenamente el proceso antes de llegar al Tribunal Constitucional, el proceso que siguen las autonomías indígena originaria campesinas es uno de los más complejos dentro de

los cuatro tipos de autonomías. Y en ese sentido, recibo, recibimos, junto con el Dr. Carlos Calderón, con los otros miembros del Tribunal Constitucional, estas recomendaciones, estas intervenciones que ustedes han hecho, las tomamos en cuenta y las vamos a presentar al Tribunal Constitucional. Pero quisiéramos comentarles, así como hizo el Dr. Carlos Calderón, que me parece importante que se tome en cuenta que el Tribunal Constitucional Plurinacional, como dice su nombre, es plurinacional por diferentes motivos. Primero, por un tema de forma, que está vinculada a la conformación del Tribunal Constitucional. El Tribunal Constitucional, dice la Constitución Política del Estado, debe estar conformado por representantes de la jurisdicción indígena originaria campesina, así como de la jurisdicción ordinaria. Por eso cuando se convoca a elecciones de magistrados, se da una puntuación especial a quien se identifique como indígena. Segundo, el Tribunal Constitucional, como es un órgano independiente del órgano judicial, del órgano electoral, del órgano ejecutivo, del órgano legislativo, de esos cuatro órganos que antes llamábamos el poder público, es el garante de la vigencia de la Constitución Política del Estado. En ese mismo sentido, con mayor razón, es el garante de la plurinacionalidad. Es un mandato que nos da la Constitución. Nosotros tenemos que hacer cumplir la Constitución, garantizar la vigencia, el respeto de los derechos y garantías fundamentales de todas las personas, entre ellas por supuesto de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Es un desafío muy grande. Y ¿cómo tenemos que hacer eso?, hay muchos mecanismos, uno de ellos es que el Tribunal Constitucional, a diferencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional que interpreta la ley, tiene que interpretar la Constitución. Otra atribución que tiene es que resuelve los conflictos de competencia entre la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción indígena originaria campesina y la jurisdicción agroambiental.

Vamos a sugerir a sala plena que se pueda ver organismos para mejorar este relacionamiento. Ha habido un desempeño del Tribunal Constitucional con el propósito de sacar adelante los estatutos y cartas orgánicas. Yo quiero resumirles la información que me acaban de pasar, por ejemplo en el caso de Chuquisaca tuvimos a Macharetí, Huacaya

y Mojocoya, de los tres solamente Machareti dijo sí a su referendo. En Cochabamba está Raqaypampa. En Oruro está Corque Marka, que tiene pendiente su referendo; Pampa Aullagas, que tiene pendiente su referendo; Uru Chipaya, que está vigente dijo sí, está en la comunicación e interpretación de su autonomía; la marka Salinas, que acaba de hacer la declaración de constitucionalidad hace pocos meses; Totora Marka, que también entiendo que dijo sí.

En el caso de Santa Cruz, hicieron la consulta Lomerío, Charagua, Iupaguasu, Urubichá e Iyambae. En esos cinco casos está pendiente el referendo en Lomerío. Ese es un tema muy importante a tomar en cuenta. Sería recomendable en el marco de este trabajo interinstitucional, hacer una estrategia de cumplimiento para los que están para referendo, para los que están para consulta. En el caso de Charagua, en implementación, y están para pregunta y para acceso a conversión Iupaguasu y Urubichá. En el caso de Iyambae se ha admitido y está ya con sorteo, el día miércoles hemos tenido la última sala plena en el Tribunal Constitucional. Y en esa sala plena se ha sorteado de manera extraordinaria esa consulta para la declaración de constitucionalidad. Hemos sacado el auto de admisión como comisión de admisión en el Tribunal Constitucional, que se les ha notificado el día de ayer y al mismo tiempo se ha sorteado de manera extraordinaria, es decir ya se ha asignado un magistrado, porque el Tribunal Constitucional tiene en su gestión un momento del año en el que suspende los sorteos de causas por un tema de tiempo. Por ejemplo, nos llega un amparo constitucional, tenemos treinta días para resolverlo. Entonces treinta días antes de que culmine el año es el último sorteo. Entonces hemos hecho una pausa en el sorteo y de manera extraordinaria la sala plena ha determinado hacer el sorteo para el caso que les contaba. Finalmente el tema del Beni, el Territorio Indígena Multiétnico que está pendiente de referendo.

Es un desafío para el Tribunal Constitucional hacer un análisis, una interpretación intercultural. Nosotros somos bolivianos, pero tenemos el desafío como magistrados de hacer técnicas, metodologías de argumentación intercultural, y eso muchas veces requiere de un diálogo con las

naciones y pueblos indígenas. Por eso cuando hacíamos el tratamiento en el caso de Charagua o de Totorá o de Uru Chipaya se han acercado al Tribunal a hacer un diálogo y el Tribunal ha logrado comprender y asimilar todas esas normativas propias, la institucionalidad, la estructura de su reforma propia. Habría que ver un mecanismo parecido, respondiendo al hermano que decía solicitar que existan profesionales en el Tribunal Constitucional Plurinacional que manejen temas de justicia indígena, va de ida y vuelta. Como decía el Dr. Calderón, respondiendo ya a la pregunta número uno, tenemos en el Tribunal Constitucional a la secretaría técnica. El Tribunal Constitucional está compuesto por nueve magistrados, que tienen que resolver las sentencias. Pero tiene dos brazos operativos que le apoyan en su labor. Un brazo es la Academia Plurinacional de Estudios Constitucionales, a través de esa instancia hacemos seminarios y cursos. El otro brazo operativo es la secretaría técnica, y esta es interesante en el sentido de que es multidisciplinaria y tendría que ser transdisciplinaria; en esta secretaría técnica están profesionales antropólogos, sociólogos, politólogos, y el objetivo de esta instancia es posibilitar que haya un trabajo de campo cuando se vea la necesidad y se trate de pueblos indígenas. Hay muchos casos en los que resolvemos las consultas de las autoridades indígenas. Cuando hay acciones de amparo o cualquier otra que esté involucrada en relación con los pueblos indígenas, este brazo operativo es absolutamente importante. Por eso existen allí profesionales que no son abogados, que están formados para levantar información lo más fehacientemente posible como son los antropólogos, sociólogos y politólogos.

Ese es un insumo que facilita a los magistrados tomar una decisión. En ese sentido, yo les decía que debería ser de ida y vuelta, que haya un diálogo, que pudiéramos escuchar de manera directa a las naciones y pueblos indígenas sobre sus instituciones cuando se trata de autonomía. Ese es un parámetro que nos da la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos y las convenciones internacionales de los derechos de los pueblos indígenas. Tenemos que ver una manera de materializar este mecanismo. En respuesta al pedido de que la Escuela de Jueces y la CONAIOC capaciten a los abogados, con prioridad indígenas ori-

ginarios, sobre el tema de jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto a justicias indígenas, comentarles ahí muy brevemente que la Escuela de Jueces depende del Tribunal Supremo de Justicia, es decir es parte del Órgano Judicial. Ya les dije que nosotros como Tribunal Constitucional somos un órgano independiente. Pero esta Escuela de Jueces tiene una labor estratégica a la hora de formar a los jueces y está teniendo su segunda generación de jueces formados de manera brillante. Incluso vienen de otros países a tomar esa capacitación. No depende de nosotros, pero ya que nosotros estamos involucrados con el tema de la jurisprudencia, yo sugiero a la CONAIOC, vamos a sugerir a la sala plena, se pudiera hacer un convenio conjunto, tripartito. De tal manera que las tres instituciones puedan trabajar este tema de la difusión de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre justicia indígena originaria campesina. Pero eso también depende de una gestión que se puede hacer de manera conjunta.

En el tema de la celeridad del control de constitucionalidad, hemos mostrado la voluntad de acelerar, hemos visto mecanismos internos, por ejemplo, hay mesas técnicas. Hay una decisión al interior del Tribunal Constitucional de mejorar los tiempos. Es verdad, hay precedentes que muestran que se ha retrasado mucho, pero eso es cuestión de cómo mejorar la metodología del trabajo. Ahí decirles que el Tribunal Constitucional, la sala plena, tiene esa decisión de mejorar cada vez su tratamiento de los estatutos. Uno de ellos, por ejemplo, se ha intensificado los días de trabajo por mesa técnica, ha incorporado más equipo. Por otra parte, por ejemplo, cuando se trataba de las preguntas del referendo, que tienen que salir en 15 días, también las hemos resuelto en el menor tiempo posible. En ese sentido hay la voluntad de la sala plena de mejorar este procedimiento.

Yo quiero agradecerles por darnos a conocer sus preocupaciones, manifestarles como Tribunal Constitucional que estamos con la voluntad pre-dispuesta para coordinar los detalles de estos aspectos, muchas gracias.

