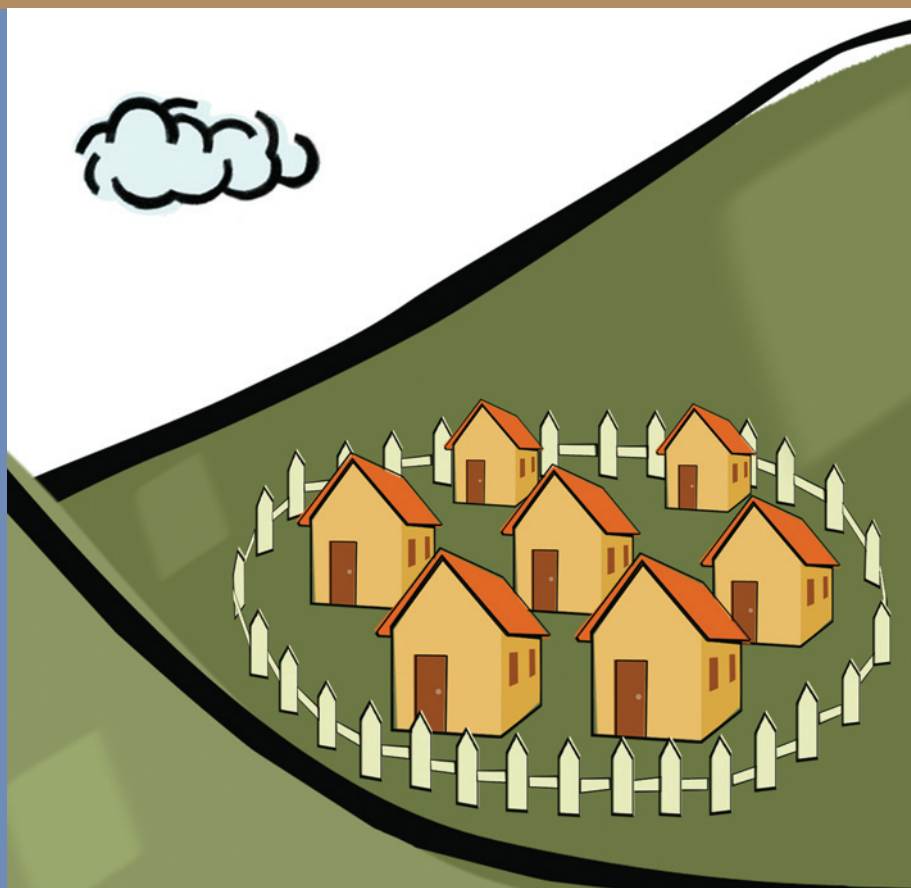


# AUTONOMÍA INDÍGENA EN TIERRAS BAJAS



Documento de Trabajo • 5



# AUTONOMÍA INDÍGENA EN TIERRAS BAJAS

Magaly Espinoza Cuéllar



© Instituto Internacional para la Democracia y la  
Asistencia Electoral (IDEA Internacional) 2009

Las publicaciones de IDEA Internacional no son  
reflejo de un interés específico nacional o político.  
Las opiniones expresadas en esta publicación no  
representan necesariamente los puntos de vista de  
IDEA Internacional.

IDEA Internacional favorece la divulgación de sus  
trabajos y responderá a la mayor brevedad a las  
solicitudes de traducción o reproducción de sus  
publicaciones.

Primera edición:  
Octubre de 2009

Depósito legal:  
4-2-1850-09

Edición de textos:  
Fernando Molina

Diseño y diagramación:  
Molina&Asociados

IDEA Internacional - Bolivia  
Plaza Humboldt No.54  
Tel.: +591-2-2775252  
La Paz, Bolivia

# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>5</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>7</b>
<b>2. DESCRIPCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS TIERRAS BAJAS COMO ESCENARIO DE LAS AUTONOMÍAS INDÍGENAS</b>	<b>9</b>
<b>3. ANTECEDENTES DE LA DEMANDA DE AUTONOMÍA INDÍGENA ORIGINARIA CAMPESINA EN TIERRAS BAJAS</b>	<b>10</b>
<b>4. MARCO JURÍDICO DE LA AUTONOMÍA INDÍGENA</b>	<b>11</b>
4.1. Convenio 169 de la OIT	11
4.2. Declaración de Naciones Unidas	11
4.3. Normativa nacional relacionada con los derechos indígenas	12
4.3.1. Constitución anterior	12
4.3.2. Ley 1257, de ratificación del Convenio 169 de la OIT	12
4.3.3. Ley de Participación Popular	13
4.3.4. Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria	13
4.3.5. Ley del Medio Ambiente	13
4.3.6. Ley Forestal	13
4.3.7. Ley contra la violencia en la familia	13
4.3.8. Ley de Descentralización Administrativa	14
4.3.9. Código de Procedimiento Penal	14
4.3.10. Ley de Hidrocarburos	14
4.3.11. Código de Minería	14
4.3.12. Código Penal	14
4.3.13. Ley 3760	14
<b>5. GENERALIDADES: MARCO DOCTRINAL DE LA AUTONOMÍA INDÍGENA</b>	<b>15</b>
5.1. Alcances	16
5.2. Principios	16
5.3. Objetivo de la autonomía indígena	17
5.4. Finalidad	18
5.5. Sujeto autonómico	18
5.6. Elementos de las autonomías	18
5.6.1. Estructura organizativa del autogobierno	18
5.6.2. Instituciones	19

5.6.3. Jurisdicción territorial	23
5.6.4. Facultades	23
5.6.5. Competencias	24
5.6.6. Recursos propios	27
5.6.7. Control social	28
<b>6. MARCO CONSTITUCIONAL</b>	<b>29</b>
6.1. Coordinación con otros niveles gubernativos	29
6.2. Articulación con el sistema de gobierno: ubicación en el sistema de democracia consociacional subnacional	30
6.3. Articulación de las autonomías indígenas con otros niveles gubernativos subnacionales	31
<b>7. MODALIDADES DE LA AUTONOMÍA INDÍGENA</b>	<b>32</b>
7.1. Por territorios	32
7.2. Por municipios	32
7.3. Por regiones	32
7.4. Tipología de casos para tierras bajas	33
<b>8. DESARROLLO COMPETENCIAL</b>	<b>38</b>
8.1. Gradualidad	38
8.2. Desarrollo institucional	38
8.3. Criterios de acreditación competencial	39
8.4. Propuesta de competencias mínimas para las autonomías	39
<b>9. ESTATUTOS</b>	<b>40</b>
9.1. Carácter de las normas	40
9.2. Procedimientos propios	40
9.3. Ubicación en la prelación del ordenamiento jurídico	40
9.4. Esquema de contenidos mínimos	40
9.5. Esquema modélico de estatuto indígena	41
<b>10. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA</b>	<b>45</b>



# PRESENTACIÓN

El día domingo 25 de enero de 2009, las ciudadanas y los ciudadanos de Bolivia concurrieron a las urnas para sancionar una nueva Constitución Política del Estado como paso fundamental para el desarrollo y consolidación del proceso de cambio que hoy encara el país.

La implementación de ese nuevo texto constitucional plantea grandes desafíos de construcción normativa. El reto consiste en traducir adecuadamente los principios y definiciones generales que contiene la nueva CPE en instrumentos de efectiva y eficaz aplicación. El análisis de las experiencias internacionales, la doctrina y la legislación comparada, así como la revisión y sistematización de los estudios e investigaciones que se han realizado en el país, son algunos de los insumos que pueden enriquecer los esfuerzos que realicen los responsables de esta ingente tarea, tanto en el nivel nacional como en los niveles subnacionales.

En este marco, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA Internacional, que tiene como misión institucional apoyar al fortalecimiento de la democracia y la construcción constitucional en todo el mundo, propició una serie de trabajos de especialistas que pudieran contribuir, desde enfoques diversos y en áreas temáticas diferentes, con elementos de análisis que estén orientados a la profundización de las transformaciones en curso, en el campo específico del reordenamiento territorial del Estado en el nivel de las autonomías departamentales e indígenas.

La presente publicación contiene todos esos aportes y su único propósito es alimentar un amplio, plural y fecundo debate.

La vertiginosa evolución de la coyuntura boliviana explica algunos desfases en la temporalidad de los documentos y en la naturaleza de los instrumentos que se analizan (ej. proyecto de nueva Constitución -vs- nueva Constitución aprobada) que, sin embargo, no afectan la pertinencia de los trabajos que presentamos en esta serie.

Virginia Beramendi  
Jefa de Misión  
IDEA Internacional - Bolivia





# 1 INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la demanda de autonomía fue abanderada por diversos actores sociales. Los indígenas fueron los primeros en insertar la autonomía en su plataforma de reivindicaciones desde su visión, denominándola autodeterminación de los pueblos; posteriormente, se sumaron las regiones demandando autonomías departamentales. En consecuencia, el tema de *autonomía*, en nuestro país, se ha convertido en la manzana de la discordia entre regiones y, en alguna medida, en un obstáculo para la gobernabilidad.

Es natural que un tema en el que se pone de manifiesto la redistribución del poder político con base territorial genere controversias y disputas, a veces excesivamente tensionantes. En realidad, la implementación de un sistema de autonomías en nuestro país debería resolver dos problemas estructurales sensibles e impostergables; según Carlos Romero, la articulación de la base organizativa de los pueblos y naciones indígenas originarios campesinos a la estructura estatal y la articulación de las regiones al Estado (Romero, 2005:46 y 57).

Nuestro país se caracteriza por abrigar en su interior la convivencia de distintas culturas y, a su vez, por la concurrencia de diferentes estructuras organizativas sobrepuestas entre sí y que no siempre están articuladas unas a otras, manifestándose este último aspecto en el divorcio entre la estructura organizativa del Estado y la que corresponde a los pueblos indígenas, ya que, para estos pueblos, el Estado siempre será ilegítimo, estará “bajo sospecha”, no los expresará plenamente.

Con relación a la desarticulación del Estado y las regiones, el problema tiene alcances igualmente complejos. Deriva de la aplicación de modelos económicos de extracción de materias primas y excedente económico de zonas dotadas de las mismas, en periodos de temporalidad cíclica, asociados generalmente a los auges de esas riquezas en el mercado externo, sin generar inversión para el desarrollo compacto y equilibrado del conjunto del territorio nacional. Empero, no se reduce este problema a un factor estrictamente económico, puesto que las regiones son complejos territoriales en los que concurren también factores históricos, culturales, geográficos y simbólicos, como elementos identitarios y cohesionadores.

En 1994 se implementa la participación popular, descentralizando algunas funciones del Estado a los municipios, es decir, transfiriendo algunas potestades generalmente técnicas y de ejecución a los gobiernos municipales, intentando una descentralización administrativa. Sin embargo, estas medidas no fueron suficientes para la solución de los problemas estructurales mencionados.

En este contexto, el debate autonómico forma parte de la agenda nacional; para algunos, como la “media luna”, será la posibilidad de mejorar la calidad de vida del ciudadano mediante trabajo, salud, educación, etc., con el manejo propio de sus recursos económicos; para otros, como los de tierras altas, es la amenaza de una disgregación territorial de nuestro país y el acaparamiento de los recursos naturales sólo en algunos departamentos en los que generalmente existen estos recursos.

Para los pueblos indígenas, es su autodeterminación en sus territorios, en el sentido del respeto a su identidad, gestión de los recursos naturales, administración de su sistema de justicia, etc.

Como resultado del diálogo entre el gobierno, los prefectos y el sistema municipal, que se desarrolló en el mes de septiembre de 2008, la mayor parte de las divergencias sobre los alcances del régimen autonómico han sido superadas. Los consensos alcanzados fueron incorporados en el nuevo capítulo de autonomías que forma parte de las modificaciones aprobadas por el Congreso

Nacional al proyecto de Constitución Política del Estado, el 21 de octubre del mismo año. De todas maneras, está aún pendiente la adecuación de los estatutos autonómicos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija a estos contenidos constitucionales, así como la proyección de estatutos autonómicos indígenas en el marco de la nueva Constitución.

Para enfrentar y resolver estos dos problemas estructurales se requiere un diseño flexible de autonomías, en el que los niveles subnacionales se desarrollen con respeto a su identidad, complementariedad y solidaridad.

## 2

# DESCRIPCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS TIERRAS BAJAS COMO ESCENARIO DE LAS AUTONOMÍAS INDÍGENAS

Bolivia se sitúa en el centro de América del Sur; políticamente, está dividida en nueve departamentos: Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí, Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando. A su vez, los departamentos se subdividen en provincias, secciones de provincia (municipios) y cantones. Existen 112 provincias y 327 municipios. Tiene una superficie de 1.098.581 km<sup>2</sup> (109 millones de hectáreas). Su población aproximada es de 9 millones de habitantes. En el territorio se considera la existencia de tres zonas geográficas dominantes: andina, subandina y los llanos.

La zona andina cubre el 25% del territorio nacional, comprendiendo una superficie de 274.645 km<sup>2</sup> (27,4 millones de hectáreas). Forman parte de esta zona los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí ([www.latin.rui8101/esp/bolivia](http://www.latin.rui8101/esp/bolivia)).

La zona subandina se extiende en el 16% del territorio del país, representando 175.772 km<sup>2</sup> (17,5 millones de hectáreas). Está integrada por los valles. En esta zona se encuentran los departamentos de Cochabamba, Chuquisaca, Tarija y parte de Santa Cruz. (Ibid.: 1-2).

