

RESTRICCIÓN DEL MARCO NORMATIVO EN EL DESARROLLO DE LAS AUTONOMÍAS INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINAS EN BOLIVIA

*Restriction of the regulatory framework in the
development of indigenous peasant autonomies in
Bolivia*

DOI: <https://doi.org/10.69633/csev9282>

Recibido: 10/06/2025 Aceptado: 26/02/2026

*Pedro Rolando Cusi Chambi

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8958-799X>

Universidad Andina Simón Bolívar – Sede Central
rolandocusi.net@gmail.com

* Magíster en Derecho Constitucional y Procesal Constitucional; Magíster en Derecho Administrativo, Laboral y Tributario; Magíster en Investigación Científica Transdisciplinaria; con diplomados en Educación Superior, Derecho Tributario, Interpretación y Argumentación Jurídica; Asistente en el Tribunal Constitucional Plurinacional; Juez Público Civil y Comercial 6° de La Paz; Vocal de la Sala Civil Tercera del Tribunal Departamental de Justicia de La Paz; Docente de pregrado en la materia de Historia Política de las Naciones Originarias y de postgrado en materias de derecho constitucional o libre de la profesión.

RESUMEN

Las autonomías indígenas originarias campesinas de Bolivia representan una innovación constitucional que materializa el pluralismo jurídico y la libre determinación de los pueblos indígenas. Sin embargo, el marco normativo estatal impone restricciones significativas que limitan su desarrollo institucional pleno. Esta investigación analiza las tensiones entre la normativa estatal y el ejercicio efectivo de la autonomía indígena.

La investigación empleó metodología jurídico-doctrinal con enfoque cualitativo, combinando análisis normativo de la Constitución Política del Estado de 2009, la Ley 031 Marco de Autonomías y Descentralización, así como otra normativa conexas. Se utilizó el método hermenéutico-jurídico para interpretar las disposiciones normativas y el análisis comparativo para examinar casos específicos de autonomías ya constituidas.

Se identificaron cinco áreas principales de restricción para las regiones: limitaciones procedimentales para el acceso a la autonomía, condicionamientos en el ejercicio de las competencias exclusivas, restricciones en la jurisdicción indígena, limitaciones en la gestión territorial y controles estatales sobre los estatutos autonómicos. Los resultados evidencian que el marco normativo estatal mantiene un enfoque tutelar que contradice los principios de libre determinación reconocidos constitucionalmente.

Las restricciones normativas estatales configuran un modelo de “autonomía tutelada” que limita sustancialmente el desarrollo institucional indígena. Se requiere una reforma normativa que armonice la unidad estatal con el pluralismo jurídico que garantice el ejercicio efectivo de la libre determinación indígena sin menoscabar la integridad territorial del Estado.

Palabras clave: *autonomías indígenas, restricción normativa, desarrollo institucional, pluralismo jurídico, libre determinación.*

ABSTRACT

The indigenous autonomies in Bolivia represent a constitutional innovation that embodies legal pluralism and indigenous self-determination. However, the state's regulatory framework imposes significant restrictions that hinder their full institutional development. This study analyzes the tensions between state legislation and the effective exercise of indigenous autonomy.

A qualitative, doctrinal-legal methodology was employed, combining normative analysis of the 2009 Political Constitution of the State, Framework Law No. 31 on Autonomies and Decentralization, and related legislation. A hermeneutic-legal method was used to interpret the legal provisions, alongside comparative analysis to examine specific cases of established autonomies.

Five main areas of restriction were identified: procedural limitations of attaining autonomy, constraints on the exercise of exclusive competences, restrictions on indigenous district, limitations in territorial governance, and state oversight of autonomous charters. The findings reveal that the state's legal framework maintains a guardianship-based approach that contradicts the constitutionally recognized principles of self-determination. These legal restrictions configure a model of “guarded autonomy” that

significantly limits indigenous institutional development. Regulatory reform is needed to reconcile state unity with legal pluralism, ensuring the effective exercise of indigenous self-determination without undermining the territorial integrity of the State.

Keywords: *indigenous autonomies, regulatory restriction, institutional development, legal pluralism, self-determination.*

INTRODUCCIÓN

Contexto histórico y constitucional

El reconocimiento constitucional de las autonomías indígenas originario campesinas en Bolivia constituye una transformación paradigmática en el constitucionalismo Latinoamericano y mundial, estableciendo por primera vez un modelo de Estado plurinacional que reconoce formalmente la coexistencia de múltiples sistemas jurídicos, formas de organización política y concepciones del mundo. Tras la promulgación de la nueva Constitución de 2009, el Estado Plurinacional de Bolivia trastocó las bases de la comunidad política y amplió los derechos de ciudadanía con el reconocimiento de la diversidad identitaria y cultural, configurando un nuevo paradigma estatal que desafía los fundamentos monoculturales del Estado-nación occidental.

La Constitución Política del Estado de 2009 establece en su artículo 1º que:

“Artículo 1. Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país” (Constitución Política del Estado, 2009).

Esta definición constitucional marca una ruptura histórica

con el modelo de Estado homogeneizador heredado de la colonización, ya que reconoce la diversidad como fundamento constitutivo del nuevo ordenamiento estatal.

Sobre este precepto normativo Arandia (2017) señala que:

“Este complejo constructo político/normativo contiene nueve rasgos diferenciadores distintos y que conviven bajo el paraguas de dos ejes abarcadores: a) El pluralismo en todas sus dimensiones; y b) La idea de un inconcluso proceso de integración nacional. El primero como una forma proactiva de intentar conciliar la realidad material de la abigarrada y diversa sociedad boliviana con el mundo abstracto normativo del ordenamiento jurídico, mientras que el segundo operando como una valla de contención ante el temor de la desintegración, sin mucho fundamento, desde una perspectiva muy personal” (p. 25).

Cabe destacar que el referido artículo 1 de la Constitución reconoce, a su vez, la vigencia del Estado con autonomías, situación que implica la reorganización del Estado Plurinacional. Es decir, autoriza la conformación de gobiernos autónomos y establece, entre otras características trascendentes, que la emisión de leyes no depende de un solo órgano, a nivel nacional (central), sino que dicha facultad está distribuida entre todos los gobiernos autónomos, incluidas las autonomías indígenas.

El artículo 2 de la Constitución Política del Estado consagra el principio fundamental que sustenta las autonomías indígenas:

“Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al

reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley”. Reconociéndose así la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, asimismo se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales. Esta disposición reconoce tres elementos fundamentales: la preexistencia histórica de los pueblos indígenas, su derecho ancestral al territorio, y su derecho a la libre determinación (CPE, 2009)

Debe tenerse en cuenta que, la libre determinación implica el derecho y la capacidad que tienen los pueblos de definir su propio destino sin injerencias externas, pudiendo establecer su propia forma de gobierno y, elegir libremente, su propio desarrollo económico, social y cultural.

Antecedentes históricos de las luchas indígenas

La emergencia de las autonomías indígenas, como demanda política en Bolivia, encuentra sus raíces en un proceso histórico de resistencia y lucha que se remonta a los tiempos coloniales y se intensifica en las últimas décadas del siglo XX. Los primeros territorios indígenas de Bolivia fueron reconocidos mediante Decreto Supremo, entre 1990 y 1992, como resultado de la Primera Marcha indígena por el Territorio y la Dignidad (1990) y, luego de la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a través de la Ley 1257, promulgada en 1991¹.

¹ Ley N° 1257, 11 de julio de 1991: Convenio con OIT. Aprueba el suscrito sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

Esta marcha histórica, que recorrió a pie los caminos que unen Beni con La Paz, marcó un punto de inflexión en las relaciones entre el Estado boliviano y los pueblos indígenas y permitió visibilizar las demandas territoriales y autonómicas que, hasta entonces, habían sido ignoradas por el aparato estatal. La ratificación del Convenio 169 de la OIT constituyó el primer reconocimiento formal de los derechos colectivos indígenas en el ordenamiento jurídico boliviano, estableciendo las bases normativas mismas que posteriormente fueron consideradas en el ordenamiento jurídico nacional.

