

CONSULTA PREVIA Y NO VINCULATORIEDAD EN BOLIVIA

XIMENA CAMACHO GOYZUETA¹

ORCID: 0009-0003-3815-5163

Enviado: 24 de septiembre 2025

Aceptado: 5 de noviembre 2025

RESUMEN

La consulta previa en Bolivia enfrenta un límite central, su carácter no vinculante. Este artículo analiza normas nacionales, estándares internacionales y propone reforma vinculante.

Palabras clave: Consulta previa; Democracia directa; Vinculatoriedad

ABSTRACT

Prior consultation in Bolivia faces a key obstacle, its non-binding nature. This article reviews national law, global standards, and proposes reform to strengthen binding effect.

Keywords: Prior consultation; Direct democracy; Binding nature

¹ Licenciada en Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, con maestría y doctorado por la Universidad de San Francisco Xavier de Chuquisaca, Vicepresidenta del Tribunal Supremo Electoral

INTRODUCCIÓN

En el Estado Plurinacional de Bolivia, el derecho a la consulta previa, libre e informada se ha constitucionalizado como parte del reconocimiento de los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Sin embargo, persiste un debate crítico sobre la naturaleza no vinculante de sus resultados, tal como lo establece la legislación vigente. Este debate cobra relevancia en un contexto donde Bolivia promulga principios de democracia participativa y control social, pero enfrenta conflictos socio-ambientales recurrentes debido a proyectos extractivos en territorios indígenas. La problemática central que constituye la justificación de este estudio es la tensión entre la participación directa de las comunidades en decisiones que las afectan y la falta de obligatoriedad de las conclusiones de dichos procesos participativos.

El contexto temporal de análisis se sitúa principalmente en el período posterior a la refundación constitucional de 2009 hasta la actualidad (2025), lapso en el cual se han manifestado múltiples conflictos por proyectos de explotación de recursos naturales en territorios indígenas. El análisis se enfoca en Bolivia, contrastando la experiencia nacional con otros países de América, a fin de situar la discusión en un marco comparado.

En cuanto a la metodología, se adopta un enfoque jurídico-crítico y comparado. Ello implica, por un lado, un análisis crítico de la normativa nacional (Constitución, leyes) a la luz de los estándares internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas y democracia participativa, identificando contradicciones y vacíos normativos.

Por otro lado, se realiza una comparación con ordenamientos jurídicos y jurisprudencias de otros países (Colombia, Perú, Canadá) donde el derecho a la consulta previa tiene desarrollos distintos, buscando lecciones que puedan informar una eventual reforma legal boliviana. Este enfoque comparado permite visibilizar buenas prácticas y desafíos comunes en la región, enriqueciendo el análisis crítico.

La introducción del carácter vinculante en la consulta previa constituye no solo un imperativo jurídico desde la perspectiva de los derechos

humanos internacionales, sino también una necesidad práctica para robustecer la democracia directa y participativa en Bolivia.

A continuación, el trabajo se estructura en seis partes: primero, se describe el marco normativo boliviano de la consulta previa; segundo, se examina el Artículo 39 de la Ley 026 y su contradicción con estándares internacionales; tercero, se aborda el Convenio 169 de la OIT y el principio de consentimiento libre, previo e informado; cuarto, se comparan experiencias internacionales sobre la vinculatoriedad de la consulta; quinto, se discuten las implicaciones prácticas de la no vinculatoriedad mediante casos bolivianos; y sexto, se presenta una propuesta de reforma normativa. Las conclusiones recogen una reflexión crítica y una propuesta clara de modificación legal para otorgar carácter vinculante a la consulta previa en nuestro país.

1. MARCO NORMATIVO DE LA CONSULTA PREVIA EN BOLIVIA

El marco normativo boliviano en materia de consulta previa se fundamenta en la Constitución Política del Estado (2009) y en la Ley N° 026 de Régimen Electoral (2010), complementadas por normas sectoriales. La Constitución reconoce a los pueblos indígena originarios campesinos el derecho a ser consultados de manera libre, previa e informada, incluyendo la posibilidad de ejercerlo conforme a sus normas y procedimientos propios (art. 30).

Asimismo, el artículo 352 amplía la consulta a toda la población afectada por proyectos de explotación de recursos naturales, lo que la convierte en un mecanismo de participación directa de alcance amplio. Este derecho, además, se ve fortalecido por el bloque de constitucionalidad: tratados internacionales como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas adquieren rango constitucional en virtud del artículo 256, orientando la interpretación interna hacia estándares que exigen buena fe y la búsqueda de consentimiento.

La Ley N° 026 reglamenta la consulta previa como mecanismo de democracia directa y participativa, definiéndola como obligatoria antes de la ejecución de proyectos extractivos y reconociendo la validez de los usos y costumbres en su implementación. Sin embargo, esta misma

norma introdujo la cláusula de no vinculatoriedad de los resultados, lo que limita su eficacia práctica. Otras leyes, como la Ley del Medio Ambiente (1992) y la Ley de Hidrocarburos (2005), prevén consultas sectoriales, aunque críticas señalan que en la práctica estas se reducen a trámites formales sin garantizar una participación real. El Órgano Electoral, a través del SIFDE, se limita a observar y acompañar los procesos, sin facultades para asegurar el cumplimiento de las conclusiones, lo que evidencia la falta de fuerza obligatoria y la debilidad institucional de este derecho en Bolivia.