### **3.3. Intervención magistrado Carlos Calderón**

Muchas gracias, hemos escuchado atentos las recomendaciones. Lo primero que yo les quiero comentar es que, en el Tribunal Constitucional, desde el momento en que hemos asumido el cargo de nuevas autoridades el 3 de diciembre, hemos tomado una decisión unánime que ha sido y es hasta la fecha priorizar el desarrollo de todas las entidades autonómicas y el control previo de constitucionalidad para todo el país. Sabemos que una de las características o cualidades que tiene el Estado Plurinacional de Bolivia es que es descentralizado y con autonomías. Si bien se ha criticado que la autonomía y del proceso autonómico en nuestro país no ha avanzado como se quisiera, nosotros hemos dado muestras a la fecha de que estamos comprometidos con estos procesos. Es así que hemos resuelto. Estábamos realizando en la última sala plena más del 85% de todas las consultas de control de constitucionalidad previo a la fecha, es así que, a diferencia de la anterior gestión, nosotros en vez de durar más de uno o dos años en resolver las causas estamos llegando a durar entre 3 y 4 meses en las consultas de control previo de constitucionalidad, y obviamente dentro de ello, priorizamos. Ahí hay que resaltar la gestión de algunos colegas, y aquí está la doctora Elizabeth Cornejo que les va a decir que se ha estado haciendo seguimiento y participando en esas reuniones en representación del Tribunal Constitucional, ella nos transmite las preocupaciones, las expectativas, así como nos comprometemos todos a conocer este tipo de solicitudes. Otra más de las muestras es que la última sesión de sala plena se ha habilitado un sorteo extraordinario para insertar el conocimiento y la revisión de algunas autonomías indígenas originarias campesinas. Sabemos que los de la GKK (Gran Kaipependi Karovaicho) han estado nerviosos, susceptibles, porque al ver que otras autonomías avanzaban, tal vez pensarán que no se hace conocer la de ellos, sin embargo le hemos dado la prioridad y el conocimiento normal, absolutamente normal. También les pedimos comprensión de parte de ustedes, tomen en cuenta que nuestra institución como todas las del Órgano Judicial se encuentran sobresaturadas de procesos. Tenemos sobrecarga laboral y sería lindo acoger lo que dice el hermano y poder resolver en tres días lo

que el procedimiento dice en diez. Nosotros cada semana nos sorteamos al menos dieciséis expedientes de tutelares y tenemos cuatro normativas más que resolver. Eso quiere decir que cada magistrado tiene al menos 36 sentencias por revisar, eso quiere decir seis por día. Ustedes ven que seis sentencias por día involucran a veces revisar 4, 5, 10, 12 cuerpos, si uno lo quiere hacer racionalmente y lo quiere hacer responsablemente tiene que revisarlo todo. Que tan alegre sería el poder sacar 50 expedientes, pero no se puede, tendríamos que hacer mal las cosas, tendríamos que estar vulnerando derechos, omitiendo y emitiendo a veces resoluciones contrarias a la Constitución Política y ese no es el caso. Tenemos que actuar con responsabilidad y ahí obviamente lo que procuramos es priorizar algún tipo de acciones que llegan al Tribunal Constitucional. Efectivamente priorizamos estas autonómicas, también priorizamos las acciones populares. Hemos priorizado las acciones de libertad porque entendemos que hay circunstancias de la población que necesitan más que otras. Eso sabe la doctora, con quien tengo el gusto de compartir sala, que además dentro de la jurisprudencia del programa constitucional hemos estado desarrollando un modelo en el que se hace una protección reforzada de grupos vulnerables y ahí están los indígenas originarios campesinos, hermanos con los que nosotros trabajamos y a favor de quienes hemos procurado hacer una interpretación más valorable de la Constitución, para proteger más rápidamente sus derechos para incluso dejar de lado a unos requisitos ya en visibilidad de conocerse como es el principio de subsidiaridad.

Entonces tal vez ustedes no conocerán, pero sin que ustedes sepan y sin que tengamos el compromiso y convenio, nosotros actuamos por convicción, no necesitamos tener nada comprometido, lo estamos haciendo motu proprio. Como verán, no nos hemos comprometido a tener dentro de nuestra jurisprudencia un modelo de protección reforzada a grupos vulnerables de niños, niñas, adolescentes, mujeres e indígenas originarios campesinos, pero lo hemos hecho entendiendo que esa es la visión y espíritu de la Constitución Política del Estado.

Lo segundo que hemos priorizado son todos los procesos de consulta previa, lo vamos a seguir haciendo porque nos interesa, junto con el

Viceministerio de Autonomías, con los diferentes ministerios del Órgano Ejecutivo y el Órgano Electoral, ir adecuando la realidad a lo que dice la Constitución Política. Que no quede solamente en palabras y en buenas intenciones, nosotros procuramos materializar la Constitución y creo que el facilitar, el apresurar, este tipo de procesos hace que podamos tener en un tiempo más corto las bases estructurales o normativas que dan pie a las autonomías, y que son la gestación, la aprobación de los estatutos autonómicos y dar cargas orgánicas principales.

Respecto al personal especializado, nuestra institución ha mantenido la estructura que se había generado en la anterior gestión y una secretaría técnica. Esa secretaría técnica tiene especialistas de tierras altas, de valles y de tierras bajas. Tenemos un equipo multidisciplinario, tenemos un sociólogo, un antropólogo, y se hacen trabajos sobre varios de los procedimientos y conflictos en competencias. Tenemos informes sociológicos, antropológicos, toman su tiempo, nada es automático, pero estamos procurando resolver y salir adelante para que logremos entender mejor la realidad, las costumbres, las normas propias, sus saberes propios, y así podamos respetarlos y plasmarlos en la jurisprudencia. Hay una sala especializada, la sala cuarta, ese es el producto específico y especial para poder responder las consultas de los pueblos o naciones indígenas originarios campesinos. Por lo demás también será importante en algún momento coordinar la exposición nuestra en jurisprudencia relevante vinculada a la jurisdicción indígena originaria campesina, creo que ustedes deberían saber manejarla totalmente. Por eso, en mi primer discurso les hablé de las tres condiciones de validez para el ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina porque es fundamental que ustedes conozcan que esta jurisdicción puede ser aplicada como dice la Constitución, cuando concurren los ámbitos personales, quiere decir que las personas que sean parte de un conflicto sean miembros de la comunidad o reconozcan la jurisdicción o la autoridad de esa comunidad.

Lo segundo, el ámbito territorial, es que nos encontremos dentro de una comunidad, dentro de un ayllu, dentro de una marka, dentro de una capitania. Ese es el espacio territorial.

Y el material es el seguir lo que dice la Ley de Deslinde Jurisdiccional, que tiene algunas atribuciones específicas que tendríamos que revisar con ustedes para que sepan exactamente hasta dónde puede llegar cada autoridad indígena originaria campesina cuando vaya a resolver los asuntos y los problemas que emergen de la comunidad. Pero no tendríamos ningún problema en tener, seguramente en la siguiente gestión, un seminario o un taller de este tipo en el que podamos compartir toda la jurisprudencia relevante que tenemos vinculada a la materia, tanto en el conflicto de competencias como en acciones cautelares en las que también se ha desarrollado ampliamente estos conceptos. Es para nosotros un orgullo el haber consolidado una línea jurisprudencial clara en nuestra sala segunda, con protección reforzada en grupos vulnerables, es algo muy importante y condice con el espíritu de la Constitución, por tanto, también cada día nosotros nos damos la tarea de entender mejor los principios y los valores y fines del Estado y de los pueblos. Por ejemplo, entender el ama sua, ama quella, ama llulla y todos esos principios que han servido ancestralmente para que ustedes vivan pacíficamente y solucionen sus controversias. Para nosotros es enriquecer con ese conocimiento nuestro trabajo, la labor que desarrollamos en el marco de este Estado Plurinacional de Bolivia en el que convergen varias jurisdicciones, varias culturas y varios pueblos indígena originario campesinos, incluido obviamente este pueblo grande que es el mestizo, que es la gente de ciudad. Pero la tolerancia, el aprendizaje, el reconocimiento de los diferentes, es lo que realmente ha de generar el valor agregado o riqueza a nuestro Estado.

En ese sentido lo estamos tomando, por lo menos quien les habla, y siempre estaremos prestos a poder escuchar, a poder compartir, a poder aprender de manera conjunta y a desarrollar e insertar, talvez alguna vez, a partir de los aprendizajes que ustedes nos dejan, algunas cosas importantes de la jurisprudencia de nuestras sentencias que al tener carácter vinculante también van siendo parte de la Constitución Política del Estado.