El proceso de movilización indígena se intensificó durante las décadas de 1990 y 2000, articulándose en torno al Pacto de Unidad, una alianza estratégica entre organizaciones indígenas, campesinas y originarias que logró posicionar la agenda autonómica indígena en el centro del debate constitucional. Este proceso culminó, entre otras reivindicaciones, con el reconocimiento del principio de libre determinación, así como de varios derechos a favor de los pueblos indígena originario campesinos, desarrollados en el artículo 30 de la Constitución; por ello, corresponde añadir que el diseño constitucional incluyó el régimen autonómico indígena en la nueva Constitución Política del Estado, aprobada mediante referéndum en enero de 2009.

El artículo 289 de la referida norma constitucional establece:

“La autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias” (Constitución Política del Estado, 2009).

En este contexto, el establecimiento de autonomías indígenas debería implicar el fortalecimiento de la libre determinación de los pueblos y, de ninguna manera, una contradicción estructural. Al respecto García Linera (2014) advierte que “... las tensiones del proceso de cambio, donde el reconocimiento formal de derechos indígenas enfrenta resistencias estructurales en su implementación práctica” (p. 156).

Pluralismo jurídico y libre determinación indígena

El modelo de autonomías indígenas boliviano se enmarca, teóricamente, en los paradigmas del pluralismo jurídico y la libre determinación de los pueblos indígenas. El pluralismo jurídico, como concepto teórico, reconoce la coexistencia de múltiples sistemas normativos dentro de un mismo espacio territorial, desafiando la concepción monista del derecho que ha caracterizado al Estado moderno occidental.

Rojas (2018) define el pluralismo jurídico de la siguiente manera: “Por pluralismo jurídico entendemos una pluralidad de soberanos (o una manera de comprender que el poder no está concentrado, sino que se reparte en la sociedad) y, como efecto de ello, una pluralidad y variedad de órdenes jurídicos”. (p. 35)

En el contexto boliviano, esta conceptualización adquiere particular relevancia porque reconoce constitucionalmente la existencia de diversos sistemas jurídicos, no solamente en el ámbito de la administración de justicia, sino también en el respeto de las propias formas de gobierno que tienen los pueblos indígenas.

La libre determinación indígena constituye un derecho colectivo reconocido por el derecho internacional contemporáneo. Así está establecido en diversos instrumentos internacionales, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 y que establece: “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural” (Artículo 3).

En el marco del derecho internacional, la libre determinación es importante en los distintos procesos de descolonización que se suscitaron en diversas regiones del mundo. El artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas considera esto en la sección relacionada con los propósitos de dicha entidad y que establece: “Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal”;

El artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece: “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural” (1965).

La libre determinación, puede señalarse, es un derecho que daría lugar al reconocimiento de otros derechos, ya que faculta a los pueblos a determinar su propio futuro y, por consiguiente, a sus miembros. En dicho contexto, de forma legítima, estos tendrán garantizados otra serie de derechos que devengan del ejercicio de su libre determinación.

No está de más señalar que, en el caso de los pueblos indígenas, este derecho implicará su acceso a la autonomía, de manera estos puedan establecer sus propias formas de gobierno tradicionales, para tener control sobre sus propios asuntos en sus respectivas jurisdicciones territoriales.

En el marco del derecho interno boliviano, debe tenerse presente que la Constitución Política del Estado reconoció este derecho y lo consagró en su artículo 2 siendo un pilar del Estado Plurinacional, bajo el fundamento de la coexistencia de la diversidad cultural con las naciones y pueblos indígenas que poseen sus propias instituciones y sistemas jurídicos.

Una de las formas que materializó este derecho en el Estado boliviano fue el establecimiento de autonomías indígena originario campesinas; al respecto, debe tenerse presente que la Ley 031 estableció que la autonomía es una cualidad gubernativa que adquiere una entidad territorial de acuerdo con las condiciones y procedimientos establecidos en la Constitución Política del Estado y la Ley específica; es decir; igualdad jerárquica o de rango constitucional entre entidades territoriales autónomas, elección de sus propias autoridades y la administración de sus recursos económicos. En este contexto, todo pueblo indígena originario campesino autónomo será considerado como una entidad estatal, con carácter gubernativo y con todas las prerrogativas mencionadas.

Corresponde hay que señalar que el artículo 2 de la Constitución Política del Estado limita el ejercicio de la libre determinación. Además, la Ley 031 establece una serie de condicionamientos para el acceso a la autonomía indígena. Establece una serie de formalismos que han ralentizado la aplicación de este proceso, de acuerdo con el artículo 290 de la CPE.

El ejercicio de la autonomía indígena debe sujetarse al catálogo competencial establecido, también, en la Constitución que, en la sección de las competencias concurrentes y compartidas, como reservas la Carta Magna a favor del nivel central del Estado. Limitaciones que deben ser acatadas por la institucionalidad autónoma indígena.

No es solo una restricción al ejercicio de la libre determinación, es, también, la consolidación de un Estado Plurinacional que va consolidando una autonomía indígena tutelada por el Estado. Al respecto, Llasag (2018), escribió: "...uno de los obstáculos para la implementación de la plurinacionalidad, sería la estructura del Estado moderno occidental, que pretende controlar y absorber todo, desde la lógica verticalista, individualista, neoconstitucionalista y capitalista" (p. 136).

Problemática central: tensión entre reconocimiento y restricción

La problemática central que aborda esta investigación, radica en la aparente contradicción entre el amplio reconocimiento constitucional de los derechos autonómicos indígenas y las significativas restricciones establecidas por el marco normativo infraconstitucional, particularmente la Ley de Autonomías y Descentralización "Andrés Bólvarez" de 2010. Esta normativa, si bien desarrolla y reglamenta el ejercicio autonómico, introduce limitaciones que contradicen los principios constitucionales de libre determinación y pluralismo jurídico.

Como parte del carácter plurinacional del Estado, las naciones y pueblos indígenas originario campesinos han enfrentado un conjunto de obstáculos. A la par lograron importantes avances de afirmación y realización de sus derechos e identidades colectivas. Sin embargo, estos obstáculos no se

limitan a las resistencias políticas o sociales, sino que están institucionalizados en las normas que regula el ejercicio autonómico.

La tensión se manifiesta en múltiples dimensiones: procedimientos complejos y restrictivos para el acceso a la autonomía, limitaciones en el ejercicio de competencias exclusivas reconocidas constitucionalmente, restricciones en el ámbito de la aplicación de la jurisdicción indígena, controles estatales sobre la elaboración y aprobación de estatutos autonómicos, y limitaciones en la gestión territorial y de los recursos naturales.

Estado de la cuestión y revisión de literatura

La literatura académica sobre autonomías indígenas en Bolivia ha crecido significativamente desde la promulgación de la CPE (2009). Estas reflexiones abordan la temática desde diversas perspectivas disciplinarias y enfoques metodológicos. Sin embargo, persisten vacíos importantes en el análisis sistemático de las restricciones normativas que afectan al desarrollo institucional de las autonomías indígenas.

Zárate y Uturunco (2020) realizan un estudio descriptivo sobre la historia política de las naciones originarias, cuando se refieren a las autonomías indígenas señalan que las instituciones tradicionales tuvieron que adecuarse a las formas estatales clásicas. “El diseño institucional de las autonomías indígenas se caracteriza por combinar las formas estatales clásicas con las prácticas tradicionales de los pueblos, permitiendo una nueva forma de estructura organizacional” (p. 414).

Exeni (2015), en relación con otras institucionalidades de gobierno, reconoció la importancia del reconocimiento de la

organización interna y propia de las autonomías indígenas. A la par, se refiere a los obstáculos que el mismo Estado, a través de requisitos o intervención de profesionales de algunos ministerios, afectan a la libre determinación de la institucionalidad que debe ser definida por los propios pueblos indígenas. *“Ahora bien, quizás lo fundamental del proceso autonómico indígena para la otra institucionalidad es que los diferentes sistemas de gobierno planteados en los estatutos quiebran la lógica liberal-republicana del régimen político y de la forma de gobierno. Así, al menos se comprueba en los estudios de caso que, desde diferentes tradiciones y cosmovisiones, plantean importantes cauces –de antiguo existentes–, acerca de la estructura de gobierno, de organización y de autoridad”* (p. 167).