El marco normativo boliviano consagra la consulta previa como obligación estatal y derecho de los pueblos afectados, integrándola a la democracia directa y participativa. Empero, existe una tensión evidente entre los principios constitucionales y la legislación secundaria en cuanto al efecto jurídico de la consulta. Esta tensión se manifiesta en la disposición legal que explícitamente priva a la consulta de efectos obligatorios, lo cual motiva las críticas y demanda de reformas que abordamos a continuación así lo menciona (Cerqueira y Samayoa, 2024).

2. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 39 DE LA LEY 026 Y SU CONTRADICCIÓN CON ESTÁNDARES INTERNACIONALES

El Artículo 39 de la Ley N° 026 del Régimen Electoral establece que las conclusiones de la consulta previa “no tienen carácter vinculante”, reduciendo este mecanismo a un espacio de mera participación sin incidencia real en las decisiones estatales. Esta disposición contrasta con el marco internacional, en especial el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas, que exigen consultas de buena fe con miras a obtener acuerdos o consentimiento.

Asimismo, la jurisprudencia interamericana como el caso *Saramaka vs. Surinam* ha reconocido la obligatoriedad del consentimiento en proyectos de gran escala que afecten territorios indígenas. Bajo esta perspectiva, la legislación boliviana se queda corta, pues limita a las comunidades a opinar sin garantizar que su voluntad determine el curso de proyectos que afectan directamente su vida, territorio y cultura.

El carácter no vinculante también ha sido criticado desde el ámbito nacional e internacional, al considerarse que desvirtúa un mecanismo de democracia directa reconocido en la propia Constitución. Organismos como la CIDH y el CERD han instado a Bolivia a adecuar su normativa para asegurar consultas efectivas, mientras que en la región algunos países, como Perú, han establecido que los acuerdos alcanzados en consulta obligan a las partes. En Bolivia, en cambio, ni siquiera los consensos generan obligaciones jurídicas. Esta situación quedó en evidencia en el conflicto del TIPNIS de 2011, donde el Gobierno sostuvo que la consulta no podía ser vinculante porque la Constitución no lo establecía, posición que fue duramente cuestionada por la Defensoría del Pueblo y organizaciones de derechos humanos. En definitiva, la redacción del Artículo 39 refleja una contradicción entre el discurso participativo y la práctica estatal, debilitando la fuerza de la democracia participativa en el país.

3. EL CONVENIO 169 DE LA OIT Y EL PRINCIPIO DE CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el principal instrumento internacional vinculante que reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la consulta. Bolivia ratificó este Convenio en 1991, y por ende sus disposiciones son obligatorias a nivel interno, con jerarquía incluso supra-legal en virtud del bloque de constitucionalidad. Conviene destacar los aspectos medulares del Convenio 169 referentes a la consulta y el consentimiento:

- **Artículo 6.1(a):** Obliga a los gobiernos a consultar a los pueblos indígenas “cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”. Esta obligación es general y abarca cualquier tipo de medida que pueda tener impacto en sus derechos o condiciones de vida, sentando así la base para los procesos de consulta previa en proyectos de desarrollo, extractivos, etc.
- **Artículo 6.2:** Estipula que las consultas deben realizarse de buena fe, mediante procedimientos apropiados y a través de las instituciones representativas de los pueblos interesados, con

la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. Esta es quizá la cláusula más importante, pues introduce la finalidad del consentimiento. Si bien no garantiza a los pueblos un derecho de veto automático, sí coloca en el horizonte del procedimiento la posibilidad de negar el consentimiento, lo que implicaría que el proyecto no debiera realizarse en esas condiciones. La buena fe requiere que el Estado realmente busque acuerdos y tome en serio las propuestas y preocupaciones de la comunidad consultada.

- **Artículo 15:** Referido específicamente a recursos naturales, establece que cuando se trate de explotación de recursos existentes en tierras indígenas, los gobiernos deberán consultar a los pueblos afectados “a fin de determinar si sus intereses serían perjudicados y en qué medida”, y en caso de proyectos extractivos, los pueblos tienen derecho a participar en los beneficios y a recibir indemnización por cualquier daño.

El principio de consentimiento libre, previo e informado (CLPI) constituye un estándar internacional clave derivado del Convenio 169 de la OIT y reforzado por la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas. Este exige que las decisiones comunitarias se adopten sin coacción, antes de que se ejecuten los proyectos, con información adecuada y con el objetivo de obtener un consentimiento respetado por el Estado. Aunque no siempre implica un derecho de veto absoluto, sí supone un estándar alto de participación reconocido por organismos internacionales, instituciones financieras y empresas como requisito de legitimidad.