La zona de los llanos, denominada también tierras bajas, se encuentra en la parte oriental del país. Comprende el 64% del territorio nacional, abarcando 659.147 km<sup>2</sup> (65,9 millones de hectáreas). En los llanos se encuentran la parte norte del departamento de La Paz, la parte oriental de

los departamentos de Cochabamba, Santa Cruz y la integridad de los departamentos de Beni y Pando (Montes de Oca, en Pacheco, 1998: 42). En esta parte del territorio boliviano habitan los siguientes pueblos indígenas: guarayos, guaraníes, ayoreos, chiquitanos, yaminahua, machineri, araona, lecos, tacana, tapietí, baures, cayubaba, moré, movima, moseten, yuracaré, yuqui, weenhayek, chacobo, pacahuara, itonama, joaquiniano, sirionó, cavineño, canichana, esse ejja, mojeño ignaciano, mojeño trinitario, matabo, chimán.

Todos los pueblos indígenas de tierras bajas han presentado demandas de tierras comunitarias de origen (TCO) al amparo de lo establecido en el artículo 171 de la Constitución Política del Estado y de la legislación agraria vigente, que les reconoce estas tierras caracterizadas por ser colectivas, indivisibles, inalienables, inembargables e imprescriptibles. Estas TCO demandadas representan una superficie total que supera los 22 millones de hectáreas en un total de 57 demandas. El proceso de titulación de las mismas exige un procedimiento de saneamiento o clarificación de derechos agrarios previo, dado que la mayoría de estas tierras comunitarias contiene en su interior un conjunto de terceros particulares, por lo que el Estado debe clarificar si la situación de los mismos es o no legal.

# 3

## ANTECEDENTES DE LA DEMANDA DE AUTONOMÍA INDÍGENA ORIGINARIA CAMPESINA EN TIERRAS BAJAS

En la investigación *La tierra como fuente de poder económico político y cultural*, Carlos Gustavo Romero sostiene que, desde 1984, las organizaciones sociales de indígenas y campesinos empiezan a demandar el acceso originario a la tierra y su alcance al territorio, plasmado en el proyecto de Ley Agraria Fundamental emergente del Congreso sobre Reforma Agraria, convocado por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), realizado en la ciudad de Cochabamba entre el 16 y el 20 de enero de 1984, donde participaron también los indígenas de tierras bajas (Romero, 2008:157)

El proyecto de Ley Agraria Fundamental incorpora elementos centrales para recuperar la territorialidad de los pueblos indígenas y originarios, así como para el reconocimiento de su autonomía y desarrollo con identidad. Define a las comunidades campesinas como unidades autónomas en su régimen económico, político, administrativo, para lo cual se regirían por autoridades designadas según sus usos y costumbres, personalidad jurídica y estatutos para ejercer autonomía y autogobierno comunal, en virtud a que la comunidad es el fundamento de la nación (Ibid.: 162 y 163)

El mismo autor indica que los pueblos indígenas de tierras bajas, aglutinados en la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB), en abril de 1989, presentaron el anteproyecto de ley indígena, demandando la modificación de la legislación agraria para garantizar sus territorios; señalaban que confrontaban demasiados problemas para obtener títulos agra-

rios y advertían sobre la incesante destrucción de los recursos naturales en su hábitat (Ibid.: 166). El alcance del territorio para los indígenas de tierras bajas implicaba la autonomía en la gestión integral de sus recursos naturales de acuerdo a su estructura organizativa y según sus normas y procedimientos propios.

En 1990, los pueblos indígenas de Moxos, sironó, yuracaré y chimán, iniciaron la Primera Marcha por el “Territorio y Dignidad” desde Trinidad-Beni a la sede de gobierno, demandando el reconocimiento de sus territorios ancestrales, denunciando la depredación de los bosques donde habitan sus comunidades por parte de las empresas madereras y exigiendo respeto a su identidad cultural (Espinoza, 2008:77).

En el año 2002 se realiza la cuarta marcha de indígenas y campesinos de tierras bajas, demandando la realización de una Asamblea Constituyente en la que se pueda diseñar un nuevo Estado incluyente, que reconozca sus reivindicaciones históricas como la autonomía indígena, tierra-territorio y recursos naturales, su sistema de justicia, entre otras, y que, además, en la ley de convocatoria a este magno evento se garantice la participación de los pueblos indígenas de tierras bajas a través de circunscripciones indígenas especiales.

Finalmente, después de muchas manifestaciones sociales, en el 2006 se convoca e instala la Asamblea Constituyente, donde los indígenas y campesinos lograron el reconocimiento de las autonomías indígenas originarias campesinas en el texto constitucional.

# 4

## MARCO JURÍDICO DE LA AUTONOMÍA INDÍGENA

### 4.1 Convenio 169 de la OIT

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo fue adoptado el año 1989 en la sesión plenaria de este organismo internacional. Parte del reconocimiento de la diversidad y de la demanda de participación de los pueblos indígenas en las decisiones que les afectan.

Magdalena Gómez, en “*Constituciones comparadas y comentadas*”, citada por Romero, explica que los principios básicos del Convenio 169 de la OIT son: el respeto a las culturas, formas de vida y de organización de los pueblos indígenas; participación efectiva de estos pueblos en las decisiones que les afectan; definición de mecanismos adecuados y establecimiento de procedimientos pertinentes para dar cumplimiento al Convenio (Romero, 2007:452).

Podemos decir que el Convenio 169 reconoce los derechos integrales de los pueblos indígenas, promoviendo la plena efectivización de sus derechos sociales, económicos y culturales, respetando su identidad social y cultural (costumbres, tradiciones e instituciones). Por otra parte, establece el derecho a consulta mediante procedimientos apropiados, cuando se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles, a participar en las decisiones y al apoyo para el desarrollo de sus instituciones; a que ellos mismos puedan definir sus prioridades; al mejoramiento de sus condiciones de vida, trabajo, salud, educación. Asimismo, promueve el respeto a la importancia especial que para su cultura y valores espirituales reviste su relación con la tierra o

territorios que ocupan o utilizan y a participar de los aspectos colectivos de esa relación (Ibid.).

En definitiva, el Convenio 169 de la OIT, como único instrumento internacional de derechos humanos con carácter vinculante, reconoce los derechos territoriales, culturales y de desarrollo con identidad de los pueblos indígenas, de donde se desprende su derecho a la autonomía indígena. La comunidad internacional asume el respeto a la diversidad cultural y los Estados empiezan a diseñar políticas interculturales. Bolivia ratifica este Convenio en 1991, mediante Ley N° 1257 (Espinoza, 2008: 3).

### 4.2 Declaración de Naciones Unidas

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue aprobada el 23 de septiembre del 2007 en la 61 sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, contando con el voto favorable de 143 países, que aprobaron esta Declaración. Sólo 4 países votaron en contra y 11 se abstuvieron.

Entre los derechos contemplados en esta Declaración —que transversalizan la autonomía indígena— resaltamos los siguientes:

**Libertad:** establece que los pueblos y las personas indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas.

**Libre determinación:** los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación para definir

su condición política y su desarrollo económico, social y cultural. En ejercicio de este derecho, gozarán de autonomía o autogobierno y pueden conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales

Como personas, tienen derecho a la vida, integridad física y mental, libertad y seguridad. Como pueblos, tienen el derecho colectivo de vivir en libertad, paz y seguridad; no serán objeto de asimilaciones forzadas, enajenación de sus tierras, traslados forzados, integración forzada, propaganda que incite a su discriminación.

Toda persona indígena tiene derecho a una nacionalidad y como pueblos y personas, tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad a sus tradiciones y costumbres.

Los pueblos indígenas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales (manifestaciones culturales, lugares históricos, sagrados, literatura, enseñanza de sus tradiciones y costumbres, protección de sus lugares religiosos, fomento de sus idiomas, tradiciones orales y filosofías).

También, tienen derecho a sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas.

Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus idiomas originarios y acceder a todos los demás medios de comunicación no indígena sin discriminación. Los Estados garantizarán que los medios de información públicos reflejen la diversidad cultural y alentarán a los privados a reflejar tal diversidad.

Todas las personas y pueblos indígenas tienen derecho a gozar de derechos laborales, consulta y participación sobre medidas que les afecten, acceso a medios de subsistencia y desarrollo, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, a la protección de personas con necesidades especiales (ancianos, mujeres, niños, jóvenes y personas con discapacidad).

Derecho a sus propias medicinas tradicionales; además, al acceso de los servicios sociales y de salud. Derecho a mantener y fortalecer su relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han

poseído. Deben ser reparados por las tierras, territorios y recursos que les hayan sido despojados.

Derecho a la conservación y protección del medio ambiente, a preservar su patrimonio cultural, a la propiedad intelectual sobre su patrimonio (Romero, 2008:39- 41).

## **4.3. Normativa nacional relacionada con los derechos indígenas**

### **4.3.1. Constitución Política del Estado vigente**

En los artículos 1 y 171, declara el carácter multiétnico y pluricultural del país lo que permite el reconocimiento de derechos colectivos (económicos, sociales y culturales), a favor de los pueblos indígenas: a sus tierras comunitarias de origen, al uso sostenible de los recursos naturales renovables existentes en los mismos, a su justicia comunitaria sujeta a compatibilización con la justicia ordinaria, a sus organizaciones y autoridades tradicionales.

### **4.3.2. Ley N° 1257 de ratificación del Convenio 169 de la OIT**

Aprobada el 11 de julio de 1991, ratifica el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el que se reconocen los derechos colectivos de los pueblos indígenas, especialmente los relativos al acceso a sus territorios, la participación en la gestión de los recursos naturales, la provisión de servicios sociales fundamentales: educación, salud, trabajo. Establece el respeto a la diferencia cultural, al desarrollo con identidad, a la consulta previa y autónoma sobre medidas que les afecten y a la participación en los beneficios generados por las industrias extractivas que se desarrollan sobre sus jurisdicciones territoriales.

### 4.3.3. Ley de Participación Popular

La Ley N° 1551, del 20 de abril de 1994, modificada por la Ley N° 1712, del 17 de julio de 1996, en los artículos 1 a 9 y 11 a 39, reconoce comunidades urbanas y rurales (juntas vecinales y comunidades indígenas y campesinas) como sujetos de la participación popular para la planificación participativa de la gestión municipal y del control social de los recursos financieros administrados por los gobiernos municipales. Reconoce también la posibilidad de organizar la administración municipal en distritos municipales, entre éstos los distritos municipales indígenas, encabezados por un subcalde con potestades administrativas delegadas.

### 4.3.4. Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria

Ley N° 1715, del 18 de octubre de 1996, modificada por la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria N° 3545, del 28 de noviembre de 2006, en los artículos 2-4, 8, 11, 13, 18, 30, 41-45, 47, 50, 53, 59, 60, 69, 72, 75 y las Disposiciones finales segunda, quinta y novena, desarrolla la categoría de tierras comunitarias de origen como garantía constitucional con las siguientes características: propiedad colectiva, indivisible, inembargable, inalienable e imprescriptible. Reconoce los usos y costumbre para la división interna de la propiedad colectiva.

Establece como fundamento de este tipo de propiedad el cumplimiento de la función social entendida como los espacios de reproducción material y espiritual de las comunidades indígenas. Ordena un proceso de regularización de derechos agrarios o saneamiento de tierras, priorizando las demandas de tierras comunitarias de origen y señalando procedimientos redistributivos para el acceso a la tierra.

### 4.3.5. Ley del Medio Ambiente

La Ley N° 1333, del 27 de abril de 1992, se inspira en la Cumbre de Río de Janeiro del año 1992, de la que emerge la Agenda 21 relativa al desarrollo sostenible. En los artículos 5, 56, 60, 62, 64 y 78, define la participación de las poblaciones locales, especialmente de los pueblos indígenas, en la gestión de la biodiversidad. Establece la compatibilidad técnica entre las categorías de áreas protegidas y la de tierras comunitarias de origen.

### 4.3.6. Ley Forestal

La Ley N° 1700, de 12 de julio de 1996, en los artículos 14, 20, 29, 30-32, 63, prohíbe la superposición de derechos forestales sobre derechos agrarios, estableciendo la primacía de estos últimos. Reconoce la integridad jurídica entre el suelo y el bosque, permitiendo a los pueblos indígenas el uso sostenible de los recursos forestales existentes en sus tierras comunitarias de origen, tanto con fines consuntivos como no consuntivos. Les autoriza también a suscribir contratos subsidiarios con empresas privadas con el objeto de desarrollar alianzas estratégicas con fines comerciales.

Para el aprovechamiento forestal de tierras comunitarias de origen con fines comerciales, atribuye potestad de autorización a la Superintendencia Forestal, a condición de la presentación de planes de manejo y cumplimiento de obligaciones financieras con el Estado, referidas al pago de una patente por área de explotación anual.

### 4.3.7. Ley contra la Violencia en la Familia o Doméstica

La Ley N° 1674, de 15 de diciembre de 1995, en los artículos 3, 12, 16, crea mecanismos protec-

tivos para la mujer y los niños, penalizando el uso de violencia contra los mismos, incluyendo especialmente a la población indígena. Delega la defensa de la mujer y el menor en Defensorías Públicas con capacidad para promover acciones legales contra los agresores.

### **4.3.8. Ley de Descentralización Administrativa**

La Ley N° 1654, de 28 de julio de 1995, artículo 5, en la estructura orgánica de las entidades departamentales descentralizadas, establece la creación de una dirección departamental para asuntos étnicos, definiendo además entre las atribuciones del Consejo Departamental y del Prefecto del Departamento la obligación de promover acciones públicas dirigidas a los pueblos indígenas.

### **4.3.9. Código de Procedimiento Penal**

Reformado por la Ley N° 1970, de 25 de marzo de 1999, artículos 28 y 391, crea jurados ciudadanos para involucrar a la población en la administración de justicia y establece la obligatoriedad de que los indígenas cuenten con intérpretes para sustanciar las acciones jurisdiccionales en las que se vean involucrados.