Schavelzon (2012) proporciona un análisis etnográfico del proceso constituyente: “Las autonomías indígenas representan la materialización del proyecto plurinacional boliviano, permitiendo que los pueblos indígenas ejerzan su libre determinación a través de instituciones propias” (p. 134). Su trabajo, centrado en el proceso de elaboración constitucional, ofrece valiosos aportes sobre las expectativas y proyecciones de los actores indígenas del modelo autonómico.

Garcés (2011) analiza los desafíos de implementación de las autonomías indígenas, desde una perspectiva política, identifica las tensiones entre las diferentes concepciones de autonomía y las resistencias institucionales al cambio. Su análisis se concentra en los aspectos políticos del proceso, sin profundizar en las dimensiones normativas específicas que obstaculizan el desarrollo autonómico.

Burman (2017) examina las limitaciones estructurales del modelo autonómico boliviano, desde una perspectiva

antropológica, centrándose en las contradicciones entre las lógicas estatales occidentales y las concepciones indígenas de territorio y autoridad. Su trabajo aporta elementos importantes para comprender las tensiones culturales que subyacen en las restricciones normativas.

Albó (2012) ofrece una perspectiva histórica del proceso autonómico, identifica los avances y desafíos de la implementación de las autonomías indígenas. Su análisis, basado en décadas de trabajo con organizaciones indígenas, proporciona una visión equilibrada de los logros y limitaciones del proceso autonómico boliviano.

Barrios (2014) ha estudiado específicamente las tensiones entre el derecho indígena y el derecho estatal en el contexto autonómico. El autor proporciona elementos conceptuales importantes para comprender las dimensiones jurídicas del conflicto normativo. Su trabajo se centra en aspectos teóricos del pluralismo jurídico sin analizar sistemáticamente las restricciones normativas específicas.

Vacíos en la literatura y justificación del estudio

A pesar de la abundante literatura sobre derechos de los pueblos indígenas en Bolivia, persiste una carencia de análisis sistemático sobre las restricciones específicas del marco normativo estatal relacionado con el desarrollo institucional de las autonomías indígenas.

Los estudios existentes tienden a abordar aspectos generales del proceso autonómico o se concentran en dimensiones políticas, antropológicas o históricas, sin examinar detalladamente las limitaciones normativas específicas que obstaculizan el ejercicio de la autonomía indígena.

Esta carencia es, particularmente, significativa, si se considera los limitados resultados de una verdadera materialización del derecho a la libre determinación a través de la implementación de gobiernos propios de los pueblos indígenas en términos cuantitativos.

No obstante, desde 2009 se han tenido avances sustanciales tras la promulgación de la Constitución Política del Estado. La norma ha definido una agenda política para avanzar con el proceso de autogestión y autonomía indígena. Este proceso lleva ya más de una década, pero los resultados, en relación a la temática, son limitados.

Según datos de CIPCA (2019), a febrero de 2019, apenas tres gobiernos habían logrado constituirse como autonomías indígenas originario campesinas, de un universo de varios centenares de territorios y municipios con población indígena significativa. Sobre ello, el Viceministerio de Autonomías dependiente del Ministerio de la Presidencia concluyó que hasta 2022, Bolivia contaba con seis gobiernos indígena originario campesinos autónomos: Charagua Iyambae; Raqaypampa; Uru Chipaya; Salinas; Kereimba Iyaambae y Jatún Ayllu Yura. En ese momento, otros 33 pueblos indígenas estaban en proceso de adquirir su autonomía.

El Servicio Estatal de Autonomías cuestionó que las autonomías indígenas de Raqaypampa, Jatún Ayllu Yura y la Nación Originaria Uru Chipaya, hasta 2023, no habrían remitido sus leyes a dicha entidad.

Estas cifras contrastan, dramáticamente, con las expectativas generadas por la CPE y demuestran que los obstáculos estructurales ralentizan el proceso, más allá de las dificultades

políticas o técnicas del proceso de transformación jurídica. Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, de acuerdo con los datos del Servicio Estatal de Autonomías, están vigentes, en Bolivia, nueve estatutos de autonomía indígena en igual número de regiones: Autonomía Guaraní Charagua Iyambae; Autonomía Indígena Kereimba Iyambae; Raqaypampa; Autonomía Indígena Originario Campesina de Salinas; Gobierno Autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya; Autonomía Originaria de Jatun Ayllu Yura; Territorio Indígena Multiétnico TIM; Autonomía Originaria de Challa, y Territorio Indígena Originario Campesino Guaraní Chaqueño de Huacaya.

Relevancia y justificación de la investigación

Las múltiples dimensiones de esta realidad, justifican la relevancia del presente estudio. Desde una perspectiva académica, contribuye al desarrollo del conocimiento sobre el pluralismo jurídico y las autonomías indígenas en Bolivia y América Latina. Proporciona un análisis sistemático de las restricciones normativas que afectan el ejercicio de los derechos colectivos indígenas. Desde una perspectiva práctica, identifica los obstáculos específicos que pueden ser abordados a través de reformas normativas o cambios en las políticas públicas.

La investigación, además, presenta argumentos y contribuye al debate más amplio sobre la viabilidad del modelo del Estado Plurinacional, y las posibilidades de armonización entre la unidad estatal y la diversidad cultural. Los hallazgos de este estudio pueden ser relevantes para otros países de la región que enfrentan desafíos similares en el reconocimiento y garantía de los derechos indígenas.

Desde una perspectiva metodológica, la investigación aporta al desarrollo de marcos analíticos para el estudio de restricciones normativas en contextos de pluralismo jurídico. Este trabajo proporciona herramientas conceptuales que pueden ser aplicadas en otros contextos similares. El objetivo general de esta investigación es el de analizar las restricciones normativas que limitan, en Bolivia, el desarrollo institucional de las autonomías indígena originario campesinas.

MÉTODOS Y MATERIALES

Enfoque metodológico

La investigación adoptó un enfoque metodológico jurídico-doctrinal con carácter cualitativo, apropiado para el análisis de textos normativos y su interpretación jurídica. Se empleó el método hermenéutico-jurídico para la interpretación sistemática de las disposiciones normativas, el método analítico-sintético para descomponer y examinar los elementos normativos relevantes, y el método comparativo para contrastar diferentes disposiciones y casos específicos.

El universo de estudio abarca el conjunto de normas que regulan las autonomías indígenas originario campesinas en Bolivia, incluyendo la Constitución Política del Estado de 2009, la Ley N.º 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” de 2010, y otra normativa conexas. La muestra se focalizó en las disposiciones específicas que establecen limitaciones al, mencionado, ejercicio autonómico indígena.

Métodos y técnicas aplicadas

Análisis documental: Se examinaron fuentes primarias

normativas; como la CPE (2009), la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (2010), los estatutos autonómicos que ya superaron la fase de control de constitucionalidad del Gobierno Autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya y la Autonomía Indígena Originario Campesina de Salinas, ambas ubicadas en Oruro.

Las técnicas de recolección de datos incluyeron el análisis documental de las fuentes primarias y las fuentes secundarias (jurisprudencia y doctrina jurídica especializada). Se utilizó la técnica de análisis de contenido, para examinar sistemáticamente las disposiciones normativas, se identificó patrones de restricción y limitación de estas en la aplicación de las autonomías.

El procesamiento de datos se realizó mediante la categorización temática de las restricciones identificadas, análisis comparativo entre las disposiciones constitucionales y legales y la sistematización de los hallazgos en matrices analíticas. Se aplicaron criterios de sistematicidad, coherencia interna y validez jurídica en el análisis del contenido de las normas.

Las limitaciones metodológicas apuntaron la ausencia de análisis empírico de casos específicos, concentrados en el análisis normativo formal. Sin embargo, esta aproximación resulta pertinente para identificar las restricciones estructurales del marco normativo estatal.