**FOTO 3:** Representantes de las naciones indígenas de Bolivia, con magistrados del Tribunal Constitucional y el Tribunal Electoral del Estado Plurinacional de Bolivia

### **3.4. Intervención Presidenta Tribunal Supremo Electoral, María Eugenia Choque**

Primero, hermanos y hermanas, agradecerles por la sinceridad acerca de cómo ven al Tribunal Supremo Electoral, eso nos obliga también a pensar cómo vamos en cierta forma a reiniciar un trabajo. También yo quiero confesarles que, por ejemplo, en sala plena somos siete, ahora somos siete, no todos pensamos lo mismo. Esa es una cuestión bastante concreta, no todos los vocales pensamos lo mismo. Entonces cuesta avanzar una agenda, cuesta, porque ciertamente en el Tribunal Supremo Electoral tenemos amplia experiencia en lo que es democracia representativa participativa, que eso es el sufragio, pero aquello en lo que no se tiene experiencia es el tema de la democracia comunitaria con base en normas y procedimientos previos. Aquí viene el tema de las autonomías indígenas. Yo, a veces con mucha amargura, escucho que la autonomía no sirve, escriben inclusive que la autonomía no va de acuerdo con los derechos colectivos. En síntesis, disculpen lo que voy a decir, que la autonomía es mentira. Y a mí eso me decepciona porque yo veo, en la oportunidad que estuve en Uru Chipaya, el esfuerzo que ponen las autoridades, el esfuerzo que pone cada comunario, comunaria, el esfuerzo que pone el pueblo para ir adelante. Entonces, a veces yo pienso que eso tiene un tinte político, pero bueno al menos hay quienes apostamos a que las autonomías en esencia sean un tema de la libre determinación de los pueblos. A veces yo digo quizás es un sueño, pero bueno ese sueño quizás empuja a que podamos hacer algo de una manera teórica; creo que se tiene que vivir de sueños porque sigue la construcción de un Estado Plurinacional, es un esfuerzo al menos de quienes apostamos a eso. En ese marco es que el tema de las autonomías se ha empujado con mucha pelea interna, con mucha pelea externa. Es duro. Pero también eso empuja a que sigamos en este proceso, al menos quienes apostamos a este proceso en el que las autonomías puedan ser un ejercicio, un real ejercicio de autogobierno, de libre determinación. Yo estaba viendo que son como 28 años del Convenio 169, más o menos del 2007 a la fecha, más de una década de la Declaración de los Pueblos Indígenas, cuesta avanzar en el tema de los derechos colectivos. Si uste-

des revisan la bibliografía que se hace, ahora empieza a salir de manera incipiente. Yo les confieso que falta trabajar, falta hacer. En ese sentido es que el nivel de coordinación, creo que esto es también como una preocupación del Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo Electoral, el Viceministerio de Autonomías y el directorio de la CONAIOC, ha estado llevando reuniones, pero pienso que faltan reuniones mucho más operativas, por ejemplo sobre el calendario electoral. Para el próximo año tenemos las primarias, tenemos las elecciones nacionales y también tenemos lo de las autonomías o las cartas orgánicas. Ustedes saben que nosotros este 25 de noviembre hemos pasado el tema de las cartas orgánicas y ahí no entró ninguna autonomía indígena. Obviamente esto es una preocupación y sobre eso hemos tenido las reuniones, acá está la magistrada, que pienso que tienen que ser mucho más concretas, continuas, de compromiso porque a veces, cuando estamos avanzando, en algún lugar se pone como un freno. Es como un carro, estamos yendo y se pone un freno en algún lugar, diremos, y bueno eso nuevamente queda como un retraso. Yo confieso que hemos tenido dificultades, pero el espíritu de coordinación siempre ha estado presente, ¿verdad? Yo, en eso, quiero agradecer al PNUD que nos ha permitido también trabajar en estas instancias porque el presupuesto para todo el Tribunal es cada vez menos, nuestros fondos propios se están acabando. Una mayoría del Tribunal trabajamos con los fondos propios que vienen de los pagos de los certificados de nacimiento, de defunción, de matrimonio. No siempre tenemos fondos para llevar a cabo la alianza y coordinación con los pueblos indígenas. Yo quiero agradecer al PNUD que nos ha logrado apoyar para este tipo de reuniones, a la GIZ, lo que hemos logrado. Entonces, creo que el tema de coordinación sí es posible, lo hemos estado haciendo, reconozco que hay que hacerlo de una manera mucho más permanente.

Respecto a la cuestión de los presupuestos, tienen razón cuando dicen que nosotros solicitamos el presupuesto a las instancias departamentales y son las instancias departamentales las que nos pasan. Y hemos tenido también experiencias en las que nos han dicho “es muy alto, altísimo, hay que rebajar”. De manera quizás más o menos errónea hemos es-

tado presupuestando el TREP (transmisión de resultados electorales preliminares), lo confieso, hemos estado cargando a los municipios. Dijimos, bueno, como es una instancia nuestra, cargamos los fondos al POE (planificación operativa electoral). Lo cargamos a la instancia de planificación del Tribunal, eso lo hemos sacado por ejemplo porque hemos considerado que no va para el municipio, sino va para el Tribunal. Yo quiero que entiendan que uno tiene en su corazón que las cosas sean mucho más operables, que sea mucho más fácil. Incluso ahí nos hemos enfrentado entre los vocales, algunos decían “no podemos, ni siquiera tenemos, pero necesitamos”, inclusive algunos decían “que no se haga, que no haya el TREP (que es la transmisión directa y rápida del conteo)” pero eso es para evitarnos problemas de que en el camino cambien el acta de sufragio. Entonces hacemos que el TREP o la transmisión tenga sus propios fondos. Ahora desde este último lo estamos cargando a los fondos o al presupuesto del Tribunal Supremo Electoral.

Entonces yo pienso que en esto siempre hemos trabajado. Nos pasan el presupuesto, ese presupuesto les pasamos a las autoridades y en ese marco obviamente nos han estado diciendo “hay que bajar” [...]. En la ley dice que el presupuesto viene del municipio, qué ha pasado por ejemplo en Huacaya, donde la gente inclusive ya da sus propios fondos, Lagunillas quería dar sus propios fondos, pero la norma dice que tendría que venir de fondos del municipio. Entonces eso también hay que conversar y coordinar, porque no puede venir de otro lado el fondo simplemente tiene que venir del municipio. Eso dice en la norma. Pero ninguna norma está escrita en piedra, para eso hay que hacer reuniones de coordinación, “guagua que no llora no mama”, diríamos. Entonces hay que hacer también un trabajo hermanos, nosotros quisiéramos ver de su parte también, es una cuestión de exigencia decir “esto cuándo”. O sea, las puertas del Tribunal siempre están abiertas al menos de esta presidencia.

El otro punto es la designación y elección de representantes a las asambleas. Aquí no me va a dejar mentir, está el hermano del PNUD, también ustedes, para la elaboración del proyecto de ley de organizaciones políticas de ese entonces se ha hecho todo un esfuerzo de tener reunio-

nes con las organizaciones, se ha publicado un pequeño texto sobre las recomendaciones y ahí salió la participación directa de los pueblos indígenas en el caso de las autonomías indígenas. En el proyecto de ley salió, cuando se mandó a la Asamblea, se puso que la participación de los pueblos indígenas es a partir de las elecciones subnacionales. Entonces este es un reto y desafío, está el proyecto de ley que dice que la participación de pueblos indígenas está en base a normas y procedimientos propios para las subnacionales que serán después de 2019. Reconozco que no está muy claro lo que dice, en base a normas y procedimientos propios, eso dice. Obviamente no salió como nos hubiera gustado, tener una participación directa desde las nacionales, sino salió desde las subnacionales. Entonces ese es un escenario que les toca trabajar, hermanos y hermanas, es el aporte que salió desde esta instancia, no como hubiera querido, pero salió desde que tenemos esto del proyecto de ley, diré, la ley de organizaciones políticas.

En el tema del registro civil, el SERECI que ahora en Santa Cruz, tenemos todo quemado y lo único que han hecho es perjudicar a nuestros hermanos y hermanas, vamos a tener el registro con el criterio de identidad cultural. El registro, el certificado de nacimiento, va a ser primero en base a los pueblos y nacionalidades que están reconocidos en la Constitución Política del Estado. Y para esto también hemos hecho un catálogo de nombres indígenas para los pueblos guaraní, aymara y quechua. Nos gustaría hacer para los 36 pueblos, pero esto es un inicio tomando en cuenta que es una mayoría también del idioma lingüístico. Yo pienso que el orgullo de un pueblo indígena es tener un nombre indígena, es parte de la construcción de la identidad de un pueblo indígena porque no es lo mismo que llamarse Juan a llamarse Inti, por ejemplo. Entonces es un aporte esto, lo estamos haciendo, vamos a estar en la cuestión de la distribución fuerte de publicidad en los registros departamentales. Reconozco que la atención en el registro departamental tiene dificultades, pero vamos a mejorar en tanto el sistema también se mejore. Entonces decirles que sí se está trabajando, nos gustaría avanzar más, pero existen normas y leyes que en cierta forma aún tienen un carácter colonial. Una cuestión que se debe reconocer es que en ningún

país existe representantes indígenas en los tribunales departamentales. Y hemos dicho que esta nominación no solamente sea formal ¿verdad? sino también que sea consecuente en las departamentales. A raíz de eso estos catálogos de nombres, registros de nombres indígenas o también investigaciones para entender normas y procedimientos propios porque no se conocen lamentablemente.