### **4.3.10. Ley de Hidrocarburos**

La Ley N° 3058, de 17 de mayo del 2005, en el artículo 9 y el Título VII, formula un capítulo especial relativo a los pueblos indígenas, en el que se establecen los derechos de consulta y partici-

pación en beneficios por la explotación de los recursos hidrocarburíferos que recaen en sus tierras comunitarias de origen, en el marco del Convenio 169 de la OIT. Tanto la consulta como la participación operan a través del Estado mediante el Ministerio de Desarrollo Rural y el Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

### **4.3.11. Código de Minería**

En el artículo 15, establece la obligatoriedad de aplicar el Convenio 169 de la OIT para las operaciones mineras en caso de que éstas afecten a los pueblos indígenas, es decir, que recaigan en tierras comunitarias de origen.

### **4.3.12. Código Penal**

Fue modificado mediante Ley N° 1768, del 10 de marzo de 1997; en los artículos 51 y 138, tipifica como delitos las prácticas racistas.

### **4.3.13. Ley N° 3760 del 7 de noviembre de 2007**

La ley ratificatoria de la Declaración de la Organización de Naciones Unidas relativa a los derechos de los pueblos indígenas, aprobada el 13 de septiembre de 2007.

Desarrolla los derechos colectivos de los pueblos indígenas, les reconoce su calidad de sujetos colectivos y su derecho a definirse como naciones indígenas. Define la libre determinación de estos pueblos entendida como el respeto a sus organizaciones económicas sociales y culturales (autonomía indígena).



# 5

## GENERALIDADES: MARCO DOCTRINAL DE LA AUTONOMÍA INDÍGENA

La palabra autonomía, en los últimos tiempos, ha tenido muchas connotaciones en el ámbito político; nosotros nos remitiremos a la explicación académica. Para el investigador Carlos Romero, la **autonomía** es “una modalidad de descentralización político-administrativa del Estado, que permite dotarles de cualidad gubernativa a entidades públicas subnacionales, mediante el establecimiento de su autogobierno, el ejercicio de competencias propias y la administración de los recursos económicos que le sean asignados”.

Para el argentino Dana Montaña, la **autonomía** “es una cualidad específica de la corporación que las distingue de las demás: por su capacidad de gobierno propio y, con más precisión, su capacidad de organizarse dentro de las condiciones de la ley fundamental o poder constituyente” ([www.calamar.com/diccionario](http://www.calamar.com/diccionario) de autonomía, 16/08/08).

El texto de la nueva Constitución, en su artículo primero, referido a la caracterización del Estado, lo define como “...descentralizado y con autonomías...”. El anteproyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) aterriza esta definición de **autonomía** como “la cualidad gubernativa reconocida a una entidad territorial para el ejercicio de sus competencias otorgadas por el Estado, en el marco de la Constitución Política del Estado y la presente ley. Implica la elección de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de las facultades legislativas, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos de gobierno en el ámbito de su

jurisdicción (artículo 4, inciso a del anteproyecto LMAD).

Entonces, podemos decir que la autonomía forma parte de un proceso de reorganización de la estructura territorial del poder público porque implica la redistribución del poder político en el territorio; por lo tanto, es la cualidad que se le reconoce a una entidad (departamento, provincia, región o pueblo indígena originario), para dirigir, según sus propias normas y con sus propios órganos, todos los asuntos concernientes a su administración con capacidad de autogobernarse, en el marco de la Constitución Política del Estado y la ley como fundamento de la distribución del poder público con base territorial, en perspectiva de lograr una adecuada articulación entre la estructura del Estado y los pueblos indígenas y las regiones (departamentos, provincias, municipios) (Espinoza, 2008: 104).

Para el movimiento indígena en el nivel internacional, la **autonomía indígena** es “la capacidad de decisión y control propio de los pueblos y nacionalidades indígenas en sus territorios en el orden administrativo, jurídico, político, económico, social y cultural con la existencia y reconocimiento de autoridades propias en coordinación con las autoridades centrales. Ser autónomos o aspirar a serlo no significa el aislamiento, separación o rechazo a otros sectores de la población” (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador- CONAIE, 2008).

La nueva Constitución, en el artículo 289, reconoce la **autonomía indígena** originaria campesina como “la expresión del derecho al autogo-

bierno como ejercicio de la autodeterminación de las naciones y los pueblos indígena originarios, y las comunidades campesinas, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias” (artículo 289, CPE).

Las modificaciones realizadas en el diálogo entre gobierno, prefectos y municipios, ratificadas en el Congreso Nacional en el marco del diálogo, mantienen esta redacción, quitándole las palabras “y las comunidades campesinas”, ya que los campesinos culturalmente también son indígenas.

## 5.1. Alcances

Es importante resaltar que **la autonomía** recae en la institucionalidad gubernativa (instituciones que hacen a la administración pública y elección de autoridades propias, etc.) de las entidades autónomas, no así en el espacio territorial (superficie del departamento, región municipio o territorio indígena) que se encuentra regulado por ley especial del Estado boliviano, aunque sí es importante resaltar que se refiere a una jurisdicción territorial determinada. La autonomía tiene como norma básica institucional, subordinada a la Constitución y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, a sus estatutos autonómicos.

Por lo tanto, la autonomía indígena recae sobre la institucionalidad gubernativa de las entidades autónomas indígenas originarias campesinas y no sobre el espacio físico en que se encuentran estas entidades, sujetas a la Constitución Política del Estado, la Ley Marco de Autonomía y Descentralización y los estatutos autonómicos indígenas.

## 5.2. Principios

La Constitución, en su artículo 270, establece los siguientes principios que orientan la implementación de las autonomías, y el anteproyecto de LMAD, en su artículo 5, los define de la siguiente manera:

**Unidad:** El régimen de autonomía y descentralización se sustenta en la indivisibilidad de la soberanía y del territorio boliviano, y se fundamenta en la cohesión interna del Estado y en la coordinación entre sus entidades de gobierno que promueve la unidad en la diversidad.

**Voluntariedad:** El régimen de autonomía y descentralización garantiza el derecho de los ciudadanos bolivianos de las entidades a acceder voluntariamente a la autonomía, de acuerdo con la Constitución Política del Estado y la LMAD.

**Solidaridad:** los gobiernos autónomos y las administraciones descentralizadas actuarán conjuntamente con el gobierno plurinacional en la satisfacción de las necesidades colectivas, mediante la cooperación permanente entre ellos, y utilizarán mecanismos redistributivos para garantizar un aprovechamiento equitativo de los recursos.

**Equidad:** El régimen de autonomía y descentralización se dirige a superar los desequilibrios económico-financiero y social entre las entidades autónomas y descentralizadas.

**Bien común:** La actuación de los órganos del poder público se fundamenta y justifica en el interés colectivo, sirviendo con objetividad los intereses generales y en la filosofía del “Vivir Bien”, propio de nuestras culturas.

**Autogobierno:** Es el principio democrático del gobierno propio que se fundamenta en la Constitución Política del Estado, en los derechos históricos y en la distribución territorial equitativa del poder público.

En los departamentos, las regiones, los municipios y las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, la ciudadanía tiene el derecho a conformar su institucionalidad gubernativa y elegir a sus autoridades en el marco de la autonomía otorgada en la Constitución Política del Estado.

### Preexistencia de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos

Dada la existencia previa a la Colonia y a la República de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, que han preservado y compartido a lo largo del tiempo cultura, historia, lenguas

e instituciones, estas naciones y pueblos gozan del derecho de participación y representación en los gobiernos autónomos y administraciones descentralizadas donde habitan, y al autogobierno en sus entidades territoriales autónomas en los términos establecidos en la Constitución Política del Estado y la ley

**Igualdad:** La relación entre las entidades territoriales autónomas no admite subordinación jerárquica ni tutela entre sí.

**Complementariedad:** El régimen de autonomía y descentralización se sustenta en la conjunción de identidades y en la generación de valores compartidos de los ciudadanos, permitiendo que la diversidad pueda encontrar un punto de equilibrio, comprensión y armonía en bien de la colectividad y del Estado plurinacional.

**Reciprocidad:** El gobierno plurinacional, los gobiernos autónomos y las administraciones descentralizadas regirán sus relaciones en condiciones de mutuo respeto y colaboración, en beneficio de los habitantes del Estado.

**Equidad de género:** El régimen de autonomía y descentralización garantiza la eliminación de las desigualdades de género en las entidades territoriales autónomas y descentralizadas, en la conformación de los gobiernos autónomos y las administraciones descentralizadas, y en el acceso y ejercicio de la función pública.

**Subsidiariedad:** La toma de decisiones y provisión de los servicios públicos debe realizarse desde el gobierno más cercano a la población, excepto cuando, por razones de eficiencia o escala, se justifique proveerlos de otro modo.

Los órganos del poder público tienen la obligación de auxiliar y sustituir a los órganos autónomos y descentralizados en caso de necesidad. El Estado es el titular originario de todas las competencias por ser el garante de la efectivización de los derechos ciudadanos.

**Gradualidad:** Es la asunción de competencias por las entidades territoriales autónomas y descentralizadas de forma progresiva y de acuerdo a la diferencia de capacidades y la definición de los recursos financieros.

**Coordinación:** Es la coordinación entre el gobierno plurinacional, los gobiernos autónomos y las administraciones descentralizadas y consti-

tuye una obligación como base fundamental que sostiene el régimen de autonomía y descentralización para garantizar el bienestar, el desarrollo, la provisión de bienes y servicios a toda la población boliviana con plena justicia social.

**Lealtad institucional:** Entre el gobierno plurinacional, los gobiernos autónomos y las administraciones descentralizadas debe existir credibilidad y confianza mutua basada en el reconocimiento, por cada una de las partes, del alcance de sus obligaciones y las limitaciones de sus facultades y competencias.

**Transparencia:** el manejo honesto de los recursos del Estado por parte de las entidades territoriales autónomas y descentralizadas y el acceso a toda información en forma veraz, oportuna, comprensible y confiable son parte del funcionamiento del régimen de autonomía y descentralización.

**Participación y control social:** Los órganos del poder público, en todos sus niveles, garantizarán la participación y facilitarán el control social en la vida política, económica, cultural y social.

**Provisión de recursos económicos:** El funcionamiento de las autonomías y la asignación de competencias a cada entidad territorial autónoma y descentralizada deben acompañarse de los recursos económicos para su cumplimiento, señalando la fuente de los mismos.

### 5.3. Objeto de la autonomía indígena

El objeto de la **autonomía indígena originaria campesina** es constituir su autogobierno propio en los territorios de los pueblos indígenas originarios campesinos que comparten cultura, historia y lengua; conservan su estructura organizativa, instituciones jurídicas, políticas y económicas, estableciendo claramente sus alcances, organización, funcionamiento, competencias, coordinación, atribuciones y asignación de los recursos económicos financieros de acuerdo a sus referentes culturales.

## 5.4. Finalidad

La finalidad que persigue la autonomía indígena originaria campesina es conservar y fortalecer sus instituciones organizativas, culturales, jurídicas, gestionar los recursos naturales según referentes culturales, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias,

## 5.5. Sujeto autónomico

De acuerdo a la Constitución Política del Estado, artículo 291-I, son entidades territoriales indígenas originarias campesinas autónomas: los territorios originarios campesinos, los municipios originarios campesinos y las regiones territoriales indígenas originarias campesinas.

Desde nuestro punto de vista, son sujetos o titulares de la autonomía indígena: las naciones indígenas, los pueblos indígenas originarios y las comunidades campesinas e interculturales originarias, entendiéndose estas categorías de la siguiente manera:

**Nación indígena:** es la colectividad que existe con anterioridad a la invasión o colonización; constituye una unidad históricamente desarrollada a partir de tradiciones, cultura, lengua, organización y otras características culturales. Se encuentra asentada en un territorio determinado y mantiene sus instituciones propias.

**Pueblo indígena u originario:** es la colectividad que existe con anterioridad a la invasión o colonización, y posee historia, organización, idioma y otras características culturales con las cuales se identifican sus miembros, reconociéndose como pertenecientes a la misma unidad socio-cultural, mantienen un vínculo territorial en función a la administración de su hábitat y a la reproducción de sus instituciones sociales, económicas, políticas y culturales.

**Comunidad campesina intercultural:** tiene los alcances de la definición de pueblo indígena originario, con las salvedades de que no necesari-

amente comparten historia e idioma común y que su población puede congregarse comunidades originarias de culturas distintas, pero complementarias, además de que su estructura organizativa puede ser tradicional o sindical, a condición de que preserven sus instituciones propias.

## 5.6 Elementos de las autonomías

Los elementos fundamentales y que caracterizan a la autonomía son los siguientes:

- Estructura organizativa (de gobierno) y elección de autoridades propias.
- Jurisdicción territorial.
- Facultades.
- Competencias.
- Administración de recursos económico-financieros.

### 5.6.1 Estructura organizativa del autogobierno y elección de autoridades propias

Según Diego Ivñnes, la estructura organizativa de un autogobierno está básicamente constituida por una asamblea y un gobernador.

**La asamblea** es una corporación de elección popular integrada por un número de siete miembros, con los siguientes elementos: definición, número de miembros, requisitos que deben cumplir los candidatos, procedimiento de integración, periodo de mandato, sesiones, duración y atribuciones (Ivñnes, 2004: 281). **Gobernador** es el representante de la región que además detenta el carácter de agente del presidente. Sus elementos son: carácter, elección y procedimiento, periodo de mandato y atribuciones (Ibid.: 84).

España, a propósito de la estructura orgánico-funcional de su institucionalidad gubernativa

subnacional, adopta las siguientes formas de gobierno de la comunidad autónoma:

- a) **Parlamento autonómico:** representa al pueblo de la respectiva comunidad, debe ser la expresión del pluralismo político de la misma y ejercer funciones legislativas inherentes al sistema parlamentario democrático (Trujillo, 2004: 192).
- b) **Denominaciones:** Parlamento, Cortes, Asambleas, Juntas (Ibid.: 192).
- c) **Composición:** Diputados autonómicos o regionales elegidos bajo un sistema electoral. Tiene una sola Cámara, cuyo número de miembros se fija en el estatuto (Ibid.: 193 y 194).
- d) **Sistemas electorales:** contiene disposiciones sobre electores y elegibles, el carácter del sufragio, las incompatibilidades, ilegitimidades, la determinación de escaños correspondiente a cada circunscripción, el modo de asignación de los mismos a las listas de los partidos o coaliciones (Ibid.: 194-195).