En nuestro país, el marco normativo menciona la consulta “libre, previa e informada”, pero omite el elemento del consentimiento como resultado obligatorio. Esto ha llevado a interpretaciones restrictivas que vacían de contenido la consulta, limitándola a un trámite formal sin fuerza decisoria. Pese a ello, al formar parte del bloque de constitucionalidad, el Convenio 169 debería guiar una interpretación garantista que obligue al Estado a justificar cualquier decisión contraria a la voluntad indígena, en línea con principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Las experiencias internacionales ofrecen lecciones relevantes para Bolivia. En Colombia, la Corte Constitucional ha elevado la

consulta a derecho fundamental y ha establecido que los acuerdos alcanzados son vinculantes, mientras que las decisiones estatales que ignoran el consenso indígena deben cumplir criterios de buena fe y proporcionalidad, bajo riesgo de ser anuladas. Esto ha derivado en la suspensión o modificación de proyectos extractivos por falta de consulta adecuada. En Perú, la Ley N.º 29785 reconoce que los acuerdos logrados en el proceso sí son obligatorios para ambas partes, aunque el resultado general no sea vinculante. En Canadá, la jurisprudencia reciente exige acomodar los intereses indígenas en las decisiones estatales, incluso sin otorgar un poder de veto formal. Estas comparaciones muestran que es posible configurar un modelo donde la consulta previa no sea un mero trámite, sino un instrumento real de negociación y control democrático, reforzando así la libre determinación indígena y la legitimidad de las políticas estatales.

Perú: Es uno de los primeros países de Sudamérica en contar con una ley específica de consulta previa (Ley N° 29785, promulgada en 2011). La regulación peruana fue producto de diálogos postconflicto “Baguazo” y marca un hito. En su contenido, la ley peruana señala claramente que el resultado de la consulta no es vinculante salvo en los puntos donde Estado y pueblos indígenas logren acuerdos. Adicionalmente, establece que, si no hay acuerdo, la entidad estatal debe emitir una decisión motivada, pudiendo las partes acudir a mecanismos de diálogo adicionales.

En la práctica, esto significa que Perú tampoco otorga un veto unilateral indígena; sin embargo, la inclusión de la cláusula de vinculatoriedad de los acuerdos ha permitido formalizar compromisos. Por ejemplo, en ciertos procesos de consulta, el Estado ha debido modificar aspectos de proyectos o medidas para acoger las demandas indígenas, y esos compromisos consignados en actas tienen valor obligatorio.

No obstante, la experiencia peruana también enfrenta retos. Muchas consultas se realizan con plazos ajustados y la queja común de las organizaciones indígenas es que el Estado finalmente “hace lo que tenía previsto”. Aun así, el marco legal peruano es progresivo al reconocer que la consulta puede detenerse y prolongarse hasta intentar lograr entendimiento, y que lo acordado es ley entre las partes. Si bien Perú, al igual que Bolivia, tiene conflictos socioambientales (p.ej. en

minería), la diferencia normativa sutil de la vinculación de acuerdos podría facilitar salidas negociadas donde en Bolivia directamente no se contemplan.

Canadá: En un contexto jurídico distinto (sistema de common law y derechos de tratados con First Nations), Canadá no habla de “consulta previa” en los mismos términos convencionales, pero ha desarrollado la doctrina del deber de consultar y acomodar a los pueblos indígenas (derivada del reconocimiento de derechos ancestrales en la Constitución de 1982, sección 35). Según la Corte Suprema de Canadá (casos Haida Nation 2004, Taku River 2004, Tsilhqot’in 2014, entre otros), cuando la Corona (Estado) sabe o debe saber que una decisión puede afectar derechos indígenas, tiene la obligación legal de consultar a la comunidad afectada y, si es necesario, acomodar sus intereses (ajustar el proyecto, mitigar impactos) en un grado proporcional a la severidad de la afectación según el autor (Fasken, 2025).

Las comparaciones internacionales muestran un espectro: desde Colombia, donde la consulta y sus acuerdos tienden a ser plenamente vinculantes y protegidos por la Corte; pasando por Perú, que reconoce parcialmente la vinculatoriedad (al menos de lo acordado); hasta Canadá, donde formalmente no hay vinculación directa pero la consulta es un deber jurídico fuerte cuyo incumplimiento invalida decisiones y donde la tendencia apunta a mayor énfasis en el consentimiento.

Todos estos casos ofrecen lecciones para Bolivia. La experiencia colombiana resalta la importancia de un respaldo constitucional y judicial al carácter vinculante, evitando que la consulta se vacíe de contenido. Perú enseña que incluso pequeñas reformas legales (como obligar a cumplir acuerdos) pueden mejorar la confianza en el proceso. Y Canadá demuestra que, aun sin consagrar un veto, es posible obligar al Estado a negociar de buena fe y a detener o modificar proyectos cuando la consulta ha sido deficiente.

Para Bolivia, adoptar lo mejor de estas experiencias significaría: elevar la consulta previa a un plano realmente incidente en la decisión, quizás con un modelo híbrido donde si hay acuerdo, es vinculante, y si no lo hay, que el Estado necesite una justificación reforzada (por ejemplo, demostrar interés público imperioso y ausencia de alternativas)

para proceder en contra de la posición de la comunidad así lo indica (Yashar, 2019). Además, un rol más activo del órgano electoral o instancias independientes podría emular el control judicial colombiano para garantizar el cumplimiento de lo acordado en consulta.