RESULTADOS Y ANÁLISIS

Restricciones procedimentales para el acceso a la autonomía

El análisis normativo revela significativas limitaciones procedimentales que condicionan el acceso a la autonomía indígena. La Ley de Autonomías limita la obtención de autonomía indígena originaria campesina a la conversión de

gobiernos municipales o de territorios comunitarios de origen, estableciendo un marco restrictivo que no contempla otras formas de acceso autonómico.

Las leyes estableces procedimientos complejos: realización de referendos, elaboración de estatutos autonómicos sujetos a control de constitucionalidad y el cumplimiento de una serie de requisitos administrativos específicos.

Estos condicionamientos procedimentales contrastan con el reconocimiento constitucional de la libre determinación indígena, configurando lo que Burman (2017) denomina “autonomía condicionada” (p. 89).

En todo caso, los pueblos indígena originario campesinos que buscan la autonomía pueden optar por tres mecanismos o vías para lograr dicha cualidad gubernativa. El artículo 44 de la Ley de Autonomías determina que pueden acceder, a este sistema de gobierno, mediante la conversión de un municipio o de un territorio indígena originario campesino. En relación con el territorio, la normativa exige la certificación como un territorio ancestral, con viabilidad gubernativa y base poblacional.

A esto se debe añadir que, si un municipio opta por la conversión en autonomía indígena, debe realizar un referendo de consulta a la población; si se trata de un territorio indígena originario campesino, los habitantes deberían participar de una consulta organizada por normas y procedimientos propios.

Una vez cumplido este paso, el pueblo indígena originario campesino debe conformar una asamblea estatuyente, encargada de redactar el estatuto autonómico, considerada como la norma institucional básica de su gobierno autónomo.

Una vez que el Estatuto autonómico ha sido sometido a un proceso de debate y aprobación, con normas y procedimientos propios, este deberá ser sometido al control previo de constitucionalidad, a cargo del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia.

Esta institución revisará cada artículo y determinará si el contenido es compatible con la CPE. Si algún artículo de la norma propuesta fuera considerado incompatible, este deberá ser readechado —este proceso se puede realizar las veces que sea necesario— hasta que sea compatible con la principal ley boliviana.

Para la aprobación y puesta en vigencia del Estatuto autonómico, declarado constitucional por el Tribunal Constitucional Plurinacional, el artículo 275 de la CPE establece que su aprobación queda en manos de un referendo— Sin embargo, la legislación considera una excepción para las autonomías indígenas, ya que sus estatutos serán aprobados por las normas y procedimientos propios de la población interesada, de acuerdo con lo establecido en el artículo 54 de la Ley de Autonomías, modificado el 14 de julio de 2019, por la Ley 1198.

Dicha modificación normativa, si bien resulta práctica, no condice con el mandato constitucional establecido en el citado artículo 275 de la Constitución boliviana. Este establece que el referendo es la herramienta que garantiza el ejercicio de la democracia directa y participativa.

Limitaciones en el ejercicio de las competencias exclusivas

En el ámbito de distribución de competencias, debe tenerse presente que la Constitución Política del Estado ha establecido

cuatro tipologías para estas: el artículo 297 de la norma establece que las competencias ejercidas por el nivel central del Estado y los gobiernos subnacionales; gobernaciones, municipios o autonomías indígena originario campesinas, son: 1) privativas; 2) exclusivas; 3) concurrentes; y 4) compartidas, de acuerdo con un catálogo competencial detallado en la CPE.

Para el cabal entendimiento de estas competencias, el ejercicio de estas depende de diferentes facultades; legislativa, deliberativa, fiscalizadora, ejecutiva y reglamentaria.

En el andamiaje organizacional de las competencias de los gobiernos autónomos, las competencias privativas, corresponden al nivel central del Estado y no puede delegarlas o transferirlas a otros niveles de gobierno.

En el caso de las competencias exclusivas, la Constitución señala que estas corresponden a los niveles nacional y subnacional; a la par, cada nivel tiene la facultad de delegar o transferir estas funciones.

Las competencias concurrentes, establece que el nivel central del Estado se arroga el ejercicio de la facultad legislativa,, los gobiernos autónomos pueden reglamentar y ejecutar estas competencias, de acuerdo con nomas nacionales promulgadas por el gobierno central.

En cuanto a las competencias compartidas, amplían la facultad legislativa a todos los niveles de gobierno. Pero se entiende que el nivel central del Estado es el que emite la legislación sobre dichas competencias. Esta legislación subnacional es de carácter básico.

La distribución de competencias es amplia y diversa. Esta investigación presta atención a las competencias exclusivas, particularmente, a las que son de interés para las autonomías indígena originario campesinas.

Como se indicó, el ejercicio de las competencias exclusivas exige que el gobierno autónomo ejerza las facultades legislativa, deliberativa, fiscalizadora, reglamentaria y ejecutiva. Esta característica ha sido cuestionada, en relación con las autonomías indígenas, debido a que conceptos o presupuestos como “ley” o “reglamento” no forman parte de los sistemas normativos de los pueblos indígena originario campesinos, sino que provienen del derecho europeo, particularmente del modelo de Estado republicano.

En esa línea, la conceptualización de un “estatuto autonómico” tampoco resulta propia de los pueblos indígenas, ni en Bolivia ni en la región. Sin embargo, el Estado exige la elaboración de dicha normativa y el ejercicio de estas facultades como condición para el reconocimiento de un gobierno autónomo conforme a los mandatos constitucionales y legales.

En este contexto, las competencias exclusivas reconocidas a las autonomías indígenas restringen el ejercicio de las normas y procedimientos propios que los pueblos indígena originario campesinos practican en sus territorios y en la resolución de sus asuntos, al obligarlos a adecuarse al catálogo competencial establecido por el constituyente dejando en un segundo plano sus normas y procedimientos propios ancestrales.

Además, el artículo 297. II de la Constitución dispone que toda competencia no incluida en el catálogo constitucional corresponde al nivel central del Estado, lo que limita el ejercicio de competencias exclusivas, expresamente, enumeradas en el artículo 304 de la CPE.

Respecto a las competencias exclusivas asignadas a las autonomías indígena originario campesinas, el artículo 304. I de la Constitución establece las siguientes prerrogativas:

“Las autonomías indígenas originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias exclusivas: 1. Elaborar su Estatuto para el ejercicio de su autonomía conforme a la Constitución y la ley. 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. 3. Gestión y administración de los recursos naturales renovables, de acuerdo a la Constitución. (...) 7. Administración y preservación de áreas protegidas en su jurisdicción, en el marco de la política del Estado. 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. 13. Administrar los impuestos de su competencia en el ámbito de 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” (Constitución Política del Estado, 2009).

Las competencias exclusivas no mencionadas en este artículo presentan afinidades con las atribuciones de los gobiernos autónomos municipales. Por ejemplo, la elaboración de planes de ordenamiento territorial, el mantenimiento y administración de caminos vecinales y comunales, deporte, esparcimiento, recreación y las políticas de turismo, entre otras. Ello permite concluir que se asigna a este nivel de autonomía, funciones similares a las que tienen los gobiernos locales.

Las autonomías indígenas solo pueden ejercer las facultades legislativa, deliberativa, fiscalizadora, reglamentaria y ejecutiva

dentro de los veintitrés ámbitos previstos por la Constitución. No es posible ampliar estas competencias de forma unilateral, ya que ello supondría una invasión de las atribuciones de otros niveles de gobierno o del nivel central del Estado.

Pese a su carácter exclusivo, estas competencias condiciones por la legislación nacional. Por ejemplo, el ejercicio de la jurisdicción indígena originario campesina debe ajustarse a la Ley de Deslinde Jurisdiccional. Algo similar ocurre con la administración de impuestos por parte de las autonomías indígenas. Estas deben observar la Ley de Clasificación y Definición de Impuestos y de Regulación para la Creación y/o Modificación de Impuestos de Dominio de los Gobiernos Autónomos”, Ley N. ° 154 de 14 de julio de 2011, en cumplimiento del artículo 323. III de la Constitución..