Para la doctrina del Derecho Administrativo colombiano, este tipo de entidades colegiadas, que en el caso de Colombia se denominan asamblea, es una corporación de elección popular integrada por siete miembros y tiene los siguientes elementos:

- Definición.
- Número de miembros.
- Requisitos que deben cumplir los candidatos.
- Procedimiento de integración.
- Periodo de mandato.
- Sesiones y duración.
- Atribuciones (Ivnes, 2004: 84).

Aplicando las definiciones y experiencias anteriores, la autonomía indígena originaria campesina podría adoptar en su estructura organizativa a una entidad colegiada y una autoridad ejecutiva que podrían denominarse de la siguiente manera:

**Entidad colegiada:** Asambleas, cabildos, corregimientos, capitánías y otros.

**Autoridad ejecutiva:** presidentes, secretarios ejecutivos, apumallkus, mamatajllas, capitanes, caciques, corregidores y otros.

La entidad colegiada es de carácter fiscalizador y legislativo o simplemente normativo-administrativo, según los tipos de autonomías establecidos en la nueva Constitución. La autoridad ejecutiva es presidida por el máximo representante de la respectiva entidad indígena autónoma, además del cuerpo de funcionarios jerárquicos que integran el órgano ejecutivo.

Actualmente, las organizaciones indígenas y campesinas tienen una entidad matriz en el nivel nacional, departamental, regional, y provincialmente denominadas consejos, confederaciones, coordinadoras, centrales, subcentrales, capitánías y otros. Estas entidades se ocupan de las demandas reivindicativas de sus sectores y podrían cumplir las funciones de la entidad colegiada o podrían quedarse como el control social de la entidad autónoma.

La elección de autoridades se refiere a la dotación de una estructura gubernativa de las entidades subnacionales indígenas, mediante normas y procedimientos propios según referentes culturales. Las autoridades de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos serán elegidas de acuerdo a sus normas y procedimientos propios. Esta elección puede operar por aclamación, consensuación, rotación de cargos y otras modalidades.

## 5.6.2. Instituciones

Para conocer algunas perspectivas de líderes indígenas de tierras bajas respecto a la proyección organizativa institucional, se realizaron dos entrevistas: una, al vicepresidente de la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB), Pedro Nuni, y otra, al miembro del directorio de la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), Ramiro Galindo. A continuación, presentamos la proyección de la estructura organizativa de las autonomías indígenas según las entrevistas.

## Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB)

Para la CIDOB, la efectivización de la autonomía indígena es todo un proceso en construcción, que demandará mucho tiempo; los autogobiernos se irán desarrollando dependiendo de la capacidad organizativa que tengan los pueblos; se presume que las primeras autonomías indígenas que podrían darse de inmediato son los territorios que tienen hoy la capacidad de desarrollar su propia gestión territorial y que tienen una estructura organizativa política, institucional y productiva y, por lo tanto, podrían ser las primeras autonomías en el marco de la nueva Constitución (Entrevista a Pedro Nuni).

### Estructura

Pedro Nuni, Vicepresidente de la CIDOB: "...tenemos ya un territorio consolidado, una población y una jurisdicción que nos corresponde en el marco de las leyes; todas las comunidades que conforman el territorio deberían designar a sus representantes para una asamblea general del territorio que debería cumplir la función legislativa y que podría denominarse Asamblea, Cabildo Indígenal o Consejo de Ancianos. La autoridad ejecutiva podría estar a cargo de un Gran Murubicha, Gran Cacique o Presidente, etc.

Un Consejo de Ancianos, conformado por los sabios ancianos que administran la justicia en algunos determinados pueblos, la misma Asamblea o la autoridad ejecutiva podría administrar la justicia. Pero, en todo caso, en la construcción se adecuará la mejor forma y estructura para responder a las comunidades..."

De la entrevista al líder indígena mojeño y aplicando los conceptos doctrinales, podemos interpretar que el autogobierno indígena podría tener las siguientes instituciones:

Entidad colegiada: que podría denominarse Gran Asamblea, Cabildo Indígenal, o Asamblea General, etc., según el pueblo; conformada por los caciques o máxima autoridad de cada comunidad que integran el territorio indígena autónomo; con funciones legislativas y que también podría administrar la justicia

Entidad unipersonal: ejercida por un murubicha, cacique, presidente, etc., emergente de la entidad colegiada, con funciones ejecutivas y que también podría administrar justicia.

Entidad colegiada: denominada Consejo de Ancianos o sabios, conformada por los sabios y ancianos de las comunidades del territorio autónomo con funciones de administración de justicia.

### Forma de elección

Según Pedro Nuni, la elección podría ser de forma combinada: voto secreto (como ya se está aplicando actualmente en algunas comunidades para la elección de autoridades), la hereditaria, voto de consenso, bastón de mando para la aceptación y conformidad de la autoridad, según sus formas propias de cada comunidad.

### Periodo de mandato

Nuni también explicó que actualmente el mandato de los representantes, en muchas comunidades, normalmente es evaluado con los siguientes criterios: desempeño de funciones, transparencia y respuesta a las expectativas comunitarias. Si la autoridad ha cumplido con estos requisitos, se le da oportunidad de reelección. El periodo de mandato oscila entre dos y tres años.

### Fiscalización y control social

Asimismo, Pedro Nuni plantea que la fiscalización se debería hacer a través del control social en dos instancias: por un lado, debería constituirse un órgano encargado de hacer seguimiento y control a la gestión de las autoridades con personas específicas seleccionadas para esta función; y, por otra, en la gran asamblea que normalmente hacen los indígenas para evaluar diversos temas, donde participan todas las bases.

### Rol que deben cumplir las organizaciones actuales

Pedro Nuni: "...la estructura actual no puede desaparecer, pero tampoco puede seguir teniendo el monopolio de la decisión de todos los pueblos,

ya que éstos serían autónomos; por lo tanto, tendría que cumplir un rol de reivindicación política y como ente cohesionador del movimiento indígena, ya que nuestras luchas no terminan con la autonomía y el manejo de los recursos; por el contrario, tenemos que continuar fortaleciéndonos, porque no sabemos luego qué gobierno viene, también hay que ver la forma de cómo vamos a participar en la Asamblea Plurinacional...”.

El rol que les tocaría desempeñar en adelante a la actual estructura indígena en el gobierno indígena autónomo sería el del órgano articulador de los pueblos, gobiernos indígenas autónomos con reivindicaciones políticas y se convertiría en una pieza fundamental para la consolidación de las autonomías indígenas.

### **Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC)**

Ramiro Galindo explica: “...La autonomía indígena tendrá los siguientes elementos: un territorio, que es la TCO; un soberano, que son las bases de las comunidades que conforman el territorio, y sus instituciones, según la identidad de cada pueblo...”.

#### **Estructura**

Para Galindo, las autoridades máximas de cada comunidad que son parte de las TCO serían las que conformarían la Gran Asamblea, la misma que sería la encargada de legislar con el nombre o denominación que cada pueblo vea conveniente según sus referentes culturales; de esa Gran Asamblea debería emerger el Gran Cacique, o autoridad ejecutiva; por lo tanto, el autogobierno estaría conformado por el soberano (miembros de las comunidades), Gran Asamblea y Gran Cacique y esta fórmula será la base para cada territorio; sin embargo, para que los diferentes gobiernos indígenas autónomos estén articulados entre sí, necesitan otra instancia de cohesionamiento tanto en el nivel local como en el departamental que, al mismo tiempo, será el puente con el nivel nacional, refrendando las decisiones de los autogobiernos; esta instancia podría ser la actual estructura de las organizaciones.

La administración de justicia estaría a cargo del concejo de sabios, integrado por los sabios ancianos de las comunidades del autogobierno indígena, cuya función principal sería ver la justicia o injusticia; de este órgano debería salir un representante del gobierno autónomo que iría a conformar el concejo de ancianos o de sabios colegiados de todos los autogobiernos indígenas, articulando toda la justicia indígena y, al mismo tiempo, sería el puente con la justicia ordinaria.

#### **Forma de elección y periodo de mandato**

Según el dirigente regional de la CPESC, sería un representante por cada comunidad que forma parte del territorio indígena autónomo, ya que lo importante es la representación. Sobre el periodo de mandato, la forma podría ser combinada según las culturas de los pueblos: por un lado, están los cargos hereditarios y los indefinidos previas evaluaciones de sus acciones de las autoridades y, la otra, que ya están utilizando muchas comunidades, que es la de periodo definido de mandato según desempeño de gestión con derecho a reelección.

#### **Control social**

Galindo también indicó que el control social debe partir en primera instancia desde las bases, es decir, de cada comunario; ellos harían el control a los caciques y demás autoridades. La otra instancia de control social sería a cargo de las organizaciones constituidas actualmente, pero este control sería en el nivel nacional y en el nivel de los otros tipos de autonomías. “...Por lo tanto, tendremos un control de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo...”, dijo Galindo.

#### **Rol de las organizaciones actuales**

Desde el punto de vista del líder indígena yuracaré mojeño, Ramiro Galindo, la actual estructura se convertiría en un brazo técnico y cumpliría un rol de fiscalización, articulación de los autogobiernos indígenas y con el Estado, con la sociedad y otras entidades, control social, articulación de políticas en el nivel local, departamental y nacio-

nal de acuerdo a cada realidad, es decir, cumpliría un rol importante para la consolidación del autogobierno.

Como podemos observar, ambos representantes de las organizaciones sociales coinciden en que la estructura organizativa del autogobierno indígena debe contemplar una instancia colegiada que cumpliría funciones principalmente legislativas y, opcionalmente, la de administración de justicia. Por otra parte, debe tener una autoridad ejecutiva emergente de la entidad colegiada y sus funciones serían ejecutivas y, al mismo tiempo, podría administrar la justicia.

Asimismo, indican que para la administración de justicia podría conformarse un órgano específico integrado por los sabios ancianos de las comunidades, ya que serían los que tienen la sabiduría, moral y autoridad para juzgar.

En cuanto al control social, plantean que debe hacerse en dos instancias: una institucional y otra a nivel de las bases. Esta instancia de control social institucional formaría parte de su estructura organizativa. Además, enfatizan en que debe existir una entidad articuladora de los gobiernos indígenas autónomos y que la actual estructura organizativa debe desempeñar ese rol.

El elemento que más destaca de las entrevistas anteriores, se refiere a la concepción de la autonomía indígena ligada a la gestión territorial, que es una característica predominante en las tierras bajas, dada la preservación de sus tierras colectivas y los avances en materia de titulación de TCO. También se puede destacar el hecho de que las visiones de las autonomías indígenas de los líderes entrevistados responden a las concepciones de los pueblos de donde son originarios. Es muy difícil construir un modelo de estructura de autogobierno que sea válido para todos los pueblos indígenas de tierras bajas, puesto que su realidad multifacética determina que exista una variedad cultural y organizativa entre ellos.

En consecuencia, es posible afirmar que la concepción de autogobierno responderá a las particularidades de cada pueblo, lo que expresará diferencias substanciales entre sí. Por tanto, la construcción del autogobierno debe responder a un proceso interno impulsado desde el propio pueblo involucrado, antes de representar un proceso de

implantación de institucionalidad desde afuera. En las apreciaciones de los líderes entrevistados se ratifica la tendencia a no diferenciar funciones en la estructura organizativa del autogobierno. Esto responde a la visión holística de los pueblos indígenas, que conciben una sola estructura con elementos no disgregados en su interior. De ahí que la tarea de administrar justicia puede ser atribuida a una autoridad unipersonal que, al mismo tiempo, ejecute las decisiones o a un organismo colegiado que simultáneamente tenga a su cargo la tarea legislativa.

En lo relativo a la estructura de autogobierno, existe la tendencia comprensible de asignar un rol relevante a las organizaciones actuales. En última instancia, se puede entender que el reconocimiento de autonomía indígena implicará reconocer calidad gubernativa a las organizaciones naturales de los pueblos. De las entrevistas a los dos líderes, se percibe también que no existe claridad sobre los roles que se podrían asignar a las estructuras organizativas yuxtapuestas, dado que algunas se inspiran preponderantemente en la organización sindical como las Coordinadoras, Centrales y Sub Centrales, a diferencia de otras que se basan más bien en criterios religiosos, como los Cabildos y Corregimientos.

Un elemento preocupante no resuelto con las entrevistas se refiere al control social, más aun considerando la tendencia de convertir a las actuales organizaciones indígenas en la expresión del autogobierno. Una de las mayores debilidades de las organizaciones indígenas del oriente es la carencia de un control social efectivo, no solamente en relación con las tareas desempeñadas por sus dirigentes, sino fundamentalmente respecto a la presión generada por agentes externos que extraen recursos naturales de sus territorios; como ejemplos significativos, señalamos los casos de las operaciones de empresas petroleras en las TCO guaraníes, la extracción ilegal de madera en los territorios del TIM, TICH, TIPNI y el aprovechamiento de saurios en casi todos los territorios del sur de la Amazonia, actividades a través de las cuales se han descompuesto organizaciones y corrompido liderazgos.

Tal vez sería conveniente introducir como criterio de medición de desarrollo institucional para



la acreditación competencial la exigencia de contar con mecanismos de control social efectivos. Otro aspecto que todavía merece mayor reflexión se refiere a la periodicidad del mandato de las autoridades indígenas. Admitir mandatos hereditarios o indefinidos podría conllevar el riesgo de acumulación y concentración de poder en personas o grupos de personas, desnaturalizando a la larga el autogobierno indígena. Por otra parte, deberían instituirse mecanismos de democratización, como la rotación de liderazgos.