4. IMPLICANCIAS PRÁCTICAS DE LA NO VINCULATORIEDAD: CASOS BOLIVIANOS EMBLEMÁTICOS

La naturaleza no vinculante de la consulta previa en Bolivia no es un asunto meramente teórico, sino que ha tenido consecuencias prácticas concretas en diversos conflictos socio-ambientales. En esta sección se examinan dos casos emblemáticos en los cuales la falta de obligatoriedad de la consulta mostró sus efectos: el caso del TIPNIS y el caso de la Reserva de Tariquía. Ambos ejemplos ilustran cómo las consultas han sido implementadas tarde, de forma controvertida, y cómo sus resultados fueron en última instancia subordinados a decisiones políticas que ignoraron o minimizaron la voz de las comunidades afectadas.

Caso TIPNIS (Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro-Sécure): En 2011-2012 Bolivia atravesó una de las más fuertes controversias en torno a una consulta previa. El Gobierno planificaba la construcción de una carretera atravesando el TIPNIS, territorio indígena y área protegida. Tras la “VIII Marcha Indígena” de 2011 en defensa del TIPNIS que fue violentamente reprimida en Chaparina, generando indignación nacional e internacional, la Asamblea Legislativa aprobó primero la Ley 180/2011 declarando intangible el TIPNIS (prohibiendo la carretera). Sin embargo, meses después, en 2012, ante presiones contrarias, promulgó la Ley 222/2012 que autorizaba realizar una consulta previa a las comunidades del TIPNIS sobre la posibilidad de la carretera.

El proceso consultivo fue ampliamente cuestionado por haberse realizado cuando el proyecto ya estaba definido, lo que desnaturalizó su carácter previo. Además, la consulta fue expresamente concebida como no vinculante, lo que permitió al Estado continuar con el proyecto con independencia de la oposición indígena. En la práctica, esto convirtió la consulta en un mecanismo meramente formal, sin capacidad real de incidir en la decisión final.

En términos de impacto democrático, el caso reveló que la falta de vinculatoriedad vacía de contenido la noción de democracia directa que teóricamente encarna la consulta. Líderes indígenas como Adolfo Chávez (CIDOB) y Rafael Quispe (CONAMAQ) advirtieron que sin carácter vinculante la consulta sería simplemente “un requisito a cumplir” sin incidencia, lo que efectivamente ocurrió. Además, generó desconfianza duradera: hasta hoy, las organizaciones indígenas bolivianas miran con recelo cualquier proceso de consulta llevado a cabo por el gobierno, asumiendo (no sin razón) que su resultado podría ser ignorado o manipulado si no conviene a los intereses estatales o empresariales.

El TIPNIS fue un parteaguas que evidenció la necesidad de reformar el modelo de consulta para que este mecanismo sea un verdadero ejercicio de cogestión y consentimiento, y no una simple formalidad.

Caso Tariquía (Reserva Nacional de Flora y Fauna Tariquía): Un caso más reciente (2017-2023) se desarrolla en la región de Tarija, al sur de Bolivia. La Reserva de Tariquía es un área protegida con comunidades campesinas e indígenas que ha sido abierta a proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos (bloques San Telmo y Astillero, adjudicados a empresas asociadas a YPFB). Según la legislación, dado que se trata de proyectos hidrocarburíferos en territorio tradicionalmente comunitario, debió realizarse una consulta previa, libre e informada con las comunidades locales.

Sin embargo, en la práctica el Estado ha evadido realizar una consulta indígena vinculante en Tariquía. Su estrategia ha sido argumentar que las comunidades de Tariquía no son pueblos indígenas “como tal” y que los proyectos no afectan el núcleo de la reserva, por lo que no se “justifica” una consulta bajo Ley 026. En lugar de ello, las autoridades han llevado a cabo simples consultas públicas ambientales, de carácter informativo, para “recoger recomendaciones” de distintos actores, mas no un proceso de consentimiento con las comunidades directamente afectadas.

Las implicancias de esta posición son significativas. Al restringir el ámbito de aplicación de la consulta previa (diciendo que no hay indígenas o que la zona núcleo no se toca), el Gobierno de hecho dejó sin voz efectiva a los comunarios de Tariquía en la decisión sobre la explotación petrolera.

Estos, al verse marginados, recurrieron a la protesta social (marchas, bloqueos) y a acciones legales. Se presentaron recursos judiciales buscando la protección del derecho a la consulta; por ejemplo, un recurso de acción popular para exigir la suspensión de actividades hasta realizar la consulta. Sin embargo, los tribunales bolivianos no han dado amparo a estas demandas, en parte porque la ley no otorga un derecho claro a paralizar proyectos por falta de consulta vinculante.

En un incidente reportado, la justicia rechazó un recurso que pretendía lograr el cumplimiento vinculante de la consulta en Tariquía, argumentando formalidades procesales y la inexistencia de tal obligación en la norma vigente (conforme al Art. 39 de Ley 026).