La gestión de los recursos naturales se limita a los recursos renovables, y la administración y preservación de áreas debe realizarse de acuerdo con las políticas estatales. En consecuencia, incluso las competencias exclusivas dependen de la legislación nacional y de las políticas nacionales.

A ello se suma que el nivel central del Estado y los otros gobiernos autónomos ejercen competencias similares o requieren la coordinación con las autonomías indígenas que requieren coordinación, como en materia de ordenamiento territorial uso , uso de suelos y áreas protegidas. Además, sectores como la cultura y turismo corresponden a todos los niveles de gobierno.

En síntesis, la Constitución Política del Estado boliviano limita el ejercicio de las normas y procedimientos propios de las autonomías indígenas, sal circunscribir sus atribuciones al catálogo competencial constitucionalal atribuir al nivel central

toda competencia no prevista expresamente. **Asimismo**, aunque varias competencias sean exclusivas, **su ejercicio depende** de la legislación nacional, **especialmente** en el caso de competencias concurrentes y compartidas. Por ello, las autonomías indígena originario campesinas no pueden ejercer atribuciones más allá de lo previsto constitucionalmente, Asimismo, aunque sus normas y procedimientos propios respondan a lógicas distintas. Esta situación coincide con lo señalado por Assies (2013), quien afirma que “el modelo boliviano de autonomías indígenas, a pesar de su innovación constitucional, mantiene características de tutela estatal que limitan su potencial transformador” (p. 78).

Restricciones en la jurisdicción indígena

La jurisdicción indígena originario campesina, reconocida constitucionalmente en igual jerarquía que la jurisdicción ordinaria, tiene limitaciones que condicionan su ejercicio pleno.

Estas restricciones comprenden límites materiales (tipos de casos que pueden conocer), limitaciones territoriales (ámbito de aplicación) y limitaciones procedimentales (formas de ejercicio jurisdiccional); restricciones que se pueden inferir de la Ley N. ° 73 de Deslinde Jurisdiccional, que regula el ejercicio de la justicia indígena.

Chambi (2021) sostiene que “las limitaciones en los ámbitos de materia y los encasillamientos a partir de categorías como “históricos” y “ancestrales”, son ejemplos del amoldamiento que las formas positivas del derecho realizan a las prácticas y procedimientos propios de los pueblos indígenas” (p. 44).

Esta visión ha sido controvertida. La Ley de Deslinde Jurisdiccional delimita la vigencia de la jurisdicción indígena originario campesina, establece que esta solo puede ejercerse cuando concurren simultáneamente los ámbitos personal, material y territorial. Así, ante la comisión de un hecho delictivo en un territorio indígena, las autoridades originarias deben verificar si cuentan con una competencia para conocer el caso.

Sobre el ejercicio de la jurisdicción indígena originario campesina, cabe aclarar que los pueblos indígenas no requieren constituirse en gobiernos autónomos para ejercer su jurisdicción propia. No obstante, el ejercicio de esta atribución permanece a las mismas limitaciones legales. Por ello, el acceso a la autonomía no modifica sustancialmente el alcance de la justicia indígena.

Adiferencia del resto de gobiernos subnacionales (gobernaciones, municipios) solo las autonomías indígenas tienen la potestad de regular la administración de justicia conforme a sus sistemas jurídicos propios y mediante autoridades originarias, posibilidad que incluso debe incorporarse en sus estatutos autonómicos, aunque siempre dentro de los límites legales establecidos.

Controles estatales sobre los estatutos autonómicos

Los estatutos autonómicos, instrumentos fundamentales para la organización institucional de las autonomías indígenas, están sujetos a controles estatales que limitan la libre determinación normativa indígena. La legislación boliviana ha establecido contenidos mínimos para los estatutos. Esta determinación podría restringir las especificidades culturales indígenas propias de cada pueblo o nación originaria.

El control estatal se extiende a aspectos organizacionales, procedimentales y sustantivos de los estatutos autonómicos, configurando un modelo de tutela estatal sobre la organización indígena que contradice los principios de libre determinación.

Cabe precisar que incluso la Ley N.º 031 establece los contenidos que deben tener los estatutos autonómicos, como se entiende del artículo 62 de la mencionada Ley dispone que, como contenido mínimo, estas definan su visión y estrategias de desarrollo en concordancia con sus principios, derechos y valores culturales; definan el órgano y sistema de administración de justicia, así como consideren la decisión del pueblo para renovar periódicamente la confianza en sus autoridades; conformen un órgano legislativo y ejecutivo, que incluyan, obligatoriamente, la denominación de la respectiva autonomía indígena originaria campesina.

De la misma forma, las características de los estatutos de autonomía, están regulados por el artículo 60. I de la Ley N.º 31:

“El estatuto autonómico es la norma institucional básica de las entidades territoriales autónomas, de naturaleza rígida, cumplimiento estricto y contenido pactado, reconocida y amparada por la Constitución Política del Estado como parte integrante del ordenamiento jurídico, que expresa la voluntad de sus habitantes, define sus derechos y deberes, establece las instituciones políticas de las entidades territoriales autónomas, sus competencias, la financiación de éstas, los procedimientos a través de los cuales los órganos de la autonomía desarrollarán sus actividades y las relaciones con el Estado” (Ley Marco de Autonomías y Descentralización, 2010).

Este artículo 60, entre otros aspectos, dispone que los estatutos autonómicos, sin perjuicio de su subordinación a la Constitución Política del Estado, gozan de preeminencia respecto de la legislación autonómica; es decir, su aplicación prevalece frente a cualquier ley que pudiera emitir el gobierno autónomo indígena.

De lo expuesto, se identifican dos aspectos a destacar, por una parte, el carácter rígido que tiene un Estatuto de autonomía por el que su modificación o reforma, así sea indígena originario campesino, requiere de un procedimiento similar al de su aprobación en cuanto al ejercicio del control previo de constitucionalidad, no pudiendo ser reformado total o inclusive parcialmente con ductilidad; se tiene que el precepto normativo citado, si bien no establece de forma taxativa una gradación que implique una superioridad jerárquica

Empero, establece una aplicación preferente del Estatuto de autonomía respecto al resto de legislación que pueda emitir el gobierno autónomo; es decir que, constituida la autonomía indígena, la emisión de normas autonómicas posteriores deberá basarse en su estatuto.

Si bien el Tribunal Constitucional Plurinacional, mediante la DCP 0008/2013 de 27 de junio, en relación con los contenidos mínimos establecidos por el artículo 62 de la Ley N. ° 031 estableció que "...si bien los contenidos mínimos establecidos en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización se constituyen en elementos útiles para mejorar la calidad, coherencia interna y eficacia de los estatutos autonómicos y cartas orgánicas, su ausencia no necesariamente involucra inconstitucionalidad..."; no obstante, al mismo tiempo el indicado fallo constitucional establece que la justicia

constitucional si puede revisar contenidos mínimos establecido por la Ley “...cuando su ausencia y/o inobservancia se invista de relevancia constitucional en casos concretos, el Tribunal Constitucional Plurinacional, tomará las determinaciones que sean pertinentes”.

En todo caso, hay que considerar que la Constitución establece que el estatuto de autonomía indígena debe elaborarse de acuerdo con lo establecido en la Ley 031, conforme se encuentra así previsto en el artículo 304 parágrafo I numeral 1 del texto constitucional boliviano.

En relación con, estos aspectos, conviene enfatizar que la conceptualización de los “estatutos autonómicos” o normas institucionales básicas no resulta propiamente originaria de los pueblos indígena originario campesinos.

No obstante, la elaboración de este material ; pese a ello, la elaboración y aprobación de esta documentación es un requisito constitucional para que los pueblos indígenas logren acceder a la autonomía.

En consecuencia, el sistema jurídico ancestral de estos pueblos indígenas queda, con posterioridad, subsumido a una norma de carácter rígido. Esto implica la existencia de una restricción al libre ejercicio de las normas y procedimientos propios de los pueblos indígenas.