### 5.6.3. Jurisdicción territorial

Se refiere a la posibilidad de ejercer autoridad política o judicial en un ámbito territorial determinado. Para el caso de las autonomías, esta categoría debe entenderse como la facultad para ejercer competencias legislativas, ejecutivas y reglamentarias por parte de las autoridades que forman parte del autogobierno en un ámbito territorial determinado que, en el caso de las autonomías indígenas, podrá ser el territorio, municipio o región indígena originario campesino.

### 5.6.4. Facultades

Recordemos que el Estado tiene tres elementos que lo componen: territorio, población y poder político (soberanía, gobierno). De estos tres elementos, nos interesa trabajar con el último, es decir, con el poder político del Estado. La organización del poder político del Estado representa, en realidad, su estructura organizativa. Existen dos formas, complementarias entre sí, de estructurar el poder estatal: por **funciones**, o de modo horizontal, y por **niveles territoriales**, o de manera vertical.

Se denomina **funcional u horizontal** porque distribuye funciones a los órganos del poder público (Legislativo, Ejecutivo y Judicial): estos órganos de poder son independientes, tienen la

misma jerarquía y deben funcionar de manera coordinada y sus **facultades** derivan de las funciones integrales del Estado que consisten en; legislar o aprobar leyes, que le corresponde al órgano legislativo; ejecutar o adoptar las políticas y estrategias públicas para implementar las leyes, función que recae en el órgano ejecutivo, y juzgar o administrar justicia, que le corresponde al órgano judicial (Corte Suprema de Justicia, Cortes Departamentales de Justicia); finalmente, regular y administrar los procesos electorales, que le corresponde al órgano electoral.

**Organización territorial o vertical del Estado:** consiste en el reconocimiento de la existencia de distintos niveles gubernativos en el territorio; el **nivel nacional**, que ejerce las **facultades de legislar, ejecutar y juzgar** en todo el territorio del país a través de sus órganos de poder público: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral, y el **nivel subnacional**, que sólo puede ejercer las competencias que la Constitución establece o que el nivel nacional le delegue o transfiera de forma total o parcial en su jurisdicción territorial.

Por lo tanto, las **facultades de los gobiernos autónomos** son las funciones, potestades o facultades **ejecutivas o de administración y legislativa** que el gobierno nacional delegue o transfiera en su totalidad o de forma parcial para que se aplique en algunas materias o áreas temáticas, como ser educación, salud, infraestructura, etc., entre otras. A su vez, las **facultades ejecutivas** pueden desglosarse en tareas técnicas o de planificación, de operación, supervisión, administración. Las **facultades legislativas** pueden desglosarse en legislar y fiscalizar.

- Cuando el nivel nacional transfiere o delega la función ejecutiva o administrativa total o parcial, estamos frente a una **descentralización administrativa**.
- Cuando el nivel nacional delega o transfiere la función ejecutiva o administrativa y legislativa, se produce la **descentralización político-administrativa**, conocida también bajo la denominación de **autonomía**.
- Cuando el nivel nacional de un país transfiere o delega sus tres funciones: ejecuti-

va- administrativa, legislativa y judicial, se produce el sistema **federal**.

Las competencias también se clasifican en:

**Privativas:** aquellas competencias cuya legislación, reglamentación y ejecución **no se transfieren ni delegan**, y están reservadas para el nivel central del Estado.

**Exclusivas:** aquellas competencias en que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada competencia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, **pudiendo transferir y delegar la reglamentación y su ejecución**.

**Concurrentes:** aquellas competencias en que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles **ejercen simultáneamente las facultades reglamentarias y ejecutivas**.

**Compartidas:** aquellas competencias sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional, cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La **reglamentación y ejecución** corresponderá a las entidades territoriales autónomas.

### 5.6.5. Competencias

Las competencias son las **materias temáticas** en las cuales recaen las facultades transferidas o delegadas del gobierno nacional al gobierno autónomo, por ejemplo: educación, salud, infraestructura, defensa nacional, seguridad interna, macroeconomía, vivienda, etc., en las cuales tienen facultad de legislar, reglamentar, administrar o ejecutar, dependiendo del tipo de competencia

que tenga la entidad autónoma, si es exclusiva, concurrente o compartida

La Constitución subdivide las competencias en cuatro tipos y ha adoptado criterios marcos para definir estas categorías conceptuales y sus alcances. Por lo tanto, se contemplan competencias **privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas**; las mismas tienen la siguiente definición y alcance (Artículo 297 CPE, incisos a,b,c,d):

**Privativas:** estas competencias son indelegables e intransferibles y corresponden sólo al nivel nacional, dado su carácter estratégico y de interés colectivo. Es la reunión de las facultades ejecutivas y legislativas en un solo órgano de gobierno y forzosamente recae en el nivel nacional.

**Exclusivas:** son competencias que recaen en un solo nivel de gobierno, ya sea en el nacional o autónomo, y pueden ser delegable o transferible. Son facultades legislativas, reglamentarias y ejecutivas, pudiendo transferirse éstas dos últimas.

**Concurrentes:** son competencias que se comparten entre el gobierno nacional y el gobierno autónomo, pero la **facultad legislativa** corresponde al **nivel nacional** y sólo se **comparten las funciones reglamentarias y ejecutivas**.

**Compartidas:** son las competencias sujetas a una legislación básica nacional que recae en la Asamblea Legislativa Plurinacional y la legislación de desarrollo, la reglamentación y la ejecución corresponden al gobierno autónomo de acuerdo a sus características y naturaleza de su jurisdicción.

Por lo tanto, las competencias, de acuerdo a la conceptualización de los incisos del artículo 297 y su clasificación competencial para las autonomías indígenas originarias campesinas en el artículo 304, párrafos I, II y III, son las siguientes:

**CUADRO 1. CLASIFICACIÓN DE COMPETENCIAS DE LA AUTONOMÍA INDÍGENA**

EXCLUSIVAS	COMPARTIDAS	CONCURRENTES
1. Dictar su estatuto para el ejercicio de su autonomía conforme a la Constitución y a la Ley Marco de Autonomía y Descentralización.	1. Sistema de control fiscal y administración de bienes y servicios.	1. Organización, planificación y ejecución de políticas de salud en su jurisdicción.
2. Definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de cada pueblo.	2. Relaciones internacionales.	2. Organización, planificación y ejecución de planes, programas y proyectos de educación, ciencia, tecnología e investigación, en el marco de la legislación nacional.
3. Gestión y administración de los recursos naturales renovables, de acuerdo a la Constitución.	3. Participación y control en el aprovechamiento de áridos.	3. Conservación de recursos forestales, biodiversidad y medio ambiente.
4. Elaboración de planes de ordenamiento territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes departamentales, municipales y nacionales.	4. Resguardo y registro de los derechos intelectuales colectivos, referidos a conocimientos de recursos genéticos, medicina tradicional y germoplasma, de acuerdo con la ley.	4. Sistema de riego, recursos hídricos, fuentes de agua y energía, en el marco de la política nacional, al interior de su jurisdicción.
5. Electrificación en sistemas aislados dentro de su jurisdicción.	5. Control y regulación a las instituciones y organizaciones externas que desarrollen actividades en su jurisdicción, inherentes al desarrollo de su institucionalidad, cultura, medio ambiente y patrimonio cultural.	5. Construcción de sistemas de microriego.
6. Mantenimiento y administración de caminos vecinales y comunales.		6. Construcción de caminos vecinales y comunales.
7. Administración y preservación de áreas protegidas en su jurisdicción, en el marco de la política nacional.		7. Promoción de la construcción de infraestructuras productivas.

## CUADRO 1. CLASIFICACIÓN DE COMPETENCIAS...(cont.)

EXCLUSIVAS	COMPARTIDAS	CONCURRENTES
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.		8. Promoción y fomento a la ganadería y agricultura.
9. Deporte, esparcimiento y recreación.		9 .Control y monitoreo socioambiental a las actividades hidrocarburíferas y mineras que se desarrollen en su jurisdicción.
10. Patrimonio cultural, tangible e intangible. Resguardo, fomento y promoción de sus culturas, arte, identidad, centros arqueológicos, lugares religiosos, culturas y museos.		
11. Políticas de turismo.		
12. Crear y administrar tasas, patentes y contribuciones especiales en el ámbito de su jurisdicción de acuerdo a la ley.		
13. Administrar los impuestos de su competencia en el ámbito de su jurisdicción.		
14. Aprobar el programa anual de operaciones y su presupuesto.		
15. Planificación y gestión de la ocupación territorial en coordinación con otros niveles de gobierno.		
16. Vivienda, urbanismo y redistribución poblacional conforme a sus prácticas culturales en el ámbito de su jurisdicción.		
17. Promover y suscribir acuerdos de cooperación con otros pueblos y entidades públicas.		
18. Mantenimiento y administración de sus sistemas de microriego		

CUADRO 1. CLASIFICACIÓN DE COMPETENCIAS...(cont.)

EXCLUSIVAS	COMPARTIDAS	CONCURRENTES
19. Fomento y desarrollo de su vocación productiva.		
20. Construcción, mantenimiento y administración de la infraestructura necesaria para el desarrollo en su jurisdicción.		
21. Participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e informada relativos a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que los afecten		
22. Preservación del hábitat y el paisaje, conforme a sus principios, normas y prácticas culturales, tecnológicas, espaciales e históricas		
23. Desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas conforme a sus normas y procedimientos propios.		

Fuente: Propuesta de nuevo capítulo de autonomía en la nueva Constitución.

### 5.6.6. Recursos propios

Cuando el nivel nacional transfiere o delega competencias a los gobiernos autónomos, también les garantiza los recursos necesarios para la ejecución de estas competencias, además de la capacidad de generar sus propios recursos.

Los ingresos fiscales y financieros asignados a las entidades autónomas, son los recursos con los cuales desarrollarán las competencias transferidas por el nivel nacional y se pueden clasificar de la siguiente manera: **ingresos propios, transferencias y deudas.**

Los principios rectores del área fiscal se encuentran algunos en el artículo 7 del proyecto de Constitución y los otros son principios institucionalizados por acuerdos internacionales, leyes especiales, etc. Según el anteproyecto de Ley Marco de Autonomía y Descentralización, el financiamiento de las entidades autónomas se rige por los siguientes principios fiscales:

- Capacidad económica o capacidad contributiva.
- Igualdad.
- Progresividad.
- Proporcionalidad.
- Transparencia.
- Universalidad.
- Control.
- Sencillez administrativa.
- Gradualidad.
- Autonomía financiera.
- Provisión de recursos económicos.
- Sostenibilidad fiscal-financiera.
- Correspondencia fiscal.
- Rendición de cuentas.
- Territorialidad.
- Libre circulación de los factores de producción.
- No discriminación.
- Respeto a acuerdos internacionales (artículo 118 anteproyecto LMAD).

De acuerdo al anteproyecto de LMAD, los ingresos fiscales asignados a las entidades autónomas indígenas originarias campesinas son los recursos con los cuales desarrollarán las competencias delegadas o transferidas por el nivel central y se pueden clasificar de la siguiente manera: ingresos propios, transferencias, deudas y contribuciones especiales.

**Ingresos propios:** los ingresos propios son los que pueden incluir impuestos, tasas, patentes, contribuciones especiales, regalías, rendimientos de capital e ingresos provenientes de la venta de bienes y servicios del patrimonio propio, donaciones y legados.

- a) Tasas;
- b) Contribuciones especiales;
- c) Participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios a través de patentes y regalías;
- d) Rendimientos de capital e ingresos provenientes de la venta de bienes y servicios del patrimonio propio;
- e) Ingresos por la explotación y comercialización de recursos naturales renovables;
- f) Donaciones y legados;
- g) Otros que sean creados mediante norma específica.

**Transferencias:** las transferencias son los recursos fiscales que las entidades indígenas originarias campesinas autónomas reciben de otras entidades estatales o niveles de gobierno. Estas transferencias serán condicionadas en cuanto a su uso y repartidas de acuerdo a factores de distribución. El régimen de transferencias del Estado plurinacional se regirá de acuerdo a principios tales como, el ejercicio de competencias, equilibrio fiscal, equidad social y equidad inter-territorial.

Para cada nivel, las transferencias de recursos serán efectuadas:

#### 1) Según destino específico:

- a) Dotación de ítems;
- b) Financiamiento de proyectos de desarrollo;
- c) Otros a ser determinados por la autoridad competente.

#### 2) Según las siguientes variables de reparto horizontal:

- a) Población de cada entidad;
- b) Universo de la densidad demográfica;
- c) Pobreza, utilizando los datos de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI);
- d) Pasivos históricos;
- e) Desarrollo económico.

La entidad estatal competente en materia de estadística será la encargada de proveer la información necesaria requerida para el cálculo y aplicación de estos factores.

**Deuda:** la deuda puede ser directa, indirecta y contingente de corto, mediano y largo plazo que las entidades autónomas y descentralizadas pudieran adquirir, ya sea con el sector privado o público, con agentes, instituciones o personas nacionales o extranjeras, incluyéndose la emisión de deuda en los mercados de valores y los gastos devengados no pagados a fines de cada gestión.

**Contribuciones especiales:** son cuotas específicas que se aplica a la población con algún destino específico por un lapso de tiempo determinado; se trata de aportes económicos fijados por la instancia competente para complementar el sostenimiento de alguna actividad de interés colectivo.

### 5.6.7. Control social

Los gobiernos indígenas autónomos facilitarán en su jurisdicción la participación de todos los miembros de la comunidad en la vida política, económica, cultural y social.

La comunidad organizada controlará la actividad de los órganos de gobierno y sus funcionarios en todos sus niveles. Las autoridades de las entidades autónomas indígenas deberán rendir cuentas públicas de los recursos económicos asignados a su administración ante sus mandantes y al Estado representado por el gobierno central.