El resultado es que en Tariquía las empresas obtuvieron sus licencias ambientales y contratos rápidamente, incluso con resistencia activa de la población. Testimonios locales señalan que, para eludir la oposición, las autoridades redujeron las áreas protegidas o modificaron zonificaciones, de modo que los pozos queden fuera del área estrictamente protegida y así afirmar que no se necesitaba consulta. Esto refleja una práctica estatal de “ingeniería legal” para sortear la obligación de consulta previa: redefinir las categorías o los sujetos, de forma que no se active el mecanismo participativo. La consecuencia es que las comunidades, al no contar con un proceso consultivo válido, pasan a ser criminalizadas cuando protestan.

En la audiencia temática ante la CIDH en 2025, el Defensor del Pueblo boliviano reconoció que el Estado no cumplió con su obligación de consulta en Tariquía y que, en vez de escuchar a los comunarios, se inició un proceso penal contra decenas de ellos por haber resistido la entrada de petroleras. Esto confirma que la falta de vinculatoriedad y más ampliamente, la falta de voluntad de consultar seriamente deriva en conflictividad social y violaciones de derechos humanos: la comunidad recurre a la resistencia, el Estado responde con hostigamiento judicial, y se rompe el diálogo.

Desde la perspectiva de la democracia participativa, esta muestra una paradoja dolorosa: se proclama que Bolivia es un Estado participativo, con mecanismos de democracia directa, pero cuando comunidades intentan ejercer ese derecho (exigiendo ser consultadas), el Estado prefiere marginarlas e imponer decisiones unilaterales. Analistas del

CEDIB han señalado que en Bolivia “la consulta es solo un trámite administrativo, no un mecanismo efectivo de participación”. En muchos casos Tariquía incluido la consulta se realiza (si es que se realiza) cuando los proyectos ya están adelantados, contratos firmados y maquinaria lista, convirtiéndola en tardía e irrelevante.

Como dijo un investigador, “los proyectos ya están definidos, los contratos entregados, y la consulta solo es un requisito para obtener la licencia ambiental”. Además, “no otorga carácter de veto ni es vinculante”, por lo que las comunidades saben que su oposición probablemente no detendrá el proyecto. Esta situación ha generado desilusión y falta de fe en los canales institucionales, empujando a algunas comunidades a buscar apoyo directamente en instancias internacionales (como la CIDH) o a tomar acciones directas.

Los casos mencionados evidencian implicancias negativas de la no vinculatoriedad: aumento de la conflictividad, desgaste de la confianza en la institucionalidad democrática, y en varios casos daños socioambientales que pudieron prevenirse o manejarse mejor con genuina participación local. También ponen en primer plano la cuestión de la autodeterminación de los pueblos indígenas dentro del Estado Plurinacional. Si su opinión no puede frenar un proyecto que amenaza su modo de vida, ¿qué tan efectivo es el reconocimiento de su autonomía? Estas experiencias han motivado que líderes indígenas, instituciones como la Defensoría, e incluso instancias internacionales recomienden a Bolivia reformar su legislación para otorgar fuerza vinculante a la consulta previa. Solo así, arguyen, la consulta dejará de ser “simulada” y pasará a ser una verdadera herramienta de democracia directa y participativa en la que las decisiones se construyan con las comunidades y no contra ellas.

5. PROPUESTA DE REFORMA NORMATIVA: ARGUMENTOS CONSTITUCIONALES Y DE DERECHO INTERNACIONAL

A la luz del análisis precedente, se hace evidente la necesidad de reforma normativa en Bolivia para otorgar carácter vinculante a la consulta previa. La propuesta de reforma debe ser integral, abordando tanto cambios legales específicos (por ejemplo, en la Ley 026 u otras

leyes sectoriales) como mejoras procedimentales e institucionales que garanticen su aplicación efectiva. A continuación, se presentan los ejes de una propuesta de reforma, fundamentados en argumentos constitucionales y de derecho internacional:

6.1. Modificar el Artículo 39 de la Ley 026: El cambio más directo y simbólico sería enmendar el texto de la Ley del Régimen Electoral que actualmente reza que las decisiones de la consulta “no tienen carácter vinculante”. Esta frase debería ser suprimida o reformulada para reconocer explícitamente la obligatoriedad de los acuerdos alcanzados en una consulta previa. Una redacción alternativa podría ser: “Las conclusiones, acuerdos o decisiones tomadas en el marco de la consulta previa tendrán carácter vinculante para las autoridades competentes. En caso de no alcanzarse acuerdo, la autoridad convocante deberá actuar conforme a los principios de buena fe, razonabilidad y proporcionalidad, justificando debidamente su decisión a la luz de las preocupaciones manifestadas por la población consultada”. De esta forma, se instituye que, si hay acuerdo, se cumple sí o sí, y si no lo hay, el Estado no tiene carta blanca para imponer: debe argumentar en qué medida puede o no acatar la voluntad comunitaria, sujetándose a escrutinio público y judicial. Esta reforma estaría plenamente respaldada por el bloque de constitucionalidad, puesto que darle efecto vinculante a la consulta es la manera más fiel de cumplir el objeto del Convenio 169 de la OIT (llegar a acuerdos o consentimiento). Además, haría coherente el ordenamiento interno con el mandato constitucional de que Bolivia se sustenta en la democracia participativa (Art. 11.I de la CPE).