Limitaciones en el desarrollo normativo

La gestión territorial, elemento central de la autonomía indígena, afronta restricciones normativas. Sus normas deben adecuarse al modelo autonómico del Estado boliviano. Sin perjuicio de lo anteriormente descrito, corresponde enfatizar

que el gobierno autónomo indígena constituido tiene tuición de carácter administrativo y de la jurisdicción territorial en la que se asiente.

Al respecto, en el ámbito de gestión, corresponde enfatizar que las limitaciones al ejercicio de la libre determinación, por imposiciones legales afectarán a la gestión tradicional que pudieran ejercer las autonomías indígenas. Por lo tanto, deberán someterse, en lo que corresponda, a la normativa del nivel central del Estado, así como a la distribución de competencias determinada por la Constitución.

Tabla 1
Síntesis de Restricciones Normativas Identificadas

Área de Restricción	Tipo de Limitación	Impacto en el Desarrollo Institucional
Acceso a autonomía	Procedimientos complejos	Alto - Limita constitución de nuevas autonomías
Competencias exclusivas	Condicionamientos legales y constitucionales	Medio - Afecta ejercicio del sistema jurídico propio
Jurisdicción indígena	Limitaciones materiales y territoriales	Alto - Restringe libre determinación jurídica
Estatutos autonómicos	Aprobación y reformas estrictos	Medio - Limita especificidades culturales e institucionalidad propia
Propia institucionalidad	Adaptación de sistemas de gobierno clásicas	Alto - Afecta a la organización y elección de autoridades de forma tradicional

Nota. Elaboración Propia.

La jerarquía normativa interna de cada gobierno autónomo, en concomitancia con el artículo 410 de la Constitución, debería seguir una gradación jerárquica de normas, situación que puede resultar ajena a la concepción propia sobre normas y procedimientos propios de cada pueblo indígena.

Gráfico 1

Jerarquía normativa del estado con autonomías



Nota. Cusi, 2020.

Para Cusi (2020), los pueblos indígenas, originarios y campesinos deben ser reconocidos como sujetos de derecho público con sistemas normativos propios que no siempre pueden quedar encapsulados en estructuras estatales formales, como ocurre con los estatutos autonómicos o los reglamentos.

El Gráfico 1 postula una crítica sustancial al tratamiento jurídico de las autonomías indígena originario campesinas en Bolivia. En especial, con las relacionadas con su inclusión en el esquema normativo estatal. Se cuestiona que las normas y procedimientos propios sean equiparados jerárquicamente con leyes y reglamentos del nivel central o de otras entidades autónomas, ya que su origen, naturaleza y funcionamiento obedecen a lógicas culturales, espirituales y organizativas distintas.

No reconocer esta diferencia equivale a una forma de imposición que, aunque no necesariamente malintencionada, puede significar un vaciamiento del contenido tradicional de estos pueblos indígenas que, en ejercicio de sus derechos a la libre determinación, desean constituirse como gobiernos autónomos.

Desde esta perspectiva, la exigencia constitucional de elaborar estatutos autonómicos puede representar una forma de colonización normativa. Aunque se justifique en términos del control previo de constitucionalidad, la estructura de estos estatutos suele replicar modelos occidentales de organización estatal. como la división de poderes, la normativización escrita y la jerarquización normativa que no responden, necesariamente, a la organización ancestral de los pueblos indígena originario campesinos.

Como ejemplo, citando el caso del estatuto del Gobierno Autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya se ilustra claramente este fenómeno. Si bien dicho estatuto incorpora denominaciones tradicionales para sus órganos (como Chawkh Parla o Lanq̄ñi paqh mā eph), su estructura general sigue el molde de un diseño institucional ordinario.

Esto evidencia una adaptación forzada a marcos externos; situación similar se advierte en el caso del estatuto autonómico de la autonomía indígena de Salinas que establece, en su estructura organizativa, la existencia de un órgano legislativo y un órgano ejecutivo; el primero, Jach'a Tantachawi, ejerce las facultades propias de un órgano legislativo (legislativa, deliberativa y fiscalizadora); el órgano ejecutivo está conformado por un Qulqi Kamachi o encargado financiero y un Qulqi Apnaqiri, responsable de la administración y ejecución de recursos.

No obstante, a este último órgano se le atribuyen las facultades propias de todo órgano ejecutivo (reglamentar y ejecutar). Este tipo de organización, si bien no puede ser propia de las normas ancestrales de los pueblos indígenas, está siendo considerada en los estatutos de la autonomía indígena, toda vez que el diseño constitucional de autonomías y el ejercicio de competencias,

con sus respectivas facultades así lo exige, advirtiéndose que las normas y procedimientos propios así como las formas originarias de organización de los pueblos indígenas que deseen acceder a la autonomía deben subsumirse a las exigencias legales..

La Nación Originaria Uru Chipaya, también elaboró su estatuto autonómico, la norma fue sometida a un control previo de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional Plurinacional.

Durante la revisión del texto estatutario, se advierte que esta nación originaria incorpora una división clásica de poderes.

Establece, por una parte, al Laymis Parla como Órgano Legislativo y, por otra parte, al Lanq̄s̄ni paqh mã eph como el Órgano Ejecutivo.

Estos órganos tienen atribuciones propias de los gobiernos ordinarios. El órgano ejecutivo de esta nación tiene la facultad de ejecución de políticas, planes, programas y proyectos, y al legislativo se le asigna las facultades deliberante, legislativa y fiscalizadora. Analizada dicha estructura, esta fue declarada constitucional por el Tribunal Constitucional Plurinacional mediante la DCP 0002/2014 de 10 de enero.

No obstante, es preciso recordar que la estructura organizativa tradicional de los Uru Chipaya está distribuida en los ayllus de Aransaya, Manasaya, Wistrullani y Ayparavi, y, en cuanto a sus autoridades originarias, Muñoz y Mollo (2014) referían que “Cada uno de los ayllus tiene autoridades originarias, son los Jilakatas Mayor y Segundo con sus respectivas Mama T’alla” (página) teniendo influencia la rotación en las comunidades.

La forma de organización establecida en el estatuto autonómico de la nación Uru Chipaya, está adaptada a una organización que, en parte, se asemeja a la de un gobierno local (alcaldía). hecho que ha sido exigido por las reservas de ley referidas en el presente trabajo investigativo. de acuerdo con el artículo 62 parágrafo I, numerales 5 y 6 de la Ley 031.

El estatuto uru chipaya prevé la conformación de institutos que verificarían la revocatoria de mandato de sus autoridades, un ente propio de la democracia directa y participativa, aunque no pertenece a la democracia comunitaria, según estipula el artículo 11 de la Constitución.

De lo referido se advierte una contradicción relacionada con la implementación de la autonomía indígena originario campesina, ya que con el proceso autonómico pretende que este pueblo ejerza su libre determinación.

Sin embargo, por las reservas de ley que establece la Constitución y las exigencias propias de la misma Ley de Autonomías, la organización propia, tradicional y ancestral debe ceder a los requerimientos normativos que impone el Estado.

En relación con el estatuto autonómico de Salinas se advierte similar situación, puesto que el estatuto sometido a control previo de constitucionalidad, también, establece una división de órganos clásica, aunque con denominativos originarios: Jach'A Tantachawi para que ejerza las facultades deliberativa, fiscalizadora y legislativa y sea la máxima autoridad del gobierno autónomo indígena originario campesino de Salinas; y, además, incorpora un órgano ejecutivo con facultades ejecutiva y reglamentaria, determinaciones que fueron

declaradas compatibles con la Constitución, por la DCP 0064/2018 de 3 de agosto.

Los estatutos ejemplificados se adecuaron al artículo 62 párrafo I numerales 5 y 6 de la Ley 031, al igual que por la asamblea estatuyente de ambas naciones originarias, y por el Tribunal Constitucional Plurinacional que, en la DCP 0064/2018 estableció:

“Los derechos de libre determinación, relacionados con su organización conforme a sus propias formas de vida, de acuerdo a su propia cultura y a su propia concepción del mundo, en realidad la médula de su organización descansa en la comunidad; por consiguiente, lo comunitario, lo colectivo, se constituye en el núcleo de su organización social que se traduce en su libre determinación como una posibilidad de organizar su vida colectiva de acuerdo a sus propias concepciones del mundo”.