## 6 MARCO INSTITUCIONAL

Dada la flexibilidad en los tipos de autonomía indígena originaria campesina y la existencia de los otros gobiernos subnacionales (departamentales y municipales) y los descentralizados, se plantea la necesidad de implementar un sistema de coordinación interinstitucional gubernativo para la implementación de las autonomías, cuya instancia podrá resolver diversos problemas, como conflictos competenciales jurisdiccionales, burocracia, entre otros, y que además podrá incluir normas, instrumentos de planificación para garantizar la coexistencia armónica entre todas las entidades autónomas.

### 6.1. Coordinación con otros niveles gubernativos

Según el artículo 155, párrafos I, II y III del anteproyecto de Ley Marco de Autonomía y Descentralización, la coordinación entre las entidades gubernativas, tanto del nivel nacional como subnacional, deberá consistir en el apoyo, asistencia y programación conjunta de las políticas subnacionales, dentro de los parámetros establecidos por las políticas nacionales.

Por otra parte, este proyecto de norma establece que el gobierno plurinacional y los gobiernos

autónomos y administraciones descentralizadas deben crear los instrumentos transparentes y responsables necesarios para una administración eficiente y eficaz en el nivel nacional y subnacional. Señala también que la coordinación está referida al planteamiento de políticas de planificación conjunta de mediano y largo plazo, prestación conjunta de servicios públicos para garantizar una gestión pública de calidad, certificación de procedimientos administrativos, promover y fortalecer el control interno, elaborar mecanismos de transparencia, disponer de un efectivo y permanente acceso a la información (artículo 155: I, II, III anteproyecto LMAD).

Esto significa que el nivel nacional de gobierno y el subnacional deben realizar sus competencias con apoyo mutuo y, en algunos casos, de manera conjunta de acuerdo a las políticas nacionales, es decir, enmarcadas en el Plan Nacional Plurinacional.

Asimismo, las entidades autónomas y descentralizadas deberán establecer sus propios mecanismos de coordinación entre sí o con el nivel central; para ello, podrían conformar comités de coordinación bilateral o multilateral que les permitan y faciliten la implementación de tareas conjuntas en el ejercicio de sus competencias. Estos comités pueden conformarse en forma temporal, coyuntural o permanente, según temática de coordinación.

## 6.2. Articulación con el sistema de gobierno: ubicación en el sistema de democracia consociacional subnacional

Las autonomías indígenas originarias campesinas no se conciben como entidades aisladas de la estructura funcional del Estado. Por lo tanto, estas entidades autónomas se articulan al Estado nacional a través de los órganos de poder, de control fiscal, de defensa de los intereses del Estado y de la sociedad, y de defensa de los derechos de la población. Esta articulación estaría expresada de la siguiente manera:

- **Con relación al órgano ejecutivo:** se articulan a través de las competencias concurrentes y compartidas y de los mecanismos intergubernativos (comités de coordinación). Las competencias concurrentes permiten complementar las acciones e iniciativas de los diferentes gobiernos subnacionales y responden a la magnitud de la prestación de servicios que exige el concurso de más de un nivel de gobierno para su materialización; operan a través de concertaciones políticas y acuerdos de coordinación.

Las competencias compartidas permiten al nivel nacional dictar una legislación básica o marco y a las autonomías su desarrollo legislativo, además de su ejecución y regulación; supone un proceso de negociación política en el ámbito legislativo nacional para establecer los límites de intervención entre niveles. Los comités intergubernativos tienen un funcionamiento institucionalizado permanente o coyuntural y, generalmente, facilitan la coordinación sectorial (educación, salud, relaciones laborales).

- **Entre el órgano legislativo y las autonomías:** la articulación se produce, sobre todo, a través de la coordinación legislativa cuya responsabilidad se encuentra a cargo del Presidente de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Otro desafío, en este ámbito, es el de la armonización legislativa, es decir, la necesidad de compatibilizar la legislación nacional y la legislación autonómica, en los casos que corresponda. Finalmente, está la posibilidad

de instituir el control de legalidad sobre los estatutos autonómicos, procedimiento similar al control de constitucionalidad, aunque con la particularidad de promover acuerdos políticos para ajustar el contenido de los estatutos autonómicos al texto constitucional, compatibilizando las expectativas de las autonomías con las del Estado.

- **Con relación al órgano judicial:** la nueva Constitución Política del Estado reconoce el pluralismo jurídico, es decir, asigna al sistema jurídico ordinario y al indígena la misma jerarquía constitucional; consiguientemente, los fallos de la justicia indígena son irrevisables por los organismos jurisdiccionales ordinarios. Sin embargo, como quiera que la justicia indígena está sometida a la Constitución, debe garantizar el respeto a sus disposiciones, particularmente, los derechos y garantías constitucionales establecidos en la norma fundamental. De ahí que ambos sistemas jurídicos están subordinados al control de constitucionalidad mediante el órgano competente al efecto, es decir, al Tribunal Constitucional.

La nueva Constitución Política del Estado establece expresamente la sujeción de los contenidos estatutarios al control de constitucionalidad, dado que no podrán contradecir los contenidos constitucionales. En aplicación al principio jurídico que señala que son nulos los actos de las autoridades que ejercen competencias que no emanan de la ley, el Tribunal Constitucional deberá expulsar del ordenamiento jurídico las actuaciones de las entidades autónomas que usurpen competencias que no les corresponden por contradecir los contenidos constitucionales.

Asimismo, en caso de que se susciten conflictos de competencias entre la autonomía indígena originaria campesina y otros niveles gubernativos, agotada la vía conciliatoria en la instancia administrativa, se acudirá a la vía jurisdiccional en el ámbito de las atribuciones del Tribunal Constitucional.

- **Con relación al control fiscal:** se articulará a través de la instancia estatal competente; todo manejo de fondos públicos está sujeto a control del Estado a través de la Contraloría General de la República, las autonomías indígenas para el ejercicio de sus competencias recibirán los recursos necesarios del Estado; por lo tanto, tendrán que



someterse a sus normas y procedimientos de este ente fiscalizador (artículos 213 y 217-I CPE).

De las entrevistas realizadas, extractamos lo siguiente: Pedro Nuni, Vicepresidente de la CI-DOB, sostiene: “al Estado todos aportamos y, por lo tanto, tenemos el derecho de exigir los recursos necesarios para realizar nuestras competencias y, asimismo, tenemos las obligaciones de dar cuenta de esos recursos; por consiguiente, no tenemos problemas para someternos al control fiscal por parte del Estado. Nosotros tenemos una participación ya en el gobierno, somos parte y no someternos al control del Estado sería excluirnos nosotros mismos”.

**Ramiro Galindo, dirigente de la CPESC,** indicó: “En cuanto a las normas nacionales, tenemos que relacionarnos y entrar al control del Estado para evitar y combatir la corrupción; nosotros creemos que tenemos experiencia y capacidad en manejo de recursos económicos y proyectos; por lo tanto, no tenemos miedo a ingresar al control fiscal”.

Ambos dirigentes coinciden y afirman que sería una obligación del gobierno indígena someterse al control fiscal del Estado, para dar cuenta de los recursos que se les transfiera para la ejecución de sus competencias; en consecuencia, tendrían que dotarse obligatoriamente de un sistema contable, ya que la Contraloría exige una serie de procedimientos y documentos que respalden los recursos ejecutados.

- **Con relación a la Defensoría del Pueblo:** ésta tiene como atribución constitucional la defensa de la sociedad frente a los abusos de los funcionarios públicos; también podrá intervenir en salvaguarda de los derechos ciudadanos ante los gobiernos de los diferentes tipos de autonomías.

- **Con relación al Ministerio Público y la Procuraduría General del Estado:** estas instituciones tienen jurisdicción nacional, defienden los intereses del Estado y de la sociedad, especialmente frente a la comisión de delitos; por tanto, en el ámbito de las autonomías, no inhiben sus actuaciones (artículo 222 CPE).

### 6.3. Articulación de las autonomías indígenas con otros niveles gubernativos subnacionales

Esta articulación tiene tres formas: competencias concurrentes y compartidas; comités interinstitucionales bilaterales o multilaterales sectoriales, y definición de mecanismos de democracia consociacional. Veamos cada una de éstas:

1. Las competencias concurrentes y compartidas expresan el ejercicio de funciones en el campo de intersección entre las autonomías indígenas y las demás autonomías.
2. Los comités interinstitucionales constituyen espacios institucionalizados en que las partes integrantes (niveles gubernativos subnacionales) concertan, coordinan y construyen pactos de intervención conjunta de determinadas políticas y estrategias públicas.
3. La definición de mecanismos de democracia consociacional expresa la articulación de la institucionalidad liberal e indígena y originaria como expresión del carácter multiorganizativo y multicivilizatorio que forma parte de la estructura organizativa del Estado. Se concreta en espacios de representación directa de los pueblos indígenas combinada con la representación política derivada de la voluntad popular expresada en las elecciones. En virtud de este sistema, se establece una suerte de representación compartida en la que se asigna a los indígenas un cupo mínimo de representación directa, cuya integración se efectuará aplicando normas y procedimientos propios.

# 7

## MODALIDADES DE LA AUTONOMÍA INDÍGENA

La Constitución, en el título de autonomía, especialmente en lo referente a la autonomía indígena originaria campesina, indica las formas por las cuales los pueblos indígenas originarios campesinos podrán acceder o conformar una entidad territorial.

### 7.1. Por territorios

La autonomía indígena originaria campesina, que está basada en tierras comunitarias de origen, podrá constituirse en los territorios consolidados o en los que están en proceso una vez consolidados, por voluntad expresa de su población en consulta en conformidad a sus normas y procedimientos propios (artículo 293). Todos los pueblos indígenas que se encuentren dentro de una TCO consolidada o en proceso, si los miembros de la comunidad así lo determinan, tienen la posibilidad de constituirse en una entidad autónoma indígena.

### 7.2. Por municipios

La decisión de convertir un municipio en autonomía indígena originaria campesina se adoptará mediante referéndum conforme a los requisitos y condiciones establecidos por ley (artículo 294-II proyecto de Constitución).

En los municipios donde existan comunidades campesinas con estructuras organizativas propias que las articulen y con continuidad geográfica, podrá conformarse un nuevo municipio, siguiendo el procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional para su aprobación, previo cumplimiento de requisitos y condiciones conforme a la Constitución y la ley (artículo 294-III proyecto de Constitución).

Uno de los requisitos fundamentales para convertir un municipio en autonomía indígena es el referéndum que será normado por ley especial, puesto que los habitantes de dicho municipio tendrían que estar de acuerdo en la conversión a una autonomía indígena. Por otra parte, en los municipios donde se encuentren comunidades indígenas que conserven sus estructuras organizativas, tengan continuidad geográfica, hagan el procedimiento establecido ante la Asamblea Legislativa Plurinacional y cumplan con los requisitos establecidos por ley, tienen la posibilidad de crear un nuevo municipio indígena.

### 7.3. Por regiones

Las regiones indígenas originarias campesinas son entidades territoriales autónomas que resultan de la agregación de territorios indígenas y/o municipios existentes, o municipios indígenas originarios campesinos, dotadas de base etnocul-

tural para la reproducción económica, cultural y organizativa de una nación o pueblo indígena originario campesino. Sus estatutos deben ser aprobados por cada una de las entidades territoriales que las conforman.

Para conformar una región indígena originaria campesina que afecte límites municipales, deberá previamente seguirse un procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional cumpliendo los requisitos y condiciones particulares señaladas por ley (artículo 295-I proyecto de Constitución).

La agregación de municipios, distritos municipales y /o autonomías indígenas originarios campesinos para conformar una región indígena originario campesina, se decidirá mediante referendo y /o de acuerdo a sus normas y procedimientos de consulta según corresponda y conforme a los requisitos y condiciones establecidos por la Constitución y la ley (artículo 295-I proyecto de Constitución).

## 7.4. Tipología de casos para tierras bajas

En tierras bajas, los pueblos indígenas y campesinos tienen flexibilidad para acceder a la autonomía indígena originaria campesina, la que tiene la siguiente tipología:

### a) Territorio mayor a municipio

Es cuando la extensión territorial del territorio indígena originario (TCO) es mayor a la del municipio; en algunos casos, puede llegar a abarcar jurisdicciones territoriales que trascienden límites municipales y departamentales. En este caso, tenemos básicamente la TCO Guarayos (Cuadro 2).

La vía para acceder a la autonomía indígena, en este caso, sería la de la conformación de una región indígena que fusione las jurisdicciones territoriales de los municipios involucrados. Por otro lado, alternativamente, podría tramitarse la creación de un nuevo municipio indígena, lo que conllevaría la modificación de los actuales límites municipales.

La TCO que se encuentra en esta categoría tiene marcada debilidad institucional, reflejada en el tráfico ilegal de madera por operadores privados en complicidad con algunos representantes indígenas y en conciliaciones ilegales con terceros particulares que no pudieron sustentar sus derechos sobre la tierra en el proceso de saneamiento.

### b) Territorio menor a municipio

Es cuando el territorio indígena es más pequeño que el municipio y tiene continuidad geográfica; en este caso, están las siguientes TCO (cuadro 3)

**CUADRO 2. TCO MAYORES A MUNICIPIOS**

NOMBRE DE TCO	UBICACIÓN		
	DEPARTAMENTO	PROVINCIA	MUNICIPIO
GUARAYOS	Santa Cruz	Guarayo	Ascención Urubichá El Puente

Fuente: INRA, elaboración propia.

**CUADRO 3. TCO MENORES A MUNICIPIOS**

NOMBRE DE TCO	UBICACIÓN		
	DEPARTAMENTO	PROVINCIA	MUNICIPIO
TICH	Beni		San Borja
YAMINAHUA MACHINERI	Pando	Nicolás Suárez	Bolpebra
ARAONA	La Paz	Abel Iturralde	Ixiamas
LECOS DE APOLO	La Paz	Franz Tamayo	Apolo
TIM I	San Ignacio		San Ignacio
TACANA II	La Paz	Abel Iturralde	Ixiamas
TACANA	La Paz	Abel Iturralde	San Buenaventura
TAPIETI	Tarija	Gran Chaco	Villamontes
BAURES	Beni	Iténez	Baures
CAYUBABA	Beni	Yacuma	Exaltación
MORÉ	Beni	Mamoré	San Joaquín
MOVIMA I	Beni	Yacuma	Santa Ana
MOVIMA II	Beni	Yacuma Mamoré Moxos Ballivián	Yacuma
TACANA III	Beni	Gral. José Ballivián	Reyes

Fuente: INRA, elaboración propia.

