

BOLIVIA: TITULACIÓN DE LA PROPIEDAD INDÍGENA NO ESTÁ CONDICIONADA AL RECONOCIMIENTO ESTATAL DE LA «PERSONALIDAD JURÍDICA» DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Brian Colonia Mendoza
briancolonia.iids@gmail.com
Practicante del IIDS/IILS

Introducción.



Mujer indígena de Bolivia
(<http://bolivianitamusical.blogspot.pe/>)

En el artículo, analizaré la Sentencia 0006/2016 del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia (TCP). La misma protege los derechos de los pueblos indígenas e indica que los procesos de titulación de territorios indígenas no deben de tener como requisito formal previo que los pueblos indígenas cuenten con reconocimiento estatal de su personalidad jurídica.

La sentencia responde a una acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Pueblo Indígena Originario Campesino (PIOC) de Quila Quila¹ contra los artículos 357 y 396.II del Decreto Supremo 29215 de 2 de agosto de 2007, que fueron utilizados por la Dirección Departamental del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) de Chuquisaca para denegar la titulación de su territorio colectivo.

La sentencia responde a una acción de inconstitucionalidad interpuesta por el

Artículos cuestionados

ARTÍCULO 357	ARTÍCULO 396.II
<p>(FORMA Y CONTENIDO DE LAS SOLICITUDES DE DOTACION). Las solicitudes de dotación de Tierras Comunitarias de Origen serán presentadas por escrito, acompañando lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none">a) La personalidad jurídica del peticionante; en caso de no existir, una certificación que acredite que se encuentra en trámite, con cargo a su presentación posterior;b) Documentos que acrediten la representación de las autoridades indígenas u originarias, o de sus representantes convencionales;c) Acta de asamblea del pueblo indígena u originario solicitante en la que conste su voluntad de iniciar el saneamiento de Tierra Comunitaria de Origen;d) Relación de comunidades, lugares o equivalentes que integran la persona jurídica del solicitante, según sus características; ye) Croquis de ubicación que individualice la tierra objeto de la solicitud. <p>[Resaltado nuestro]</p>	<p>(REGLAS DE TITULACION). II. Ningún título podrá ser emitido sin la previa acreditación de Identidad o la personalidad jurídica del titular, además del pago por la tierra o de tasas de saneamiento y catastro, según corresponda. [Resaltado nuestro]</p>

¹ Accionante a través de sus representantes: Sebastián Koragua Zárate, Alejandro Rodríguez Alaca y Pastor Churiri Nina.

El pueblo Quila Quila solicitó al INRA la titulación de sus tierras en un proceso de saneamiento de las Tierras Comunales Originarias (TCO). Frente a la respuesta denegatoria por parte de esta entidad administrativa, el pueblo accionó una Acción Popular² que, más tarde, le fue negada. Es en este contexto que el pueblo Quila Quila recurrió a una vía de inconstitucionalidad.

El Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia sentenció a favor del pueblo Quila Quila. Es decir, demostró que el reconocimiento **formal a los pueblos originarios por parte de un Estado no debe ser requisito previo para que se titule** el territorio que ancestralmente han ocupado. Así, indicó que los artículos del Decreto Supremo son contrarios a los artículos 1; 30.II.1, 4, 6; y 410.II de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (CPEPB); además de violar el artículo 1.2 del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT); y los artículos 2; 3 y 33.1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI).

Cuadro normativo

Fuente	Artículo
<p>Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia</p>	<p>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.</p> <p>Artículo 30 II. En el marco de la unidad del Estado y de acuerdo con esta Constitución las naciones y pueblos indígena originario campesinos gozan de los siguientes derechos: 1. A existir libremente. (...) 4. A la libre determinación y territorialidad. (...) 6. A la titulación colectiva de tierras y territorios.</p> <p>Artículo 410 II. La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa. El bloque de constitucionalidad está integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país. La aplicación de las normas jurídicas se regirá por la siguiente jerarquía, de acuerdo a las competencias de las entidades territoriales: 1. Constitución Política del Estado. 2. Los tratados internacionales. 3. Las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena. 4. Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de</p>

² SCP N° 0242/2014-S3

	los órganos ejecutivos correspondientes.
Convenio N° 169 de la OIT	Artículo 1 2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI)	Artículo 2 Los pueblos y los individuos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular la fundada en su origen o identidad indígenas. Artículo 3 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 33 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. Ello no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven.