Finalmente decirles que, en el tema de participación indígena y autonomías indígenas, Bolivia es como una prueba de que nos hemos aplazado o avanzado. Y en ese escenario es que también con el apoyo de la GIZ, con el apoyo del Programa de Naciones Unidas, el anterior directorio ha estado en Nueva York en 2016, en el foro permanente para cuestiones indígenas. El tema de pueblos indígenas y autonomías indígenas no solamente lo estamos viviendo en Bolivia, sino también en Colombia con otro nombre “Cabildos Indígenas”, también en Nicaragua se está viviendo el tema de autonomías indígenas. Y lo que nos decían es que las autonomías indígenas no solamente deben significar una transmisión de recursos ¿verdad? Ahora se muere el municipio y pasan los recursos financieros a las autoridades bajo normas y procedimientos propios. Decían, no debe ser únicamente eso, si es así no sirve, diremos, sino debe ser en ese marco de lo que son los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

En las sugerencias que nos han hecho, para el primer punto nosotros pensábamos que el 26 de mayo se podía hacer el referendo. Les vamos a convocar a una reunión, vamos a hablar con el Viceministerio de Autonomías, con el directorio de la CONAIOC, les vamos a invitar a esta reunión para que así se pueda modificar o no esta fecha. Les digo que nada está escrito en piedra, o sea siempre es posible, podemos mover la fecha. Pero también hay que tomar en cuenta que tenemos las primarias, después tenemos las nacionales, en octubre son las nacionales. No queremos que el tema de las autonomías indígenas y las cartas orgánicas se contaminen con estos dos procesos. Eso hemos pensado, pero eso lo hablaremos, yo voy a convocarles a una reunión para ver si efectivamente el 26 de mayo o cuándo puede ser.

En el segundo punto, presupuesto por procedimiento viene de la departamental, eso pasa a finanzas y les pasamos a ustedes. Y ahí se ha dicho “esto no va”. Ahora cierto nosotros también tenemos que garantizar, porque hubo experiencias en las que decíamos, hermanos, nosotros vamos a poner el chofer y la movilidad, pero nosotros tenemos también que garantizar en el marco de la transparencia. Porque en el camino, hermanos, de cartas orgánicas, por ejemplo, se ha cambiado hartas. Corremos ese peligro. Tengo una reunión con los hermanos del Tribunal Departamental de Santa Cruz. Me hubiera gustado quedarme hasta finalizar, pero voy a retirarme porque es una emergencia que estamos viviendo. Y bueno antes de pisarnos entre indios nos toca “chamancharnos”, sé que tenemos muchos errores, vamos a subsanar esos errores, les digo de todo corazón, porque estoy en la presidencia, el espíritu es ese. Pero lo que queremos es que nos “chamanchemos”. Si nos aplazamos como autonomía, no solamente se han aplazado quienes han entrado sino nos hemos aplazado quienes empujamos este proceso. Que necesitamos mejorar, necesitamos mejorar. Yo les digo no todos pensamos lo mismo lamentablemente y cuesta avanzar. Entonces, yo mil disculpas me voy a retirar, pero las puertas están abiertas. Se va a quedar el responsable del SIFDE y en ese marco vamos a hablarlo en una sala plena. Nos hemos estado reuniendo, pero quizás de manera no permanente pues lo vamos a hacer de manera permanente porque yo creo que es voluntad nuestra trabajar, de todos quienes estamos acá sentados. Ahora la cuestión de la doble consulta-referendo, eso hay que hablar y hay que también ver la coordinación. Eso ha sido presentado a la Asamblea, es a la Asamblea a la que tenemos que empujar porque no depende solamente del Tribunal Supremo Electoral sino de la instancia que va más allá.

Yo quiero despedirme, hermanos y hermanas, pero quiero irme contenta. Yo estos días he recibido mucho ultraje, mucha violencia, pero quiero irme con ese “ajayu” de seguir adelante. No es fácil, porque todas las instancias están construidas con cimientos fuertes de colonialidad. Estamos en un proceso de descolonialidad y eso lleva con todo, yo no quiero justificar nada, pero el espíritu creo que es avanzar. Muchas gracias, Jallalla.

**ANEXO: REPRESENTANTES INDÍGENAS EN EL DIÁLOGO NACIONAL  
SOBRE AUTONOMÍAS Y JUSTICIAS  
12-14 de diciembre de 2018**

	<b>NOMBRE Y APELLIDO</b>	<b>CARGO</b>
<b>CORQUE MARKA</b>	FREDDY OSMAR LAIME HERRERA	ESTATUYENTE
	MARISOL DANNY PEREZ MAMANI	ESTATUYENTE
	DIOMEDES HERRERA MAMANI	TATA MANKU CONAMAQ
	DELIA HERMINIA LAIME HERRERA	ESTATUYENTE
<b>URU CHIPAYA</b>	MELANIO LOPEZ LAZARO	JILAKATA MAYOR AYLLU WISTRULLANI
	PAULINO CONDORI LOPEZ	QHASTA YOQZTAN QAMNI EPH AUTORIDAD 4 AYLLUS
	FLORENCIO PAREDES MOLLO	JILAKATA MAYOR AYLLU MANA
<b>RAQAYPAMPA</b>	RAÚL RODRÍGUEZ	SECRETARIO DE ACTAS
	MARIO CALERO ALARCÓN	SECRETARIO RELACIONES RAQAYPAMPA
	JUAN CORDERO FLORES	
	MARIO SALAZAR ORELLANA	
	JULIAN ROMERO PARDO	
	NOLBERTO ROJAS VARGAS	
<b>TIM-I</b>	MATILDE MEDRANO SEMO	REPRESENTANTE AUTONOMÍA
	DARIO MATENE SEMO	PRESIDENTE ASAMBLEA TERRITORIAL TIM
	SEVERIANO MANTENE SEMO	REPRESENTANTE TIM

<b>LOMERÍO</b>	ELMAR MASAY SOQUERE	CACIQUE GENERAL
	PABLINO PARAPAINO CASTRO	CACIQUE DE ACTAS Y GÉNERO
	JUAN SOQUERE CHUVE	CACIQUE DE SALUD Y TIERRA
	MARGARITA CHARUPA CHUVE	CACIQUE DE RR.NN – EE.PP – CICOL
	REINALDO GONGORA CHORE	2° CACIQUE C.C.A. LOMERÍO CICOL
	MARTÍN GARCÍA	CACIQUE EDUCACIÓN CICOL
	ESTEBAN CHORE	CONSEJO ANCIANO
	MARIA CHORE OLIZ	PRESIDENTA DEL C.C.A.
	CANDIDO VIVERO PARAPAINO	PRIMER CACIQUE CICOL
	JUAN GARCÍA	
<b>CHARAGUA</b>	MIGUEL GARCÍA CHUVÉ	CONSEJO CONSULTIVO AUTONÓMICO
	HUBER RIVERO	CAPITÁN BAJO ISOSO
<b>GUTIÉRREZ</b>	JUDITH SANCHEZ	ASESORA C.B.T.
	EDWIN CUELLAR	REPRESENTANTE GUTIÉRREZ



# CUARTA PARTE

CONCLUSIÓN





**CERRANDO, PERO DEJANDO  
ABIERTO EL DIÁLOGO**



Gonzalo Vargas

Como se ha dicho con anterioridad, esta publicación es el resultado de un encuentro nacional que buscó promover un diálogo entre el Estado Plurinacional de Bolivia y los pueblos indígenas originario campesinos sobre justicias propias y autonomías indígenas, un diálogo intercultural entre diferentes actores que protagonizan, en mayor o menor medida, avances en los cambios institucionales que se van produciendo en el país, a partir de los temas de territorio, autonomías y justicia. El contexto de este encuentro es la demanda de reconocimiento de los derechos fuertemente relacionados a las naciones y pueblos indígena originario campesinos y sus intentos de articulación con instituciones estatales, con las que generalmente se han protagonizado relaciones históricas de colisión y de discrepancia, que a su vez expresaban proyectos civilizatorios diferentes que el Estado Plurinacional, hoy, está encargado de articular.