En esta categoría se encuentra una gran parte de los territorios indígenas; por lo tanto, se recomienda que puedan acceder a la autonomía indígena manteniendo su condición de territorio, a la cual se le agregaría el reconocimiento de autogobierno.

**c) Territorio igual a municipio**

Es cuando la extensión del territorio indígena es igual al municipio, es decir que

sus habitantes en su mayoría son indígenas y conservan sus estructuras organizativas propias, cultura, lengua e historia. En este caso, se recomienda la tramitación de su declaración como municipio indígena, ya que su extensión territorial coincide con la jurisdicción del municipio; además, su población es mayoritariamente indígena chiquitana (Cuadro 4).

**CUADRO 4. TCO IGUAL A MUNICIPIOS**

NOMBRE DE TCO	UBICACIÓN		
	DEPARTAMENTO	PROVINCIA	MUNICIPIO
LOMERIO	Santa Cruz	Ñuño de Chávez	San Antonio de Lomerio

Fuente: INRA, elaboración propia.

**d) Territorios fragmentados**

Es cuando el territorio indígena se encuentra disperso en diferentes provincias, municipios e, inclusive, departamentos, no tiene continuidad geográfica. En este caso, tenemos básicamente a los guaraníes y ayoreos (Cuadro 5).

**e) Territorio que trasciende municipio**

Es cuando la superficie de la TCO se sobrepone a más de un municipio; por lo tanto, trasciende los límites geográficos municipales (Cuadro 6).

**CUADRO 5. TCO FRAGMENTADAS**

NOMBRE DE TCO	UBICACIÓN		
	DEPARTAMENTO	PROVINCIA	MUNICIPIO
AVATIRI INGRE	Chuquisaca	Hernando Siles	Huacareta
AVATIRI HUCARETA	Chuquisaca	Hernando Siles	Huacareta
APG - YACUIBA	Tarija	Gran Chaco	Yacuiba Villamontes Carapari
ITIKA GUASU	Tarija y Chuquisaca	O Connor y Sur Cinti	Entre Rios y Cultina
AYOREO SANTA TERESITA	Santa Cruz	Chiquitos	San José
AYOREO ZAPOCO	Santa Cruz	Ñuflo de Chávez	Concepción
COMUNIDAD AYOREO TOBITE II	Santa Cruz	Chiquitos	Roboré
COMUNIDAD AYOREO GUAYE - RINCÓN DEL TIGRE	Santa Cruz	Germán Busch	Puerto Suárez
CHARAGUA SUR	Santa Cruz	Cordillera	Charagua Boyube
CHARAGUA NORTE	Santa Cruz	Cordillera	Charagua
ISOSO	Santa Cruz	Cordillera	Charagua
IUPAGUASU	Santa Cruz	Cordillera	Lagunilla
KAAGUAZU	Santa Cruz	Cordillera	Gutiérrez
KAAMI f	Santa Cruz	Cordillera	Camiri
KAIPEPENDI KAROVAICHO	Santa Cruz	Cordillera	Gutiérrez Charagua Camiri
TAKOVO MORA	Santa Cruz	Cordillera	Cabezas
ALTO PARAPETÍ	Santa Cruz	Cordillera	Charagua Boyube

Fuente: INRA, elaboración propia.

**CUADRO 6. TCO QUE TRASCIENDEN A MÁS DE UN MUNICIPIO**

NOMBRE DE TCO	UBICACIÓN		
	DEPARTAMENTO	PROVINCIA	MUNICIPIO
LECOS DE LARECAJA	La Paz	Larecaja Franz Tamayo	Guanay Tipuani Teoponte Mapiri
MOSETENES	La Paz Cochabamba	Sud Yungas Larecaja Ayopaya	Palos Blancos Guanay Ayopaya
YURACARE	Cochabamba	Chapare Carrasco	Villa Tunari Chimoré
YUQUI	Cochabamba	Carrasco	Chimoré Puerto Villarroel
WEENHAYEK	Tarija	Gran Chaco	Villamontes Yacuiba
ECE CATATO	Santa Cruz		San Rafael San José de Chiquitos
BAJO PARAGUA	Santa Cruz y Beni	Velasco Itenes	San Ignacio Baures
MONTE VERDE	Santa Cruz	Ñuflo de Chávez Guarayos	Concepción San Javier El Puente
PANTANAL	Santa Cruz	Chiquitos	San José Roboré
CAVINEÑO	Beni	José Ballivian	Reyes Santa Rosa
CHACOBO PACAHUARA	Beni	Vaca Diez Yacuma	Riberalta Exaltación
ITONAMA	Beni	Itenez	Magdalena Baures
JOAQUINIANO	Beni	Mamoré	San Joaquín San Ramón Puerto Siles
PILON LAJAS	Beni La Paz	Franz Tamayo Sub Yungas José Ballivián	Apolo Puerto Rurenabaque San Borja Palos Blancos
SIRIONO	Beni	Cercado Marbán	Trinidad San Andrés

**CUADRO 6. TCO QUE TRASCIENDEN...(Cont.)**

NOMBRE DE TCO	UBICACIÓN		
	DEPARTAMENTO	PROVINCIA	MUNICIPIO
TACANA CAVINEÑO	Beni	José Ballivián Vaca Diez Yacuma	Santa Rosa Riberalta Exaltación
TIM	Beni	Moxos Yacuma	San Ignacio Santa Ana
TIPNIS	Beni Cochabamba	Moxos Cercado	Trinidad San Ignacio
YAMINAHUA MACHINERI	Pando	Nicolás Suárez	Bolpebra
MULTIETNICO II	Beni Pando	Madre de Dios Manuripi Vaca Diez	Puerto G. Moreno San Lorenzo Sena San Pedro Riberalta
CANICHANA	Beni	Mamoré Yacuma Cercado Moxos	San Ignacio San Javier San Joaquín San Ramón Santa Ana
CAVINEÑO	Beni	José Ballivián	Reyes Santa Rosa

Fuente: INRA, elaboración propia.

Es asimilable a la categoría anterior por sus características; por lo tanto, se recomienda aplicar

la misma fórmula antes descrita (ver anexo de demandas territoriales).

# 8

## PROPUESTA DE COMPETENCIAS MÍNIMAS PARA LAS AUTONOMÍAS

### 8.1 Gradualidad

La implementación de las autonomías se constituye en un proceso progresivo, puesto que supone un rediseño estatal y la estructuración de niveles gubernativos subnacionales, de tal manera que la organización del poder político del Estado responda a una configuración compuesta o de multinivel; es decir, el Estado admite diferentes tipos de autonomías y, en su interior, diferentes gobiernos.

Las entidades territoriales no tienen el mismo desarrollo institucional, identificándose diferentes tipos de asimetrías: de capacidades, geográficas, culturales, de recursos naturales, entre otras. Por lo tanto, los países que han experimentado el proceso autonómico lo han efectuado en una dinámica procesual. En el caso de España, después de 20 años de aprobación constitucional de las autonomías, aún se desarrollan procesos tensionantes de consensuación entre el Estado y las comunidades autónomas. Colombia, por su parte, incorporó las autonomías en la Asamblea Constituyente de 1991 ajustando, hasta ahora, de manera permanente, su ley orgánica de ordenamiento territorial.

A su vez, las autonomías presentarán diferentes necesidades de servicios y políticas de desarrollo, cuya valoración objetiva implicará, en algunos casos, pactos territoriales, comprendiendo un posible fondo de compensación que subsane las asimetrías inter-regionales e, inclusive, intra-regionales.

### 8.2. Desarrollo institucional

Tal como habíamos señalado antes, entre las entidades territoriales existen asimetrías derivadas de condiciones económicas, políticas y culturales, traducéndose en fortalezas y debilidades institucionales en las entidades políticas y administrativas. La asignación de competencias debe considerar estas asimetrías para garantizar el cumplimiento efectivo de las mismas.

El desarrollo institucional es el conjunto de fortalezas que adquieren progresivamente las instituciones de las entidades autónomas para la implementación de las competencias transferidas o delegadas. En el marco de lo establecido por el artículo 270 del proyecto de Constitución Política del Estado, relativo al principio de gradualidad, y lo establecido en el proyecto de Ley Marco de Autonomía y Descentralización, el proceso de desarrollo institucional de las entidades territoriales autónomas será definido sobre la base de los siguientes criterios:

- a. Planificación,
- b. Organización y coordinación,
- c. Dirección,
- d. Seguimiento y monitoreo de impacto,
- e. Control interno/auditoría,
- f. Información y transparencia,
- g. Presupuestos,
- h. Registros contables y estados financieros (artículo 33, proyecto de LMAD).



Y nosotros añadiremos:

- i. Control social efectivo.

Para la medición del grado de desarrollo institucional, se debe constituir una instancia con capacidad técnica suficiente y legitimidad plena que garantice el procedimiento transparente; en el caso de la autonomía indígena, se debe tomar en cuenta sus diferencias organizativas y culturales.

### 8.3. Criterios de acreditación competencial

De acuerdo al proyecto de Ley Marco de Autonomía y Descentralización, el sistema de acreditación competencial deberá regular el procedimiento que disponga la ley especial para la asunción de competencias que podría implicar la activación, ajuste y reasignación competencial entre entidades territoriales del Estado y deberá prever, en cada caso, la fuente de recursos financieros y las formas de seguimiento sobre el ejercicio de las competencias transferidas o delegadas, que será definido por la entidad estatal competente en materia de autonomías y descentralización (proyecto de Ley Marco de Autonomía y Descentralización, artículo 33-I). La entidad estatal competente en materia de autonomías y descentralización deberá crear un sistema público de evaluación con los requisitos mínimos de cumplimiento para acreditar a las entidades autónomas como aptas para asumir las competencias (Ibid., II).

### 8.4. Propuesta de competencias mínimas para las autonomías

En aplicación del principio de gradualidad y en efectivización al grado de desarrollo institucional, se proponen competencias mínimas que deben asumir los gobiernos indígenas autónomos;

esto significa que, cuando un territorio indígena originario campesino se constituye en entidad autónoma, tiene que asumir sí o sí estas competencias inherentes a su gobierno y podrá acceder a las demás competencias de acuerdo a su grado de desarrollo institucional, de manera progresiva. Según nuestro criterio, las competencias mínimas son las siguientes.

1. Dictar su estatuto para el ejercicio de su autonomía conforme a la Constitución y a la Ley Marco de Autonomía y Descentralización.
2. Gestión y administración de los recursos naturales renovables, de acuerdo a la Constitución.
3. 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.
4. Deporte, esparcimiento y recreación.
5. Patrimonio cultural, tangible e intangible; resguardo, fomento y promoción de sus culturas, arte, identidad, centros arqueológicos, lugares religiosos, culturas y museos.
6. Aprobar el programa anual de operaciones y su presupuesto
7. Planificación y gestión de la ocupación territorial en coordinación con otros niveles de gobierno.
8. Promover y suscribir acuerdos de cooperación con otros pueblos y entidades públicas.
9. Mantenimiento y administración de sus sistemas de microrriego.
10. Fomento y desarrollo de su vocación productiva.
11. Participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e informada relativos a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que los afecten.
12. Preservación del hábitat y el paisaje, conforme a sus principios, normas y prácticas culturales, tecnológicas, espaciales e históricas.
13. Desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas conforme a sus normas y procedimientos propios.

# 9 ESTATUTOS

Carlos Romero define el estatuto o carta orgánica de una entidad autónoma como la “norma institucional básica que forma parte del ordenamiento jurídico del Estado”, es decir que esta norma define la conformación y funcionamiento de las instituciones del autogobierno.

## 9.1. Carácter de las normas

Los estatutos y todas las normas pertenecientes a la legislación autonómica indígena originaria campesina pueden ser orales o escritos, según referentes culturales de cada pueblo, siempre y cuando se establezca la obligatoriedad de su registro.

## 9.2. Procedimientos propios

Los estatutos indígenas serán elaborados de acuerdo a sus normas y procedimientos propios respondiendo a los referentes culturales de cada pueblo indígena originario campesino.

## 9.3. Ubicación en la prelación del ordenamiento jurídico

Este instrumento está ubicado dentro de la jerarquía normativa de la siguiente manera:

Con relación a la Constitución Política del Estado y a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, los estatutos y cartas orgánicas se encuentran subordinados a la ley fundamental y especial (CPE y LMAD) y deben acatar su supremacía.

Con relación a la legislación general del Estado, los estatutos o cartas orgánicas tienen carácter de ley especial.

Con relación a la legislación autonómica, los estatutos o cartas orgánicas tienen primacía en el ámbito de sus competencias específicas.

## 9.4. Esquema de contenidos mínimos

Siguiendo el constitucionalismo español, Gumsindo Trujillo señala que esta norma básica de las entidades autónomas debe tener dos tipos de

contenidos: los mínimos u obligatorios, y los de carácter potestativo (Trujillo, 2004: 92).

**Contenidos mínimos u obligatorios:** en esta parte, los estatutos obligatoriamente deben tener los siguientes puntos:

- a) Identidad de la comunidad autónoma (denominación);
- b) Delimitación de su jurisdicción territorial;
- c) Aspectos organizativos (organización, sede);
- d) Competencias y bases para el traspaso del servicio;
- e) Procedimientos de reformas.