Parámetro de constitucionalidad de los decretos cuestionados. Para analizar la validez de los Decretos cuestionados, el Tribunal recurrió a dos tipos de control: el control de constitucionalidad y el control de convencionalidad.

a. Sobre el control de constitucionalidad. El juicio de constitucionalidad se enmarcó en el análisis de los dispositivos infra constitucionales y que éstas no fuesen contrarias o transgredan los principios, valores, normas y preceptos que resguarda la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (CPEPB).

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

Artículo 196.

I. El Tribunal Constitucional Plurinacional vela por la supremacía de la Constitución, ejerce el control de constitucionalidad, y precautela el respeto y la vigencia de los derechos y las garantías constitucionales.

El Tribunal señaló que el alcance del control de constitucionalidad normativo posterior tiene la función **de verificar si las disposiciones legales impugnadas resultan compatibles o no con los preceptos legales constitucionales** (SSCC 0051/2005-R, 0019/2006-R). También dijo que, según la sentencia SC 0039/2010: «el test o juicio de constitucionalidad debe ser realizada con la Constitución Política del Estado vigente, así se trate de normas jurídicas o resoluciones de contenido normativo dictadas con anterioridad a su vigencia; es decir, nacidas en la vía jurídica bajo el anterior régimen constitucional».

- b. Sobre el control de convencionalidad.** La Constitución de Bolivia establece que se debe interpretar el derecho interno bajo el marco de tratados o instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos y que éstos declaren los derechos más favorables a los ya reconocido en el marco interno.

Artículo 13.

IV. [...] Los derechos y deberes consagrados en esta Constitución se interpretarán de conformidad con los Tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia

Artículo 256

I. Los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta.

II. Los derechos reconocidos en la Constitución serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos prevean normas más favorables.

La jurisprudencia del Tribunal también se ha manifestado en torno al control de convencionalidad. En la Sentencia SCP 0783/2015-S1 [...]: «[I]os Derechos Fundamentales deben ser interpretados de acuerdo al bloque de convencionalidad imperante; es decir, en el marco del contenido de los tratados internacionales referentes a los Derechos Humanos; además de los derechos plasmados en el artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos; ya que, dichos instrumentos son parte del bloque de constitucionalidad».

En esta línea, en la Sentencia SCP 0972/2014, el Tribunal introduce dos principios de interpretación: «pro persona (*pro homine*) y la interpretación conforme a los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos; donde los jueces y autoridades administrativas —en primer lugar— tienen el deber de aplicar la norma más favorable para la protección del derecho en cuestión y —en segundo lugar—, tienen el deber de interpretar el derecho de acuerdo a los tratados internacionales y la interpretación que ha dado la Corte IDH».

El Tribunal analizó los artículos cuestionados bajo los altos estándares de constitucionalidad y convencionalidad. Es decir, en relación a los principios *pro homine* y de interpretación bajo los pactos internacionales. Ellos forman parte del Bloque de Constitucionalidad. Este bloque incluye a los tratados internacionales de Derechos Humanos, así como las sentencias y opiniones consultivas que emanen de la Corte IDH; así lo ha señalado el TCP en la Sentencia Constitucional SC 110/2010-R.

c) Análisis del caso concreto

El Tribunal analizó las normas donde se exigía la acreditación de la *personería jurídica* para la titulación del territorio del pueblo Quila Quila. Concluyó que ese requisito es violatorio de la Constitución Política del Estado y los instrumentos internacionales. También, señaló que la conciencia de la identidad indígena deberá considerarse un

criterio fundamental³. Así, el Tribunal expresó que las disposiciones infra constitucionales son contrarias a **i)** la libre existencia de las Naciones Pueblos Indígenas Originarios Campesinos (NPIOC), reconocida en los instrumentos internacionales; **ii)** la libre determinación y territorialidad derechos consagrados en la CPEB y, **iii)** la titulación colectiva de tierras y territorios reconocidos en los instrumentos nacionales e internacionales.

El Tribunal estableció que se considera ilegal y lesivo, a los derechos colectivos de las NPIOC, el hecho de que las autoridades administrativas hayan aplicado los artículos demandados y exijan al pueblo Quila Quila que cuente con personalidad jurídica. Así, el artículo 1.2 del Convenio 169 de la OIT señala como criterio fundamental la autodeterminación como pueblo indígena. Es decir, que para la titulación de los territorios indígenas, son válidos y suficientes los criterios de ancestralidad y autodeterminación de un pueblo indígena como sujetos colectivos de derechos, debiendo aplicarse directamente el Convenio 169 de la OIT en los procedimientos administrativos efectuados por el INRA, reconociendo su derecho a la territorialidad y otros derechos que amparan a las Naciones Pueblos Indígenas Originarios Campesinos (NPIOC). Por tanto, constituye innecesario la obtención de la personalidad jurídica para efectos de exigir la titulación del territorio indígena.