El objetivo se concretó con la instalación de este espacio de comunicación entre las naciones y pueblo indígena originario campesinos (NPIOC) de las diferentes regiones del país, que están en proceso de construcción de sus autonomías indígena originario campesinas (AIOC), con representantes de las instituciones del Estado como son el Tribunal Constitucional Plurinacional, el Tribunal Supremo Electoral y el Órgano Ejecutivo con el Ministerio de la Presidencia, a través del Viceministerio de Autonomías, además de la participación de varias instituciones no estatales que trabajan apoyando en el desarrollo de las AIOC. La Universidad de East Anglia (Reino Unido) y la Universidad NUR jugaron un rol articulador al tender puentes para el diálogo.

El apunte que va a continuación pretende subrayar los elementos centrales del debate intercultural a manera de conclusiones, exponiendo la participación de los actores arriba señalados en tres partes. La primera rescata las visiones de los representantes de las AIOC presentes en el evento a partir de elementos centrales del debate como territorio, autonomías y justicia. Una segunda parte resume puntos de vista de analistas que trabajan apoyando el desarrollo de las AIOC. La tercera parte cierra con la opinión de las instituciones del Estado.

## **1. Las naciones y los pueblos indígena originario campesinos**

### **1.1. La autonomía indígena originaria campesina de Corque Marka**

#### *La justicia indígena y la autonomía administrativa*

En la AIOC de Corque Marka, las formas de ocupación territorial que desarrolló su pueblo han generado normas e instituciones de comportamiento colectivo e individual para las relaciones de convivencia armónica entre personas y su relación con el territorio. La asamblea comunitaria es el escenario principal de deliberación, creación y recreación permanente y dinámica de esas normas e instituciones. Los mandatos emanados de la asamblea pueden ser delegados a personas que fungen roles, es el caso de las propias autoridades naturales que son elegidas según normas y procedimientos comunitarios para hacer el seguimiento y vigilar su cumplimiento.

Dado que Corque Marka es un pueblo que va construyendo su autonomía, abrió en las deliberaciones de construcción de su estatuto autonómico un espacio de debate para gestionar la justicia. Como resultado de esto, en el Estatuto Originario de Corque Marka se menciona los mecanismos del ejercicio de la justicia, separándolos de las acciones que regulan la conformación del gobierno de la autonomía, así como de los aspectos de organización de la estructura institucional y la administración de las políticas públicas.

#### *Órganos de justicia originaria*

El ejercicio de la justicia originaria de Corque está construido en cuatro dimensiones: espiritual, social, político y económico. A su vez estas dimensiones están fundamentadas en la Constitución Política del Estado, el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y regidas por sus autoridades originarias, conforme a los principios de oralidad, gratuidad, rapidez,

flexibilidad, transparencia, reconciliación y restauración de la convivencia pacífica. La designación de las autoridades está determinada por los usos y costumbres denominado “sara thaqi”.

El Órgano de Justicia Originaria, conformado por el Consejo de Autoridades Originarias de las comunidades y/o de los ayllus y la marka, es la instancia máxima de justicia y su mandato en el tiempo está definido según normas y procedimientos propios. El Consejo de Sabios Originarios juega el rol de consulta, asesoramiento y orientación para fortalecer la administración de justicia originaria.

#### *Órgano de administración de políticas públicas*

El control de la gestión del Gobierno de la Autonomía está delegado al Órgano de Control Social Originario, tiene atribuciones como fiscalizar, controlar y verificar el adecuado cumplimiento de las funciones de los órganos Ejecutivo y Legislativo; velar por la calidad de los servicios públicos; controlar la gestión pública, el trabajo de las y los servidores, elevar informes mensuales al Cabildo; formular informes que fundamenten la decisión de destitución de servidores públicos (Estatuto Autonómico de la Autonomía Originario Campesina de Corque Marka: art. 63).

De esta forma, el Estatuto Autonómico, a tiempo de abordar el tema del ejercicio de la jurisdicción indígena originario campesina, simplemente separa los roles de la autoridad administrativa de la autonomía, de la que se ocupa plenamente el Estatuto, y hace una breve referencia a la autoridad territorial o ancestral, representada en este caso por el Órgano de Justicia Originaria, como encargada de regular la justicia indígena originario campesina en Corque Marka.

#### *Debilidades en el orden orgánico*

Los expositores señalaron que, independientemente de la participación de las NPIOC en la Asamblea Constituyente y sus aportes en el diseño de la nueva CPE, el debate actual en la implementación de las

AIOC es de controversia entre los principales grupos indígenas originarios campesinos del país. Mientras la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) y el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ) han optado por impulsar las AIOC, en la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia - Bartolina Sisa (FNMCB-BS) no perciben la necesidad de que los pueblos indígenas consoliden una mayor autonomía.

## 1.2. El Territorio Indígena Multiétnico (TIM)

### *Estructura organizativa*

En el caso del Territorio Indígena Multiétnico (TIM), que abriga a cinco pueblos indígenas, Chimanés, Mojeños Trinitarios, Mojeños Ignacianos, Yuracaré y Movima, la estructura organizativa territorial está sobre la base del cabildo que ejerce funciones para armonizar la vida interna de las comunidades a través de la reproducción cultural de prácticas comunales, sustentadas en lógicas comunitarias de reciprocidad, complementariedad y redistribución, y sistemas orgánicos de elección, representación y mecanismos de toma de decisiones.

Las funciones internas del cabildo son las de organizar los trabajos comunales, mantener en vigencia los sistemas orgánicos, ejercer control interno y externo de los recursos naturales y administrar justicia, entre otros. Existen también algunas funciones de orden externo que tienen que ver con problemáticas agrarias y de recursos naturales, gestiones que se hacen ante instancias del Estado.

### *Sistema de justicia del TIM*

Las normas del sistema de justicia emergen de los principios que otorga la tradición, entre ellos están el **dinamismo**, que se expresa en la reelaboración de normas y la redefinición permanente y colectiva acorde a la realidad territorial; el **consenso o carácter colectivo**, debido a que los conflictos se solucionan de manera pública; la **oralidad**, como

uno de los mecanismos más usuales en la transmisión de las normas; y la **flexibilidad**, que es un mecanismo de amplia deliberación según contextos en los que suceden los hechos.

A nivel comunal cuentan con un estatuto orgánico y elaboran actas, ambos son mecanismos de definición y registro de normas que ha sido incorporados en las últimas décadas. En cierta medida son formas de positivización de los procedimientos. No está clara la pertinencia o no de los mismos, ya sea por los aportes o por los riesgos que podría conllevar esto.

#### *Respecto a la autonomía*

Los pueblos del Territorio Indígena Multiétnico cuentan con un Estatuto Autonómico revisado y observado por el Tribunal Constitucional. Aun así, reclaman que no se está reconociendo las formas comunitarias de las diversas culturas y territorios existentes en el país, sino que se está forzando un proceso de transformación al formato estatal moderno para procesar ese reconocimiento.

La probabilidad es que, tratándose de una instancia administrativa, que manejará entre sus recursos económicos aquellos que provengan del Estado, las entidades territoriales gubernativas, como son la gobernación o el municipio, deben asumir normativas para la gestión de recursos, inclusive las AIOC, porque serán “entidades administrativas”. ¿Esta es la observación planteada? En este último caso, obviamente también estarán sujetas a las normas y procedimientos emergidos de las asambleas comunitarias y sus autoridades territoriales.

### **1.3. Autonomía indígena de la Nación Monkoxi en Lomerío**

#### *El camino recorrido para su autonomía*

La Nación Monkoxi considera a su territorio como su “refugio” y el “camino hacia la libertad”. Es el espacio destinado a reconstruir todas sus formas y sistema de vida, cultura, lengua y economía, ejerciendo su

propio gobierno ancestral y con ello su autonomía territorial. El año 2008 profundizaron el proceso de reflexión para hacer realidad la autonomía indígena que finalmente procede con la aprobación de la Constitución Política del Estado el año 2009 y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

### *La justicia indígena*

La justicia comunitaria es una práctica ancestral que está presente y perdura en el día a día, es dinámica y flexible porque se adecúa a las necesidades locales, y se transmite de generación en generación como herencia social.

Para el pueblo Monkoxi, las asambleas comunitarias constituyen la instancia máxima de deliberación y decisión política, social y cultural, son además un espacio donde se tratan asuntos internos de interés comunal y territorial y el escenario donde se administra justicia comunitaria. El Consejo Territorial de Ancianos y el Directorio de la CICOL son las instancias superiores que atienden conflictos no resueltos en el ámbito comunal y zonal o casos de extrema gravedad.

Entre las principales características de la justicia comunitaria está el hecho de que es ejercida a través de autoridades territoriales. La asamblea comunitaria como la máxima instancia de toma de decisiones se desarrolla bajo principios de vida y de convivencia, busca preferentemente la reparación del daño causado, conciliar a las partes mediante la reflexión y el diálogo, y reintegrar a la persona a la comunidad; es oral, flexible, gratuita y participativa.