**Contenidos potestativos:** en esta parte de los estatutos, es potestad o decisión de la entidad autónoma indígena incluir o no los siguientes puntos:

- a) Condición de autonomía en la comunidad autonómica;
- b) Lengua propia;
- c) Símbolos (bandera, escudo, himno, etc.);
- d) Estructura de administración estatal;
- e) Competencias estatales;
- f) Normas de participación (Trujillo, 2004:135).

## 9.5. Esquema modélico de estatuto indígena

A continuación, presentamos un extracto de un esquema modélico de estatuto indígena realizado por el investigador Carlos Romero.

### PREÁMBULO

Esta parte es una especie de declaración que contiene los fundamentos históricos, sociales, políticos, jurídicos y culturales que sustentan el estatuto. Hace referencia a los hitos históricos, los símbolos, las luchas más relevantes, los liderazgos destacados (héroes). Resalta la identidad cultural y las principales razones sociales, políticas y jurídicas que justifican la creación de la auto-

mía de un determinado pueblo indígena o nación originaria. Se refiere también a los principales objetivos que persigue la organización autónoma.

## TÍTULO I

### DISPOSICIONES GENERALES

#### 1) Identidad del pueblo o nación indígena originaria campesina

Se refiere a las características propias del respectivo sujeto colectivo, según las cuales se definirá como pueblo, nación, nacionalidad. Estas características propias establecen sus diferencias con relación al resto de la población y constituyen el fundamento mediante el cual podrán ser reconocidos como entidades jurídicas y políticas, es decir, como personas colectivas con titularidad de derechos colectivos, destacando principalmente el relativo a la conformación de su gobierno propio.

#### 2) Ubicación de su jurisdicción territorial

La autonomía recae en la entidad gubernativa, instituciones u organizaciones a través de las cuales opera el autogobierno. Sin embargo, las entidades autónomas deben ejercer sus competencias en un espacio territorial determinado, el mismo que constituye la jurisdicción territorial con gobierno propio.

#### 3) Lengua

Se refiere a la lengua materna de la respectiva colectividad o pueblo que predomina en la jurisdicción del gobierno autónomo, responde a sus referentes culturales y que ha sido legada desde sus ancestros.

#### 4) Símbolos

Todos los elementos materiales, espirituales, mágico-religiosos con los que se identifica una población.

#### 5) Alcances de la autonomía indígena

En esta parte de los contenidos estatutarios, deben desarrollarse las facultades que otorga el régimen autonómico indígena a sus entidades de autogobier-

no. Se refiere a las facultades ejecutiva, técnica, legislativa, reglamentaria, de control, fiscalización y de administración de justicia comunitaria.

## TÍTULO II

### DERECHOS DE LAS PERSONAS Y NACIONES Y PUEBLOS INDÍGENAS ORIGINARIOS CAMPEÑINOS

Existen dos tipos de derechos reconocidos a los indígenas: los que se refieren a las personas indígenas consideradas en su individualidad y los de carácter colectivo que tienen como titular a un pueblo o nación. Los primeros tienen como finalidad lograr la igualdad de las personas indígenas con relación al resto de la población, los derechos colectivos buscan el respeto y tolerancia a su diferencia cultural.

Entre los derechos individuales destacan: el derecho a la vida, libertad, seguridad personal, identidad personal, comunicaciones privadas, libertad de residencia y desplazamiento por el territorio, reunión, asociación, etc. Entre los derechos colectivos tenemos: territoriales, culturales y de autodeterminación.

El estatuto autonómico indígena debería ratificar su adhesión a la Declaración de Derechos establecidos en la Constitución Política del Estado porque no puede contrariar sus contenidos; sin embargo, podría hacer énfasis en aquellos que tienen especial relevancia para las personas y pueblos indígenas.

Los derechos colectivos podrían ser mejor organizados y desagregados en:

#### a) Territoriales

- Reconocimiento de sus tierras colectivas con carácter indivisible (no se pueden dividir o fragmentar), inalienable (no se pueden vender), inembargable (no se pierden por deudas e hipotecas) e imprescriptible (el derecho no se pierde por el transcurso del tiempo).
- Uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en sus territorios (biodiversidad, forestales).

- Consulta obligatoria y de buena fe para la explotación de los recursos naturales no renovables (hidrocarburos, minerales, hídricos) y de participación en beneficios obtenidos.
- Gestión integrada y autónoma de sus territorios.
- Aplicación de sus sistemas económicos social-comunitarios.
- No ser desplazados de sus áreas de hábitat salvo que existan condiciones externas que lo justifiquen y a cambio de una compensación con otras tierras y a una indemnización por daños emergentes.
- Protección de sus lugares sagrados.

#### b) Culturales

- Educación intracultural, intercultural y bilingüe.
- Sistema de salud universal y que recupere su medicina tradicional.
- Aplicación de su sistema jurídico indígena.
- Vigencia de sus autoridades tradicionales.
- Preservación de sus manifestaciones folklóricas.
- Propiedad intelectual colectiva de sus conocimientos, especialmente los asociados a la biodiversidad.
- Protección de sus saberes tradicionales.
- Transmisión de su historia, creencias y cosmovisión.
- La no asimilación forzosa de valores culturales ajenos.

#### c) De libre determinación

- Reconocimiento como pueblos o naciones indígenas.
- Reproducción de sus instituciones económicas, políticas y culturales de manera autónoma.
- Preservación de su integridad cultural y colectiva.
- Consulta respetando su autonomía organizativa sobre medidas que de una otra manera podrían afectarles.
- Autogobierno y vigencia plena de sus sistemas políticos.

- Definición de su desarrollo según sus propios referentes culturales.
- A que sus instituciones formen parte de la estructura estatal.

### TÍTULO III

## ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL AUTOGOBIERNO INDÍGENA

### 1. Estructura organizativa de sus niveles de autogobierno

En esta parte se debe detallar el sistema de autoridades de la autonomía indígena, incluyendo las entidades ejecutivas: cacique, capitán corregidor, tata mallku/mama tajlla, secretario ejecutivo, etc., todas acompañadas de una entidad colegiada que cumple tareas de gestión externa de orden ejecutivo, técnico y administrativo, integrada por representantes elegidos de acuerdo a procedimientos y normas propias, por ejemplo, en congresos y encuentros.

Algunas de estas entidades cumplen funciones de gestión externa, formando parte de los directorios de los ejecutivos antes mencionados. Otras veces, funcionan como organizaciones internas que tienen como principal función garantizar la articulación de las comunidades desempeñando tareas religiosas y administración de justicia comunitaria.

Entre los mecanismos de su democracia deliberativa y participativa, contempla las asamblea, cabildo, corregimiento, capitanía, tanta ñawi, congreso, encuentro como espacios deliberativos y de toma de decisiones. En estos espacios se ejercen las competencias legislativas, de fiscalización y control.

En esta parte, además, se deben especificar los procedimientos de integración y funcionamiento de estas entidades de democracia comunitaria, definiendo con claridad quien convoca, el temario correspondiente, la periodicidad de su puesta en funcionamiento, el número de delegados o representantes de las comunidades o pueblos, el lugar de realización de los eventos y otros aspectos organizativos relevantes.

### 2. Competencias y materias competenciales

Entre las competencias de las autonomías indígenas originarias campesinas están las técnicas, ejecutivas, legislativas, reglamentarias, de fiscalización, control y administración de justicia.

Las materias competenciales en las cuales pueden recaer las competencias antes señaladas están enunciadas en el artículo 304, parágrafo I de la Constitución Política del Estado de forma exclusiva; en el parágrafo II del mismo artículo, las compartidas y en el III, las concurrentes.

### 3. Sistema jurídico indígena originario campesino

No se trata de positivizar o escribir el derecho indígena, cuya naturaleza es predominantemente oral, sino más bien reafirmar la vigencia de la justicia indígena en el estatuto autonómico. Esto se podría lograr con base en los siguientes elementos:

- 1º Caracterizar la justicia indígena como sistema jurídico: esto significa que tiene sus propias normas, procedimientos y autoridades investidas de competencia para administrar justicia.
- 2º Describir estos tres elementos del sistema jurídico en el estatuto, una breve referencia al carácter de las normas y procedimientos, sobre todo una especificación de las autoridades que pueden administrar justicia (asamblea, consejo de ancianos, corregidor, capitán).

### 4. Control social

La construcción de institucionalidad tiene como supuesto imprescindible la especificación de mecanismos de control social que aseguren el involucramiento de la población en la gestión de los asuntos de interés colectivo y la transparentación de las funciones que desempeñan los representantes.

En el caso de los pueblos indígenas, se considera que los representantes están restringidos a organizar el mandato colectivo emergente de una amplia deliberación y consenso. Estos represen-

tantes deben rendir cuentas ante su pueblo o comunidad; sin embargo, esto no es suficiente; se requieren además instrumentos permanentes de fiscalización de parte de las bases; por tanto, se deben definir mecanismos concretos, que podrían ser comités de vigilancia, comités de control, comisiones investigadoras u otros.

Algunas organizaciones sociales cuentan con tribunales disciplinarios, los mismos que generalmente están integrados por ex dirigentes o líderes notables que han destacado por su trayectoria ética. Estos tribunales reciben e investigan irregularidades cometidas por los dirigentes en funciones y, en su caso, remiten el caso a la justicia comunitaria.

## **TÍTULO IV**

### **FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LA AUTONOMÍA INDÍGENA**

En esta parte se especifican todas las fuentes financieras que corresponden a la autonomía indígena; entre éstas, se cuentan: transferencias del Tesoro General del Estado, coparticipación tributaria, recursos propios, legados y donaciones, empréstitos.

Las transferencias del Tesoro General del Estado se refieren al presupuesto asignado por el Estado para financiar el funcionamiento de la autonomía indígena. Estos ingresos deben contemplarse en el presupuesto general.

Los fondos de coparticipación, por su parte, constituyen un porcentaje transferido sobre determinados impuestos o tributos que, por su naturaleza, no pueden dirigirse sólo a alguna región o sector; por tanto, se distribuyen porcentualmente entre diferentes beneficiarios (las universidades se benefician con el 5% y los municipios con el 20% de coparticipación, por ejemplo). Actualmente, los pueblos indígenas coparticipan de una alícuota correspondiente al impuesto directo a los hidrocarburos (IDH).

Los ingresos propios provienen de tasas o costos que se cobran a la población por la utilización de determinados servicios, por impuestos propios que puedan crearse o por contribuciones especiales que puedan establecerse. Se debe definir si se otorga a la autonomía indígena la facultad de definir impuestos propios y contribuciones especiales.

Los legados y donaciones son transferencias que pueden beneficiar a la autonomía indígena y que provienen de personas individuales o entidades públicas o privadas; puede ser la captación de una herencia o los fondos de cooperación internacional, por ejemplo.

Los empréstitos se refieren a los créditos que puede gestionar la autonomía indígena tanto de entidades públicas como privadas del país o del extranjero. Se debe definir si la autonomía indígena está dispuesta a asumir esta responsabilidad de endeudamiento y, en caso de hacerlo, definir los límites según su capacidad de pago.

## **TÍTULO V**

### **PROCEDIMIENTO DE REFORMA DEL ESTATUTO AUTONÓMICO INDÍGENA**

La aprobación del Estatuto autonómico de los pueblos indígenas se regula por los siguientes criterios: debe enmarcarse en la Constitución Política del Estado y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización; su aprobación se regirá por las normas y procedimientos propios del respectivo titular de la autonomía y sus contenidos deben responder a las características culturales del pueblo o nación indígena. La reforma del Estatuto debe seguir exactamente las mismas definiciones.

Tanto la aprobación como la reforma del Estatuto se someterán a control de constitucionalidad a cargo del Tribunal Constitucional y de control de legalidad por la Asamblea Legislativa Plurinacional. Esto significa que se verifica que sus contenidos no sean contrarios a la Constitución y a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

# 10 BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

*ESPINOZA C. MAGALY*

Proyecto de Grado “Formación de comunicadores indígenas en comunicación alternativa con perspectiva de generar proceso comunicacionales interculturales en el marco de su autonomía cultural”. 2008.

Autonomía indígena En: *Hitos fundamentales de los pueblos indígenas originarios campesinos en el actual proceso constituyente boliviano*. Instituto de Investigaciones Sociales de Bolivia ISBOL, Editorial El País, Santa Cruz, Bolivia. 2008.

*IVNNES MORENO, DIEGO*

Curso de derecho administrativo. Editorial Temis. Bogotá. 2004.

*ROMERO, CARLOS GUSTAVO*

El proceso constituyente boliviano: Hito de la IV marcha de tierras bajas.

Editorial El País. Santa Cruz. 2005.

Constituciones comparadas y comentadas.

Editorial El País. Santa Cruz. 2007.

La tierra como fuente de poder económico, político y cultural. Editorial

Imprenta Sirena. Santa Cruz

Desafíos Indígenas. IBIS Dinamarca.

Documento no publicado. 2008.

*TRUJILLO FERNÁNDEZ, GUMERSINDO*

Lecciones de derecho constitucional autonómico.

Editorial Tirant Le Blanch. Valencia.

Viceministerio de Descentralización. 2004.

Proyecto de Ley Marco de Autonomía y

Descentralización. Documento no publicado.

Mesa de diálogo entre el gobierno, prefectos de la oposición y representantes cívicos. 2008.

Capítulo de autonomía modificado del Proyecto de Constitución. Cochabamba. 2008.

Congreso de la República de Bolivia

Texto de artículos modificados del Proyecto de Constitución Política del Estado. La Paz

## Internet

[www.llacta.org/organiz/coms/com62.htm](http://www.llacta.org/organiz/coms/com62.htm)

[www.canalmar.com/diccionario/autonomia](http://www.canalmar.com/diccionario/autonomia)

[www.latin.rui8101/esp/bolivia](http://www.latin.rui8101/esp/bolivia)

## ENTREVISTAS

Pedro Nuni, Vicepresidente de la CIDOB, 24 de noviembre de 2008

Ramiro Galindo, dirigente de la CPESC, 26 de noviembre de 2008