6.2. Promulgar una Ley Especial de Consulta Previa: Se plantea la necesidad de una Ley Especial de Consulta Previa que regule de manera integral el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado. Esta norma debería superar las limitaciones actuales tomando como referencia modelos extranjeros, como el peruano, pero adaptándolos al contexto boliviano. Sus disposiciones clave incluirían la definición clara de los sujetos titulares del derecho (pueblos indígenas y comunidades campesinas), la fijación de etapas precisas del proceso consultivo, el acceso a información verificada mediante peritajes independientes y, sobre todo, el establecimiento de que sin una consulta válida no puede ejecutarse ninguna medida o proyecto. En los casos donde la comunidad niegue su consentimiento

frente a afectaciones graves a su territorio o supervivencia cultural, el Estado tendría que abstenerse de actuar, salvo excepciones de interés público demostradas.

La ley también debería prever mecanismos de resolución de disputas, como la mediación intercultural o paneles especializados, para evitar que cualquier desacuerdo sirva de pretexto para imponer decisiones unilaterales. En este esquema, el objetivo sería agotar todos los espacios de diálogo antes de declarar fracasada una consulta, promoviendo la búsqueda de soluciones negociadas. Esta visión, en consonancia con la jurisprudencia interamericana y experiencias como la canadiense, refuerza el principio de libre determinación indígena y busca transformar la consulta previa en un proceso efectivo y vinculante, más que en una mera formalidad.

6.3. Reformas al Reglamento y rol institucional: Junto con cambios legales, se requieren reformas reglamentarias y un fortalecimiento institucional. El reglamento actual de la consulta previa (por decreto) ha sido criticado por establecer plazos muy cortos y procedimientos rígidos que no respetan los tiempos y dinámicas de los pueblos indígenas. Debería replantearse el reglamento con base en la flexibilidad y adaptación cultural: permitir que la consulta tome el tiempo necesario según la complejidad del tema y la voluntad de la comunidad, y que se realice conforme a sus usos y costumbres genuinamente (no como mera formalidad).

En cuanto a instituciones, podría crearse una Autoridad Plurinacional de Consulta Previa con autonomía técnica, encargada de garantizar que los procesos se realicen correctamente, certificando su legitimidad. Esta autoridad podría trabajar de la mano con el Órgano Electoral (que tiene experiencia en facilitación) y con la Defensoría del Pueblo para monitorear el respeto a derechos. Su papel sería, además, verificar el cumplimiento de los acuerdos Caparina. Por ejemplo, si en una consulta se pactó no explotar cierta área sagrada, asegurarse de que ese compromiso se incorpore a la licencia ambiental y contratos correspondientes, haciendo seguimiento.

6.4. Argumentos constitucionales para la reforma: La propuesta de hacer vinculante la consulta previa se sostiene en sólidos fundamentos

constitucionales. El artículo 30 de la Constitución garantiza el derecho de los pueblos indígenas originarios campesinos a ser consultados según sus normas y procedimientos, lo que pierde sentido si esa consulta puede ser ignorada sin consecuencias. A su vez, el artículo 403 reconoce derechos sobre los recursos naturales en territorios indígenas, incluyendo el aprovechamiento exclusivo de los renovables, lo que refuerza la necesidad de que ninguna explotación externa se imponga sin consentimiento.

Además, el artículo 11 consagra la democracia directa y participativa como pilar del Estado, y la Ley 026 reconoce expresamente la consulta como uno de sus mecanismos. Por tanto, mantenerla sin efectos obligatorios contradice la lógica constitucional y debilita la coherencia del sistema democrático boliviano.

A este razonamiento se suma que la consulta previa está íntimamente ligada al derecho fundamental de participación política (art. 26 CPE). Así como los resultados de un referéndum son vinculantes para el Estado, la consulta previa que es un mecanismo específico de democracia directa también debería tener ese carácter respecto a las comunidades involucradas. No otorgarle efectos obligatorios equivaldría a una forma de discriminación, pues se estaría reconociendo la fuerza vinculante de la voluntad mayoritaria en los referendos nacionales, pero negándola a las decisiones de colectivos indígenas sobre cuestiones que afectan directamente a sus territorios y modos de vida. De ahí que dotar de vinculatoriedad a la consulta previa no solo fortalezca la democracia participativa, sino que garantice la igualdad real en el ejercicio de los derechos políticos.

6.5. Argumentos de derecho internacional: La reforma propuesta armonizaría la legislación boliviana con obligaciones internacionales ya asumidas. Bolivia, al ser Estado parte del Convenio 169 y al haber adoptado la Declaración de la ONU, está comprometida a elevar el listón de la consulta hacia el consentimiento. Varios pronunciamientos internacionales instan a ello. El Relator Especial de la ONU sobre derechos de pueblos indígenas ha recomendado a los Estados que incorporen el estándar de consentimiento en sus legislaciones domésticas, particularmente para proyectos con gran impacto.