Afirman que el proyecto de Estatuto Autonómico de Lomerío reconoce a la justicia comunitaria o el derecho indígena dentro de su estructura de gobierno, lo cual no parece coherente, por cuanto el Estatuto es una norma institucional básica de organización de la entidad territorial administrativa y no tiene que reconocer la justicia comunitaria, que está garantizada por la CPE en el marco de su libre determinación.

### *Respecto al territorio*

La justicia y el territorio se expresan cuando emergen conflictos vinculados al aprovechamiento y explotación ilegal de los recursos naturales, especialmente forestales, por el ingreso al territorio de personas no indígenas que no comprenden las normas territoriales. Con relación a la tierra, los problemas se dan con agentes externos o propiedades privadas que están consolidadas al interior del territorio. En la actualidad, el problema principal es la explotación de recursos minerales debido a concesiones que otorga el Estado y a la presencia de cooperativas mineras que se han formado a nivel de las comunidades, además de la contaminación de los suelos y los ríos. A pesar de los esfuerzos hay fragilidad en el control territorial.

### *Límites de la justicia propia*

El pueblo Moncoxi entiende que la jurisdicción indígena está sujeta a los miembros del pueblo indígena en el ámbito personal, material y territorial, y tiene competencias para conocer todo tipo de asuntos independientemente de la gravedad de los hechos, pero siempre en el marco del respeto a la vida y las garantías personales. En ese sentido, observa la Ley de Deslinde Jurisdiccional N° 073, que establece que la jurisdicción indígena no puede conocer varios delitos en materia penal. Señalan que esto significa nuevamente subordinar a la justicia indígena a los criterios occidentales de la justicia ordinaria.

### *Fortalecimiento de la justicia indígena*

La JIOC es un sistema vivo que perdura y se practica en el territorio, a pesar de que el Estado colonial y republicano intentó invisibilizar y homogenizar, imponiendo la justicia ordinaria. Se aplica día a día en las comunidades y el territorio independientemente del reconocimiento tácito del Estado y pese a las restricciones que impone la Ley de Deslinde Jurisdiccional.

#### **1.4. La autonomía indígena originaria campesina de Raqaypampa**

Los raqaypampeños afirman en su estatuto que, consecuentes con su historia, forjaron una cultura propia de raíz andina y tronco quechua: rearticulando su territorio y su identidad a través de la Central Regional Sindical Única de Campesinos Indígenas de Raqaypampa, puesto que su pueblo ancestral terminó adoptando la organización sindical, en parte impuesta por el Estado republicano, y constituyendo un distrito indígena, como un paso hacia la gestión indígena originaria con su subalcaldía.

##### *La autogestión comunitaria de su territorio*

Tienen como experiencia previa la autogestión comunitaria a través de las experiencias de educación comunitaria y los Consejos Educativos Comunales, implementados en los años 90, como instancia de control comunal sobre la gestión educativa. Esto les sirvió como mecanismo de la reproducción cultural de su base productiva, asentada en la agricultura y el acceso y uso sostenible de sus recursos de biodiversidad, regulados por la autoridad comunitaria, como parte de su gestión territorial, lo que denominaban como “autogestión comunitaria”.

Un paso siguiente fue la demanda de titulación de su territorio, como Tierra Comunitaria de Origen (hoy Territorio Indígena Originario Campesino). Estos son los elementos previos del camino recorrido en su proceso hacia la Autonomía Indígena Originario Campesina del Territorio de Raqaypampa (AIOC-TR), como una propuesta concebida desde la gestión territorial y la democracia comunitaria.

##### *La autonomía indígena originaria campesina*

En Raqaypampa, sobre la base de su experiencia de “autogestión comunitaria”, entienden la importancia de la instancia administrativa que hoy se refleja en la consolidación de su entidad autónoma y por otro lado la vigencia histórica y permanente de sus autoridades territoria-

les y la asamblea comunitaria, cuya máxima instancia se refleja en la Central Regional Sindical de Campesinos Indígenas de Raqaypampa (CRSUCIR).

Tres son los componentes importantes de la cualidad gubernativa de la AIOC: la elección de sus autoridades por su propia población y la conformación de sus propios órganos de gobierno autónomo, en el marco de la democracia comunitaria; la administración de sus recursos, que supone la libre decisión sobre el destino de sus gastos, aunque también supone la capacidad de generación de ingresos propios; y el ejercicio de su facultad legislativa, deliberativa y de fiscalización que, a diferencia de los municipios, en las AIOC radica en la asamblea comunitaria y sus autoridades territoriales, delegando las facultades reglamentaria y ejecutiva a su autoridad ejecutiva.

#### *El ejercicio de la territorialidad*

La autonomía es una parte central del “vivir bien” para los pueblos indígenas. Es parte de su libre determinación para ejercer sus derechos plenos sobre sus territorios, para esto diseñan y constituyen su instancia administrativa o de gestión pública denominada AIOC, pero también su autonomía histórica, el ejercicio de su territorialidad con sus autoridades tradicionales, que tienen como uno de sus atributos el ejercicio de la justicia comunitaria, a partir de su propio derecho, la conservación y el desarrollo de sus culturas y lo que ellos denominan el “control o gestión territorial”.

La creación e implementación de la nueva institucionalidad o AIOC, como parte de la creación político administrativa del Estado Plurinacional, requiere asimismo del desarrollo de los conceptos de gestión pública, administración pública e interculturalidad, establecidos en la CPE.

La administración es entendida como el proceso de planear, organizar, dirigir y controlar el uso de los recursos públicos puestos al servicio a los intereses generales de la comunidad, bajo el control de sus autoridades territoriales, bajo los principios de intra e interculturalidad.

## **1.5. Debilidades y desafíos comunes en las NPIOC**

Entre las debilidades y desafíos comunes identificados están:

- La necesidad de un apoyo logístico y material, así como también de apoyo técnico con profesionales en la materia para las acciones de coordinación entre justicias, lo que significaría la designación de autoridades de justicia ordinaria y agroambiental con conocimiento sobre los derechos de los pueblos indígena originario campesinos, la vivencia de los pobladores, sus normas y procedimientos propios del lugar.
- El desarrollo de acciones o espacios de difusión de las normas, los valores y los procedimientos propios, especialmente entre las niñas, niños, adolescentes y los jóvenes para que comprendan su valor, la respeten, la reafirmen y apliquen.
- La oralidad, como mecanismo propio en los procedimientos de notificación y transmisión de decisiones de la justicia, está perdiendo terreno frente a los documentos escritos. Existe un creciente número de miembros de la comunidad que exige instrumentos escritos. De no existir los mismos, en casos donde la justicia decide reparaciones o sanciones, señalan vulneración a su derecho a la defensa.
- El creciente desinterés de las personas de la comunidad, principalmente de las nuevas generaciones, de participar en la vida política en comunidad, lo que a su vez reduce la capacidad de convocatoria de las autoridades comunales y territoriales.
- El incremento de los conflictos internos, especialmente en torno al aprovechamiento de los recursos naturales, alentado por familias que se han distanciado o desarraigado de las normas comunales y que están implicadas en su extracción a beneficio individual. Este es el caso de personas de la comunidad que han optado por la estrategia municipalista, la misma que empata con sus intereses individuales, y en los últimos años, desde la institución municipal, se han estado oponiendo al desarrollo de las autonomías indígenas.

## **2. La opinión de analistas vinculados a las NPIOC**

### **2.1. Pluralismo jurídico, justicia y autonomía indígena originaria campesina:**

- Afirman que el pluralismo jurídico implica la multiplicación de espacios de la construcción de la norma y de administración de justicia: “múltiples órdenes jurídicos”. Crea una polisistemia que se expresa en tres variables: 1. La multiplicación de centros decisorios; 2. La multiplicación de sistemas de administración de justicia; y 3. La habilitación de otros sujetos para decir el derecho y que no se limitan a los abogados.
- A diferencia de los pueblos indígenas, no hacen una distinción de escenarios históricos o ámbitos de ejercicio de la autonomía. Hablan de un solo rasgo distintivo de la autonomía correspondiente a la “entidad territorial gubernativa”, que refleja el otorgamiento de la potestad de legislar en los niveles subnacionales, lo cual rompe con el monopolio de producir leyes que es lo que sucede en el caso de los llamados “Estados Unitarios”.
- En esta línea señalan que la autonomía indígena se presenta como una oportunidad para la administración y la aplicación de la jurisdicción indígena en el territorio, afirman que la autonomía se caracterizaría por la multiplicación de centros de producción normativa tanto legislativa como reglamentariamente. Ello, consiguientemente, genera la construcción de diversos ordenamientos jurídicos subnacionales, como la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios. Sin embargo, como refieren los pueblos indígenas participantes del evento, la autonomía recrea autoridades administrativas con roles precisos para la gestión pública de las autonomías, y marcan una distancia con las autoridades territoriales y ancestrales preexistentes, las mismas que regulan la gestión territorial y como parte de esta el ejercicio de la justicia, denominada por ellos comunitaria.