Esta forma de organización, implícitamente, requiere el diseño autonómico, aunque puede no ser coherente con las formas tradicionales de organización de los pueblos indígenas.

Sin embargo, incorporan, como contenido mínimo de los estatutos autonómicos conforme dispone el artículo 62 párrafo I numerales 4, 5 y 6 de la Ley de Autonomías.

Esta realidad se evidencia en el contenido del Gráfico 1. Existe una igualdad jerárquica entre las leyes del nivel central del Estado con las leyes de los gobiernos autónomos, similar situación ocurre con los reglamentos y actos administrativos, contexto coherente con lo establecido por el artículo 410 párrafo II de la Constitución Política del Estado.

Si bien existe un reconocimiento a las autonomías indígena originario campesinas, de acuerdo con el Gráfico 1, la preeminencia de sus estatutos de autonomía, depende de que estos tengan contenidos acordes con las normas y procedimientos propios de la nación uru chipaya, aunque estos no están supeditados a la organización tradicional y ancestral de los pueblos indígenas, sino a requerimientos externos impuestos por la normativa nacional.

Por lo tanto, estas normas internas tampoco deberían subordinar las formas de aplicación de sus sistemas jurídicos propios. En todo caso, debería prevalecer el ejercicio del derecho indígena originario campesino, practicado a través de las normas y procedimientos propios(Gráfico 1)..

En este sentido, el análisis sugiere que las autonomías indígena originario campesinas deben contar con mecanismos propios de validación normativa que no estén subordinados a estándares externos, reafirmando su derecho a la libre determinación jurídica y política; y por otra parte, que su organización de acuerdo a sus normas ancestrales y propias tampoco se vea afectada por su acceso a la autonomía.

DISCUSIÓN

Los hallazgos identificados en el presente estudio, con relación a las restricciones procedimentales para el acceso a la autonomía, demuestran que este acceso exige a los pueblos indígenas un proceso complejo y exigente, para que las normas y procedimientos propios respondan a las exigencias legales y constitucionales.

Esta determinación ralentiza la conformación de autonomías indígenas en Bolivia. La propia normativa legal y los estatutos

de las autonomías indígenas establecen procesos de reforma que pueden ser sometidos al control de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional Plurinacional.

Como resultado, los estatutos indígenas se constituyen en instrumentos normativos de carácter rígido, situaciones que implican restricciones en la adaptación, de sus instituciones, a las realidades y necesidades de sus comunidades. Además, esta normativa tiene un tutelaje de la máxima instancia de control de constitucionalidad en cada una de sus reformas, aunque estas sean de carácter parcial.

La tensión entre el reconocimiento constitucional de la libre determinación indígena y las limitaciones establecidas por la Constitución Política del Estado y la legislación específica revela una contradicción estructural en el diseño normativo boliviano.

Mientras la Constitución de 2009 asume principios amplios de libre determinación, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización introduce restricciones que limitan el ejercicio efectivo de estos derechos; esto último se observa, también, en la CPE

Las restricciones procedimentales para el acceso a la autonomía constituyen un obstáculo para la expansión del modelo autonómico indígena legítimo. Los requisitos establecidos por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización generan barreras de entrada que dificultan el proceso de conversión autonómica, este aspecto se infiere del reducido número de autonomías indígenas constituidas hasta la fecha.

En cuanto a las limitaciones a razón del ejercicio de competencias exclusivas, de los hallazgos se puede inferir

que la Constitución Política del Estado boliviano restringe el ejercicio de las normas y procedimientos propios de las autonomías indígenas, toda vez que, por un lado, limita sus atribuciones normativas restringiéndolas al catálogo competencial establecido por la misma norma constitucional, es decir solo a las competencias exclusivas definidas en la Constitución, debiendo añadirse a esto que el ejercicio de las competencias concurrentes y compartidas por parte de las autonomías indígenas se limita por la legislación del nivel central del Estado.

A lo anteriormente referido cabe añadir que, el artículo 297 parágrafo II de la Constitución determina que cualquier otra competencia que no se encuentre contemplada en dicho catálogo de distribución competencial será atribuida al nivel central del Estado, situación que implica que las autonomías indígenas solamente pueden ejercer a plenitud las competencias exclusivas contempladas en el artículo 304 de la Constitución, denotándose con ello una evidente limitación al desarrollo normativo propio.

Se infiere que el ejercicio de varias de estas competencias exclusivas, en cierta medida dependen de la legislación nacional; cabe acotar que esta dependencia será aún más significativa en el caso de competencias concurrentes y compartidas. Por ello resulta evidente que las autonomías indígena originaria campesinas en Bolivia no podrán ejercer atribuciones o funciones más allá de lo establecido por el texto constitucional así como por la legislación nacional

De lo advertido en cuanto a las restricciones a la jurisdicción indígena originario campesina, si bien resulta evidente que el ejercicio de dicha forma de resolución de conflictos no

depende del previo establecimiento de una autonomía indígena; empero, de igual forma se advierte un tutelaje por parte del Estado a través de la Ley de Deslinde Jurisdiccional por la cual se ha establecido tres ámbitos de vigencia para el ejercicio de la indicada jurisdicción indígena. Estas limitaciones no son modificadas ni depuestas con la constitución de un gobierno indígena autónomo.

En cuanto a los controles estatales sobre los estatutos autonómicos, coincidiendo con lo anteriormente ya señalado, se tiene que la Constitución Política del Estado ha establecido presupuestos para su vigencia de dichas normas institucionales básicas. Asimismo, la Ley N. ° 031 establece requisitos mínimos los cuales han sido considerados en estatutos autonómicos como son el caso del Gobierno Autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya o de la Autonomía Indígena de Salinas quienes contemplan en sus estructuras institucionales la clásica división de órganos ejecutivo y legislativo, misma que es exigida por la indicada ley, y no solo por ésta sino también se infiere que el mismo régimen autonómico lo exige, a efecto del ejercicio de las facultades legislativa, deliberativa, fiscalizadora, reglamentaria y ejecutiva.

En cuanto a las limitaciones en el desarrollo normativo, de lo relacionado, resulta por demás evidente que la adecuación de los pueblos indígenas a gobiernos autónomos implica un impacto en su desarrollo institucional.

Por una parte, se ha advertido que los procedimientos complejos que debe atravesar un pueblo indígena para acceder a un gobierno autónomo indígena limitan su acceso o conversión; por otro lado, el establecimiento de competencias, inclusive exclusivas, afectan el ejercicio de sistemas jurídicos

propios toda vez que el gobierno indígena debe adecuarse a las competencias exclusivas establecidas expresamente en la Constitución; por otra parte, también se advierte limitaciones al ejercicio de la jurisdicción indígena, hecho que no es revertido por la constitución de autonomías indígenas. En cuanto a Estatutos autonómicos indígenas, el tutelaje a la aprobación y reforma de estos limita especificidades culturales así como a la institucionalidad propia, aspectos que han pretendido ser corregidos por la ley, incluso contrariando a lo establecido en el artículo 275 de la Constitución. Asimismo, la adaptación de sistemas de gobierno clásicas como el establecimiento de división de órganos afecta a la institucionalidad tradicional propia, así como formas propias de organización.

En los casos del Gobierno Autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya o de la Autonomía Indígena de Salinas, como ya se ha referido anteriormente, se ha advertido que en sus estatutos autonómicos se han contemplados la división de órganos, aspecto que ha sido declarado constitucional por el Tribunal Constitucional Plurinacional.

En lo consecuente amerita examinar si esta estructura organizacional afecta significativamente a las instituciones propias de los indicados pueblos indígenas que ya accedieron a las autonomías y que al presente deben desarrollar tanto leyes como reglamentos autonómicos. Será también de significancia examinar los procedimientos para la emisión de los referidos instrumentos normativos.