Asimismo, el Acuerdo de Escazú (ratificado por Bolivia en 2022) sobre participación en asuntos ambientales podría dar respaldo a fortalecer la consulta: Escazú obliga a garantizar la participación informada en proyectos que afecten medio ambiente, prestando atención especial a pueblos indígenas, lo cual se complementa con la idea de obtener su consentimiento. De hecho, durante la audiencia CIDH mencionada, representantes internacionales urgieron a Bolivia a “perfeccionar el sistema de consulta previa, libre e informada”, como parte de sus compromisos.

En el contexto interamericano, si Bolivia no reforma su normativa, se expone a potenciales responsabilidades internacionales. Por ejemplo, si un caso como los mencionados escalara hasta la Corte IDH, es posible que la Corte examine la legislación nacional y sentencie que la falta de vinculatoriedad viola derechos sustantivos (propiedad comunitaria, participación, identidad cultural). Anticiparse a eso con reformas evitaría litigios onerosos y demostraría la buena fe del Estado en cumplir con el espíritu del Convenio 169.

Es destacable que otros países han ido moviéndose en esta dirección: en México, la Suprema Corte ha anulado proyectos por falta de consulta, y está discutiendo lineamientos que podrían requerir consentimiento en ciertos supuestos; en Chile, la nueva propuesta constitucional (2023) incluyó el derecho al consentimiento en territorios indígenas, reflejando la tendencia regional.

6.6. Propuesta de redacción y medidas complementarias:

Recapitulando, los cambios centrales serían: (a) En Ley 026, eliminar la frase de no vinculatoriedad y añadir la obligatoriedad de acuerdos; (b) Nueva Ley de Consulta Previa que desarrolle procedimientos y establezca que sin consulta válida no hay autorización de proyectos, y que preferentemente se logre consentimiento en proyectos de alto impacto; (c) Reformar reglamentos para asegurar tiempos adecuados, pertinencia cultural y participación informada real; (d) Fortalecer institucionalidad (creación de entidad supervisora de consultas, con participación de organizaciones indígenas en su estructura, por ejemplo un consejo consultivo indígena).

Una justificación ética y política acompaña a esta propuesta jurídica: otorgar carácter vinculante a la consulta previa es un acto de

descolonización jurídica y reconocimiento pleno de la agencia de los pueblos indígenas en el Estado Plurinacional. No basta proclamarlos “naciones” si no se les permite decidir sobre su desarrollo y sobre lo que ocurre en sus territorios.

La reforma hacia la vinculatoriedad concretaría el ideal del vivir bien y la construcción de un Estado verdaderamente intercultural, donde las decisiones sean producto del consenso entre el Estado y los pueblos, en lugar de la imposición vertical. Lejos de debilitar al Estado, esto fortalecerá su legitimidad y evitará conflictos a largo plazo, pues las políticas y proyectos que se ejecuten con consentimiento tendrán sostenibilidad social y respeto a los derechos humanos.

CONCLUSIONES

La consulta previa ha sido concebida en Bolivia como un mecanismo constitucional de democracia directa y participativa, destinado a involucrar a las poblaciones afectadas especialmente pueblos indígenas en decisiones sobre proyectos de explotación de recursos naturales. Sin embargo, la vigencia del Artículo 39 de la Ley 026, que declara no vinculantes los resultados de la consulta, ha creado una distorsión profunda entre el principio participativo y la realidad jurídica operante. Esta disonancia normativa ha llevado a que, en la práctica, muchas consultas previas se reduzcan a trámites formales sin impacto real en las determinaciones estatales, socavando la confianza de la ciudadanía en estos procesos y generando conflictos sociales evitables.

Tras examinar el marco normativo nacional y contrastarlo con estándares internacionales y experiencias comparadas, se evidencia que la falta de vinculatoriedad de la consulta previa en Bolivia contradice tanto las obligaciones internacionales asumidas (Convenio 169 de la OIT, lineamientos de la ONU y la CIDH) como los postulados constitucionales de participación y pluralismo. Países como Colombia han demostrado que es posible y necesario dotar a la consulta de efectos jurídicos obligatorios para garantizar los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, sin que ello signifique paralizar la acción del Estado, sino encauzarla dentro de cauces de diálogo y acuerdo. Perú, por su parte, ofrece un ejemplo concreto de reconocimiento legal de la fuerza de

los acuerdos consultivos, y Canadá ilustra la tendencia global hacia procesos consultivos más exigentes, con miras al consentimiento.

En nuestro contexto, casos emblemáticos mencionados han puesto de relieve las consecuencias negativas de un esquema donde el Estado no se compromete a acatar la voluntad de las comunidades: se exacerban la conflictividad, la desconfianza institucional y la vulneración de derechos colectivos. Estos casos han dejado una lección clara: la democracia participativa no puede quedarse en el discurso; debe reflejarse en procedimientos vinculantes donde la población realmente decida sobre asuntos que afectan sus vidas y entornos.