## **2.2. La justicia indígena originario campesina en el Estado Plurinacional de Bolivia**

La jurisdicción ordinaria deja de ser el único sistema y comparte la misma jerarquía con la justicia de las NPIOC, y supera el anterior diseño constitucional que minimizaba la que hoy es conocida como la JIOC al considerarla como un mecanismo “solución alternativa de conflictos”.

Los alcances de la JIOC en la CPE pueden sintetizarse en cuatro aspectos:

1. *Estructura institucional* en la cual se establece que la JIOC funcionará con autoridades y normas propias.
2. *La igualdad jerárquica entre los sistemas de justicia.*
3. *Los alcances de la JIOC*, precisando tres ámbitos de aplicación: a) personal: esta jurisdicción se aplica a miembros de los NPIOC, b) territorial: definiendo que la JIOC se aplica sobre hechos jurídicos que se realicen en el territorio del NPIOC o que tengan efectos en este; y c) material: que establece una reserva de ley para que mediante la Ley de Deslinde Jurisdiccional se precisen los asuntos o materias que serán de conocimiento de la JIOC.
4. *Las condiciones de funcionamiento de la JIOC.*

Questionan la Ley de Deslinde Jurisdiccional que, en su opinión, revela un conservadurismo legislativo por la cantidad de materias que prohíbe conocer a la jurisdicción indígena originario campesina y porque quiebra el pluralismo jurídico al subordinar la justicia indígena a la jurisdicción ordinaria. Este hecho expresa una clara contravención a la CPE al excluir a la justicia indígena del conocimiento de materias, pese a que la Constitución establece igual jerarquía entre jurisdicciones y el único límite que pone, tanto la Constitución como el bloque de constitucionalidad, es el respeto a los derechos y garantías constitucionales.

Existe la ausencia de una línea de base sobre el desarrollo de la JIOC. Sin embargo la contribución de los “estatutos autonómicos” dan cuenta, aunque parcialmente, del diseño de su JIOC.

Aquí va una interrogante. ¿Qué sucede con los PNIOC que ejercen sus sistemas de justicia y que no cuentan con una AIOC constituida? La experiencia de los PIOC muestra que la JIOC siempre fue ejercida, independientemente de su acceso a la AIOC, y probablemente no es necesario que esté establecida en sus estatutos autonómicos, debido a que los mismos son las normas institucionales básicas para la organización de la instancia administrativa. Quizás solo demande algunas menciones menores, como en el caso de Corque Marka, puesto que el estatuto puede establecer los límites, pero no el ejercicio de la justicia.

Cinco puntos que dan cuenta de un sintético estado de situación de la JIOC:

- Falta de socialización de la Ley de Deslinde Jurisdiccional y la JIOC.
- Incumplimiento de la igualdad jerárquica entre justicia ordinaria y JIOC.
- Ausencia de coordinación y cooperación entre jurisdicciones, instituciones estatales y en ocasiones dentro de los propios sistemas de JIOC.
- Falta de presupuesto para implementar la JIOC. Asignación de presupuesto, material de escritorio, pago de salarios.
- Límites en el ámbito material. Existen dudas y observaciones respecto a los alcances del artículo 10 de la Ley de Deslinde Jurisdiccional.

### **3. Percepciones desde las instituciones del Estado**

#### **3.1. El Estado Plurinacional**

La nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia ha generado profundas modificaciones en el escenario jurídico, tipificando a Bolivia como un “Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario”, fundado en la plurinacionalidad, el pluralismo jurídico y la interculturalidad; lo que conlleva a generar una nueva institucionalidad en todo el territorio del Estado boliviano.

A decir de algunos magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional, este contexto normativo propone un cúmulo de desafíos, pues al irse construyendo una nueva institucionalidad estatal, le insta a intervenir en la resolución de los conflictos de competencia que pudieran suscitarse entre los órganos del Estado, entre niveles gubernativos subnacionales o autonomías, o entre estos y el nivel central del Estado; y entre jurisdicciones, como la justicia ordinaria, justicia indígena originaria campesina y agroambiental.

### **3.2. Los derechos fundamentales**

Es importante destacar el desarrollo de los “derechos fundamentales” en la CPE, tomando como base de contraste la Constitución Política de 1967 en la que se consignó apenas 4 artículos destinados a los derechos fundamentales y 27 artículos para definir las garantías constitucionales, frente a la Constitución actual promulgada el 7 de febrero de 2009, que contiene un catálogo amplio, cuyo Título II, tiene 7 Capítulos, 17 Secciones y 93 artículos, más un artículo que determina los “deberes” y 16 artículos que abordan o reconocen las “garantías constitucionales”.

El otro elemento importante es el reconocimiento del bloque de constitucionalidad, que va más allá de los 411 artículos de la Constitución.

La CPE, en su primera parte, incluye diversos derechos fundamentales que podrían perfilarse como individuales, políticos, económicos, sociales y culturales, pueden ser reputados como “derechos del vivir bien”. Entre ellos están el derecho al agua y a la alimentación; el derecho a un hábitat y vivienda adecuada; y el derecho al medio ambiente.

### **3.3. Derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos**

La CPE de Bolivia ha incluido diversos aspectos referentes a las NPIOC, dentro de los cuales cabe destacar que garantiza (no solo reconoce) su libre determinación, en cuyo marco se desarrollan el conjunto de sus

derechos, como la aplicación de sus propias normas y procedimientos dentro de sus territorios, y sus propios sistemas de justicia. Se implementa a su vez las condiciones específicas que posibiliten la inclusión de los principales aspectos político, económico y culturales de los diversos pueblos en la institucionalidad del Estado, una de ellas tiene que ver con el desarrollo de sus propias autonomías, sus sistemas de educación y salud, generando a su vez que la institucionalidad del Estado sea permeable a la participación de la representación de las NPIOC.

### **3.4. Acciones de protección de los derechos indígena originario campesinos**

Por referencia de los magistrados participantes del evento, el Tribunal Constitucional Plurinacional dedica una especial atención a la protección de los derechos colectivos de las NPIOC, destinando la existencia de una Sala Especializada en temas indígena originario campesinos y la creación de brazo técnico operativo denominado “Secretaría Técnica” para la atención de asuntos o problemáticas vinculadas a pueblos o naciones indígena originario campesinos.

### **3.5. Un derecho novedoso: el derecho al medio ambiente**

La necesidad de protección y preservación del medio ambiente, que consiste en reconocer que todas las personas sin distinción alguna tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado, a cuyo efecto el ejercicio de ese derecho debe permitir a los individuos y colectividades de las presentes y futuras generaciones, además de otros seres vivos, desarrollarse de manera normal y permanente.

### **3.6. Pluralismo jurídico y derechos de la Madre Tierra**

Bajo la influencia de los pueblos indígenas originarios de Latinoamérica se fue desarrollando la creación de numerosas normas ambientales internacionales que inciden en la generación de otras ramas del derecho, como la administrativa, penal, civil y otras, en la perspectiva de regular

la protección de los recursos naturales como el agua, suelos, aire, biodiversidad, ecosistemas y otros. Este proceso ha conducido a la creación del derecho de la naturaleza, que posteriormente se denominó “Derechos de la Madre Tierra”, con base en las distintas formas y prácticas de justicia que otorgan un valor integral, incluido lo espiritual, lo que se expresa en los siguientes derechos:

- El derecho a la vida o a existir, considerando que todo ecosistema, especie animal o vegetal, río o lago, tienen derecho a existir sin estar amenazados por la actividad de los seres humanos cuyos derechos terminan cuando atentan contra la Madre Tierra.
- El derecho a un ambiente sano, que implica el derecho de la Madre Tierra, la biodiversidad, a vivir al igual que los seres humanos libres de contaminación.
- El derecho a la armonía y a convivir en equilibrio con los seres humanos.

Estos derechos están estrechamente relacionados, o emergen del paradigma del “vivir bien”, como filosofía de los pueblos indígenas, que significa garantizar la continuidad de la capacidad de regeneración de los componentes y sistemas de vida de la Madre Tierra, para garantizar la recuperación vital del planeta tierra, tarea en la que es importante fortalecer los saberes locales y conocimientos ancestrales, así como los objetivos del desarrollo integral como medio para lograr el vivir bien.

### **3.7. La justicia indígena originario campesina**

Respecto a la justicia, el establecimiento de la jurisdicción indígena originaria campesina a partir de la función judicial única, reconocida por el art. 179.I de la CPE, ha supuesto el reconocimiento de sus propios sistemas de aplicación de justicia, sin ninguna subordinación a la jurisdicción ordinaria, pero debiendo sujetarse al respeto a los derechos humanos y a la Ley de Deslinde Jurisdiccional.