Limitaciones del Estudio

Esta investigación enfrenta limitaciones relacionadas con su enfoque exclusivamente normativo, sin incluir análisis empírico de la implementación práctica de las restricciones

identificadas. Futuras investigaciones, las cuales se consideran necesarias, podrían complementar este análisis con estudios de caso específicos que examinen el impacto concreto de las restricciones normativas en autonomías indígenas constituidas.

Conclusiones

La investigación sobre la restricción del marco normativo estatal en el desarrollo institucional de las autonomías indígena originario campesinas en Bolivia evidencia una profunda contradicción entre el reconocimiento constitucional de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y la normativa secundaria que regula su implementación.

A partir del análisis de las disposiciones jurídicas y doctrinas especializadas, se concluye que el modelo autonómico indígena en Bolivia opera bajo un sistema de autonomía limitada, en el que el Estado conserva mecanismos de control restrictivos para el ejercicio efectivo de la libre determinación.

En primer lugar, se identifican restricciones procedimentales significativas en el acceso a la autonomía. La Ley N. ° 031 establece un proceso complejo y restrictivo que exige la conversión desde gobiernos municipales o territorios comunitarios de origen, dejando fuera otras formas de configuración territorial tradicionalmente reconocidas por los pueblos indígenas.

Esta barrera administrativa no solo reduce la viabilidad de nuevos procesos autonómicos, sino que también desincentiva la participación comunitaria en la constitución de estos gobiernos y por consiguiente el ejercicio del derecho a la libre determinación.

Las restricciones del marco normativo estatal, afectan el desarrollo institucional de las autonomías indígena originario campesinas en Bolivia, derivan en la conformación de un modelo de autonomía limitada que, por lo tanto, contradice los principios constitucionales de libre determinación y pluralismo jurídico. Estas restricciones afectan aspectos fundamentales del ejercicio autonómico: desde el acceso a la autonomía hasta el ejercicio efectivo de sus competencias.

El tutelaje establecido por la Constitución Política del Estado, sobre las autonomías indígenas, se advierte en el mismo proceso de aprobación, habiéndose establecido la obligatoria realización de un control previo de constitucionalidad a los estatutos autonómicos de este nivel de gobierno que, podrían provocar la reforma, total o parcial, de estos. Si bien la Ley N. ° 031 ha pretendido flexibilizar estos procesos, se apartan de lo estipulado en el artículo 275 de la Constitución.

Estos controles obligatorios y previos, de los estatutos autonómicos indígenas, representan una forma de tutela jurídica y contradictoria del principio de pluralismo jurídico. El control de constitucionalidad, si bien resulta necesario para mantener la coherencia del sistema jurídico, debe ejercerse con criterios de interculturalidad que respeten las especificidades de las normativas indígenas, no solamente en el proceso de aprobación de los estatutos autonómicos, sino también en sus procesos de reforma.

La superación de estas limitaciones requiere una reforma normativa integral que armonice la unidad estatal con el pluralismo jurídico, garantizando el ejercicio efectivo de la libre determinación indígena sin menoscabar la integridad

territorial del Estado. Esta reforma debe incluir la simplificación de procedimientos de acceso a la autonomía, la ampliación del margen respecto al ejercicio de competencias exclusivas, y el establecimiento de criterios interculturales para el control de constitucionalidad de estatutos autonómicos.

El estudio demuestra que las competencias exclusivas otorgadas, por la Constitución, a las autonomías indígena originario campesinas, quedan limitadas por normativas infraconstitucionales. La legislación subordina el ejercicio de dichas competencias a controles estatales, esto debilita la capacidad de autogestión propia de las autonomías en la justicia indígena, la gestión de recursos naturales, administración fiscal, u organización política, entre otras. Esto genera un escenario de dependencia institucional que contraviene los principios constitucionales de pluralismo jurídico y libre determinación. El desarrollo pleno de las autonomías indígena originario campesinas requiere un cambio paradigmático en la concepción estatal sobre la autonomía indígena, transitando de un modelo tutelar hacia un modelo de reconocimiento efectivo de la libre determinación indígena en el marco de la unidad estatal plurinacional.

El control estatal de los estatutos autonómicos se presenta como un mecanismo de tutela que obliga a las naciones indígenas a adaptar sus sistemas normativos y organizativos a estructuras estatales ajenas a su cosmovisión.

Casos como el de la nación originaria Uru Chipaya o de la autonomía indígena originaria campesina de Salinas ilustran esta tensión, evidenciando que el marco legal vigente impone lógicas occidentales que afectan la autenticidad de los sistemas normativos indígenas, a pesar de que, en principio, debieran prevalecer.

Los resultados del análisis normativo evidencian la existencia de un marco restrictivo que limita significativamente la vigencia de las normas y procedimientos propios a través de la implementación de las autonomías indígena originario campesinas en Bolivia. Las restricciones identificadas configuran lo que puede denominarse un modelo de autonomía tutelada, caracterizado por el mantenimiento de controles estatales sobre aspectos fundamentales del ejercicio autonómico indígena.

Finalmente, el desarrollo institucional de las autonomías indígena originario campesinas en Bolivia está condicionado por un marco normativo estatal que, en lugar de garantizar la libre determinación, impone límites estructurales que perpetúan formas de subordinación jurídica y política.

REFERENCIAS

- Albó, X. (2012). *Autonomías indígenas en Bolivia: Avances y desafíos*. La Paz: CIPCA.
- Arandia, I. (2017). *Descentralizar la Justicia. Un análisis en clave de constitucionalidad*. Revista de Estudios Políticos.
- Assies, W. (2013). *Autonomía indígena y Estado Plurinacional en Bolivia*. Revista de Estudios Políticos.
- Barrios, F. (2014). *Pluralismo jurídico y autonomías indígenas en Bolivia*. Cochabamba: Universidad Mayor de San Simón.
- Burman, A. (2017). *The political ontology of climate change: Moral meteorology, climate justice, and the coloniality of reality in the Bolivian Andes*. Journal of Political Ecology.
- CIPCA. (2019, febrero 25). *Estatutos autonómicos indígenas podrían ser aprobados por normas y procedimientos propios*. CIPCA Notas. <https://cipca.org.bo/analisis-y-opinion/cipcanotas/estatutos-autonomicos-indigenas-podrian-ser-aprobados-por-normas-y-procedimientos-propios>.

- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. (2009). Gaceta Oficial de Bolivia.
- Chambi (2021). *Jurisdicción Indígena y Colonialidad Jurídica en la Bolivia Plurinacional*. Foz do Iguacu. Universidade Federal da Integração Latino-Americana. UNILA.
- Cusi Chambi, P. R. (2020). *Afectación del Estado con autonomías a la libre determinación de los pueblos indígena originario campesinos*. En P. E. Franco Zamora (Ed.), *Curso solidario internacional: Constitucionalismo latinoamericano, derechos y jurisprudencia constitucional* (pp. 247–255). Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia.
- Exeni, J. L. (2015). *Bolivia: Las autonomías indígenas frente al estado plurinacional*. En Lang M. et.al. (2015). *¿Cómo transformar? Instituciones y cambio social en América Latina y Europa*. Abya Yala.
- Garcés, F. (2011). *El pacto de unidad y el proceso de construcción de una propuesta de Constitución Política del Estado*. La Paz: UNIR.
- García Linera, Á. (2014). *Identidad boliviana: Nación, mestizaje y plurinacionalidad*. La Paz: Vicepresidencia del Estado.
- Ley N. ° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Babiñez”. (2010, 19 de julio). Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Llasag, R. (2018). *Constitucionalismo Plurinacional Desde los Sumak Kawsay y sus Saberes. Plurinacionalidad Desde Abajo y Plurinacionalidad Desde Arriba*. Quito: V&M Gráficas.
- Muñoz & Mollo (2014). *El Pueblo Uru Chipaya*. Cochabamba. FUNPROEIB Andes.
- Rojas T. F. (2018). *Constitución y Deconstrucción*. Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Schavelzon, S. (2012). *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia: Etnografía de una asamblea constituyente*. La Paz: CEJIS.
- Zárate & Uturunco (2020). *Historia Política de las Naciones Originarias*. El Alto. GONASPA.