Corte IDH. Comunidad Indígenas Xamok Kásec Vs. Paraguay

«37, el criterio de autodeterminación es el principal para determinar la condición de indígena, tanto individual como colectivamente en tanto pueblos. En el plano colectivo, la identificación de cada comunidad indígena es un hecho histórico y social que hace parte de la autonomía y por tanto la Corte y el Estado deben limitarse a respetar las determinaciones que en es este sentido presente la comunidad, es decir, la forma como ésta se autoidentifique».

Por lo expuesto anteriormente, el Tribunal resolvió declarar la inconstitucionalidad del pre supuesto «personalidad jurídica», que estuvo prevista en las disposiciones demandadas. De la misma manera, el Tribunal estableció que la exigencia previa de poseer personería jurídica para acceder a la titulación de las tierras de los Pueblos Indígenas Originarios y Campesinos es contraria a la normativa mencionada y bajo este marco normativo —de respeto y garantía por los derechos colectivos— se refunda el Estado Plurinacional en la Constitución Política de Bolivia. En este modelo de Estado, la existencia de tales pueblos no es una «concesión» del Estado a través de una personería jurídica, sino el hecho de que su libre existencia sea derecho fundamental de naturaleza colectiva, el cual emerge de su ancestralidad: No puede estar subordinada a requisitos formales o concesiones del Estado.

Aportes.

En la sentencia que analizamos, tenemos un gran avance constitucional e internacional, al indicar que la titulación del territorio de un Pueblo Indígena Originario y Campesino no está supeditado al reconocimiento estatal de la personalidad jurídica de este pueblo. Para ello, utiliza los más altos estándares internacionales. Es decir, los

³ Ello está señalado en el Convenio 169 y en la DNUDPI, instrumentos que forman parte del bloque de constitucionalidad.

tratados internacionales de Derechos Humanos y las sentencias y opiniones de la Corte IDH.

El Tribunal aplica directamente el artículo 1.2 del Convenio N° 169 de la OIT e indica que los pueblos tienen derecho a autodeterminarse como tales. Con ello, se resalta el gran valor constitucional de la existencia ancestral de los mismos. Bajo esta misma línea, el Tribunal menciona que las entidades administrativas deben ejercer un control constitucional y convencional en relación a los principios *pro homine* y de interpretación bajo los pactos internacionales.

Conclusiones.

La lógica que se esboza en un Estado, refundado como plurinacional, se basa en la existencia de naciones o pueblos desde mucho antes de la existencia del Estado. Este modelo conlleva la noción de autogobierno y autodeterminación de los pueblos indígenas, que se basa en su libre determinación y no una independencia o secesión del Estado. Es así como los Pueblos Originarios lo han entendido.

Como ya lo ha mencionado Boaventura de Sousa Santos, debemos forjar un constitucionalismo transformador, que combata concepciones hegemónicas, patriarcalistas, monoculturales y monojurídicas frente a la gran discriminación social, opresión y despojo que han sufrido los pueblos originarios.

El camino es largo para llegar a un constitucionalismo transformador. Sabemos que el derecho nos ampara y no debemos temblar al hacer respetar los derechos de los pueblos originarios.

Sobre el autor: Brian Colonia es estudiante del cuarto año de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Practicante en el área de investigación y litigio en el Instituto Internacional de Derecho y Sociedad (IIDS). Miembro fundador del Círculo de Derechos Humanos de la UNMSM. Miembro integrante del equipo ganador de la II Contienda de Derechos Fundamentales organizada por Themis y el Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú.



Se autoriza la difusión de este artículo citando la fuente, caso contrario será considerado delito de plagio.

En caso de publicación impresa se requiere autorización expresa del autor.

Colonia Mendoza, Brian (2017): *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia: Titulación de la propiedad indígena no está condicionada al reconocimiento estatal de la «personalidad jurídica» de los pueblos indígenas.*

En: Revista Alertanet 2017

Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad-IIDS / *International Institute on Law and Society-IILS.*