### **3.8. Las autonomías y su doble dimensión**

El desarrollo de las autonomías indígena originario campesinas es quizás una de las más grandes reivindicaciones de las NPIOC forjada en la Constitución, como parte de su derecho a la libre determinación. La autonomía permitirá que el nivel central del Estado asigne a los pueblos los recursos previstos en sus competencias para el diseño de políticas públicas y el fortalecimiento de sus estrategias de vida.

A diferencia de las autonomías departamental y municipal, la autonomía indígena originaria campesina enuncia dos dimensiones. Una es la autonomía ancestral o la territorialidad, que expresa las formas de organización y existencia de autoridades propias que las NPIOC han tenido desde tiempos inmemoriales, cuya existencia sigue vigente, independientemente de cambios formales de las que hayan sido objeto. Es el derecho al ejercicio de su libre determinación. En consecuencia a este derecho está la otra autonomía, que tiene que ver con la administración de recursos públicos para impulsar la gestión del desarrollo, y eso es a través de la “Entidad Territorial Autónoma” o autonomía indígena originaria campesina.

Las NPIOC de las diferentes regiones del país, en el contexto de movilizaciones que demandaban una Asamblea Constituyente, expresaban de manera categórica la voluntad de mantener su autonomía como pueblos frente al acoso primero de la invasión colonial y luego del Estado republicano, y mantenían ese carácter a lo largo de la historia colonial y republicana, como parte de lo que denominan “control territorial”: “los pueblos indígenas somos independientes, somos federales”<sup>2</sup>. A su vez afirmaban que el Estado debería, al igual que a cualquier ciudadano del país, atender las necesidades de los pueblos indígenas, siendo necesario para esto autoridades o instancias propias que administren esos recursos en sus territorios, es decir las autonomías.

<sup>2</sup> José Bailaba, exdirigente de la CIDOB y la CPESC, en un encuentro de la CONAIOC, julio de 2016. La Paz.

En esta línea, se entiende que los objetivos de esta autonomía indígena originaria campesina son: 1) Generar el autogobierno para la gestión pública, eligiendo autoridades administrativas que impulsen las políticas públicas en el marco de las competencias asignadas a las AIOC en la CPE; 2) Consolidar el territorio ancestral actualmente ocupado bajo la forma de “unidades territoriales”, constituyéndose de este modo en “organización territorial del Estado”, como establece la CPE; 3) Que las naciones y pueblos indígenas que han construido su entidad territorial autónoma o autonomía indígena puedan desarrollar sus políticas públicas en el marco de sus competencias y sus propias pautas culturales.

### **3.9. Desafíos**

El modelo autonómico que construyen las NPIOC requiere de unidad en torno a la Coordinadora Nacional de Autonomías Indígena Originario Campesinas (CONAIOC), frente al conjunto de dificultades que se ciernen sobre las mismas, tanto por las exigencias excesivas de la normativa estatal, pasando por los temores de la población que no comprende este proceso, como por las discrepancias internas generadas por personas que se desarraigaron de las lógicas comunitarias.

Otra necesidad es impulsar la protección y promoción de la economía comunitaria, como parte de la economía plural establecida en la CPE. Hablar de economía comunitaria no necesariamente significa hablar de la circulación de dinero, que también es necesaria como parte de los mecanismos de su vinculación con el mercado, sino fundamentalmente para fortalecer las estrategias que han tenido los pueblos indígenas, para el acceso y una sostenible utilización de los recursos de biodiversidad que tienen en sus territorios.

Está pendiente también adecuar la institucionalidad estatal al modelo plurinacional. La implementación de la nueva CPE, a partir de su aprobación el año 2009, no significa que el Estado boliviano se haya convertido inmediatamente en plurinacional, queda una enorme tarea para avanzar en la construcción de una institucionalidad intercultural

que articule la institucionalidad republicana que heredamos con la institucionalidad que las NPIOC han ido construyendo durante cientos o probablemente miles de años; es decir, articular dos paradigmas civilizatorios: el moderno-occidental con el comunitario.

A diez años de la vigencia de la nueva Constitución Política del Estado, y pese a muchas dificultades en la implementación del modelo de Estado Plurinacional, Bolivia es distinguida por la inclusión social, el pluralismo, la interculturalidad, el reconocimiento de la diversidad, la igualdad, la participación de todos los sectores de la población y la inclusión de los históricamente excluidos.

## SIGLAS

AAA	Autoridad Administrativa Autónoma
AIOC	Autonomía Indígena Originario Campesina
AIRAD	Apoyo a la Implementación del Régimen Autónomo y Descentralización
ALD	Asamblea Legislativa Departamental
ALP	Asamblea Legislativa Plurinacional
BUSA	Banco Unión Sociedad Anónima
BCP	Banco Central de Bolivia
CPE	Constitución Política del Estado
CENCAP	Centro Nacional de Capacitación
CGT	Consejo de Gestión Territorial
CONAIOC	Confederación Nacional de Autonomías Indígena Originaria Campesinas
CRSUCIR	Central Regional Sindical Única de Campesinos Indígenas de Raqaypampa
EAIOCR	Estatuto Autónomo Indígena Originario Campesino de Raqaypampa
EAIOCUC	Estatuto Autónomo Indígena Originario Campesino de Uru Chipaya
EGPP	Escuela de Gestión Pública Plurinacional
ETA	Entidad Territorial Autónoma
GAIOC	Gobierno Autónomo Indígena Originario Campesino
GAIOC-TR	Gobierno Autónomo Indígena Originario Campesino del Territorio de Raqaypampa

GAM	Gobierno Autónomo Municipal
GIZ	Cooperación Técnica Alemana
IDH	Impuesto Directo a los Hidrocarburos
IOC	Indígena Originario Campesino
JIOC	Justicia/Jurisdicción Indígena Originario Campesina
LMAD	Ley Marco de Autonomías y Descentralización
MEFP	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
MPD	Ministerio de Planificación de Desarrollo
NCE	Nivel Central del Estado
PNIOC/ NPIOC	Pueblos y Naciones Indígena Originario Campesinos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Programa Operativo Anual
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PTDI	Plan Territorial de Desarrollo Integral
PGTC	Plan de Gestión Territorial Comunitario
PGDES	Plan General de Desarrollo Económico y Social (Agenda Patriótica)
PDES	Plan de Desarrollo Económico Social
RE-SABS	Reglamento Específico del Sistema de Administración de Bienes y Servicios
RE-SAP	Reglamento Específico del Sistema de Administración de Personal
SEDES	Servicio Departamental de Salud
SIFDE	Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático
SP	Sistema de Presupuesto
SPIE	Sistema de Planificación Integral del Estado

SPO	Sistema de Programación de Operaciones
TCP	Tribunal Constitucional Plurinacional
TIOC	Territorio Indígena Originario Campesino
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UT	Unidad Territorial
VMA	Viceministerio de Autonomías
VTCP	Viceministerio de Tesorería y Crédito Público



La sobrevivencia de los pueblos indígenas y de la humanidad entera está entrelazada. Si queremos asegurar que los pueblos indígenas puedan seguir cumpliendo su papel en la protección de la vida en el planeta, el resto del mundo tiene la responsabilidad de apoyarles en la consolidación de sus propias formas de vida en concordancia con sus visiones de mundo y cultura. Esto incluye asegurar la propiedad de sus tierras, pero también apoyarles en el ejercicio de sus propias formas de gobierno. Para los pueblos indígenas, la autonomía es condición *sine qua non* para ejercer sus derechos plenos sobre sus territorios, recursos naturales, formas propias de organización y representación política ante instancias estatales, la conservación y el desarrollo de sus culturas y la elaboración y puesta en práctica de sus propios planes de desarrollo. También es imprescindible para el ejercicio de sus formas de justicia a partir de su propio derecho. En otras palabras, la protección de los territorios indígenas y el ejercicio de sus autonomías y justicias (los tres temas centrales de este libro) deben ser integrales. La una no se puede lograr sin el otro.

Este libro explora los desafíos para que estos derechos se puedan consolidar en la práctica en el caso concreto de Bolivia, el país en la región donde en tiempos recientes, al menos en términos nominales, ha habido avances legales más interesantes y completos para la protección de los derechos de los pueblos indígenas. Por lo tanto, este texto tiene mucho que ofrecer a todos los interesados en apoyar que los pueblos indígenas puedan seguir cumpliendo su papel en la protección de la vida en el planeta, pero sobre todo a los que quieren aprender sobre los grandes desafíos que esto implica en la práctica.

Iokiñe Rodríguez  
**Investigadora-Docente**  
**Escuela de Desarrollo**  
**Internacional**  
**Universidad del Este de**  
**Anglia Gran Bretaña**

Mirna Inturias  
**Investigadora-Docente**  
**Instituto de Investigación**  
**Científica Social**  
**Universidad Nur**