Por todo lo anterior, este artículo concluye con una propuesta clara de reforma legal: es imperativo reformar la legislación boliviana para otorgar carácter vinculante a la consulta previa. En términos concretos, ello implica modificar el Artículo 39 de la Ley 026, promulgando que las decisiones emanadas de la consulta obligan a las autoridades correspondientes. Asimismo, se propone la adopción de una Ley de Consulta Previa integral que establezca procedimientos detallados, con respeto a las normas propias de los pueblos indígenas, garantizando que la consulta se realice antes de cualquier decisión definitiva y que, en ausencia de consentimiento, no se proceda con proyectos que puedan destruir la base material o cultural de los pueblos afectados. Esta reforma debe venir acompañada de medidas complementarias como un reglamento mejorado, instancias de mediación intercultural y un ente independiente que supervise y haga cumplir los acuerdos de consulta.

Los argumentos jurídicos para esta reforma se apoyan en la Constitución (en su énfasis en la participación, la autodeterminación y el bloque de constitucionalidad pro derechos humanos) y en el derecho internacional de los derechos indígenas, que exige avanzar del mero consultar al consentir. Los argumentos prácticos son igual de contundentes: una consulta vinculante prevendrá futuros conflictos, protegerá la riqueza cultural y natural del país al asegurar que cualquier proyecto cuenta con licencia social, y reivindicará el rol de las comunidades como socias en el desarrollo, no como sujetas pasivas de decisiones ajenas.

En conclusión, conferir fuerza vinculante a la consulta previa no es solo una cuestión legal técnicamente viable, sino un paso necesario hacia

la consolidación del Estado Plurinacional de Bolivia como un Estado verdaderamente intercultural y democrático, donde la “voz de la gente” especialmente de aquellos históricamente marginados, tenga un peso real en el destino colectivo. La reforma propuesta representa, en última instancia, un acto de justicia histórica y de fortalecimiento institucional: justicia para los pueblos originarios al reconocer plenamente sus derechos colectivos, y fortalecimiento del Estado al construir políticas públicas más legítimas, consensuadas y sostenibles.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

FUENTES PRIMARIAS

ACUERDO REGIONAL DE ESCAZÚ.

(2018). Ratificado por Bolivia en 2022. Artículos 6 y 7 (participación pública en asuntos ambientales, protección de defensores ambientales).

BOLIVIA.

1992 Ley N° 1333 de Medio Ambiente, 27 de abril de 1992. (Prevé la consulta pública ambiental).

BOLIVIA.

2005 Ley N° 3058 de Hidrocarburos, 17 de mayo de 2005. (Incluye disposiciones sobre consulta y participación indígena en actividades hidrocarburíferas).

BOLIVIA.

2009 Constitución Política del Estado (CPE). Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, La Paz.

BOLIVIA.

2010 Ley N° 026 de Régimen Electoral, 30 de junio de 2010. Artículo 39 (Consulta Previa).

OIT.

1989 Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Artículos 6, 7, 15.

ONU.

2007 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Artículos 19 y 32.

PERÚ.

2011 Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa. Artículo 15

(resultado de la consulta y acuerdos vinculantes).

FUENTES HEMEROGRÁFICAS

AGENCIA DE NOTICIAS FIDES (ANF).

2025 “Evidencian que en Bolivia no hay consulta previa, la tramitan cuando los proyectos ya están encaminados”. 28 de febrero de 2025.

FIDES.

2025 Fotografía de consulta pública en Tariquía. (Imagen de archivo que muestra actividades de consulta en Tariquía).

LA RAZÓN (Bolivia). PAREDES, I.

2011 “Consulta indígena por el TIPNIS no tendrá carácter vinculante”. 12 de octubre de 2011.

LOS TIEMPOS (Bolivia).

2011 Cobertura fotográfica de la VIII Marcha Indígena del TIPNIS y represión de Chaparina.

OPINIÓN (Bolivia).

2011 “Defensor del Pueblo plantea ‘consulta vinculante’ para concertar carretera”. 10 de agosto de 2011.

SUMANDO VOCES. VACA, M.

2025 “Tariquía: ... CIDH ... se criminaliza a los defensores ambientales en Bolivia”. 8 de marzo de 2025.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

AMELLER, V. & CHÁVEZ, D.

2012 “El derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas en Bolivia”. En: KAS, La consulta previa en el marco de la participación política indígena. Fundación Konrad Adenauer, La Paz.

CERQUEIRA, D. & SAMAYOA, A. E.

(2024). “Corte Interamericana: medio paso adelante y tres hacia atrás en su jurisprudencia sobre derechos de los pueblos indígenas”. Blog DPLF, 15 de abril de 2024.

CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos).

2010 Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 56/09.

FASKEN, law firm.

2025 “The Federal Court Finds That FPIC Is Not a Veto but a ‘Right to a Robust Process’”. Boletín Indígena, 3 de marzo de 2025.

FUNDACIÓN SOLÓN.

2018 “Consulta y Consentimiento en la Constitución de Bolivia”. Blog Fundación Solón, 27 de febrero de 2018.

YASHAR, D.

2019 “¿Consulta o consentimiento? Participación indígena y políticas extractivas en América Latina”. En: Revista Latin American Politics and Society.