

MINUTA

## AUTONOMÍAS TERRITORIALES INDÍGENAS: UNA NORMA IMPRECISA

IGNACIO IRARRÁZAVAL

SEBASTIÁN DONOSO

CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC

26 de abril de 2022

## Introducción

En una minuta previa<sup>1</sup> se analizaron en forma agregada los seis artículos sobre Autonomías Territoriales Indígenas (ATI) que la Comisión de Forma de Estado presentó al Pleno de la Convención<sup>2</sup>. Las observaciones y comentarios en esa oportunidad se referían a la configuración legal de las ATI, el hecho de tratarse de una autonomía con límites difusos y el control y los conceptos relativos a la recuperación de territorios indígenas. Cabe recordar que el Pleno no aprobó ninguno de esos artículos.

De acuerdo con lo anterior, la Comisión de Forma de Estado propondrá nuevamente normas referidas a las ATI: en este caso se trata de tres artículos, uno referido a su definición, y otros dos que describen en términos generales su forma de constitución y sus competencias.

Si bien la redacción de normas más acotadas que se propondrá en esta oportunidad elimina ciertos espacios de confusión que existían previamente, consideramos que aún no existe claridad suficiente respecto al rol que se espera tenga esta entidad, pues se hace una definición procedimental de estos organismos carente de contenidos precisos, y se deja al legislador tanto su proceso de constitución, como sus competencias. En suma, consideramos que la institucionalidad y justificación de las ATI -en tanto espacios para ejercicio del derecho a la autonomía de los pueblos indígenas- no está suficientemente desarrollada en el contexto de un país que se caracteriza por la existencia de territorios compartidos, población mixta y alta concentración de la población indígena en centros urbanos, elementos todos que sugieren la conveniencia de proponer instancias de autonomía funcional más que territorial.

En concreto, a continuación se formulan observaciones y comentarios en tres ámbitos.

### 1. Definición de las ATI (Artículo 19)

“Artículo 19.- De las Autonomías Territoriales Indígenas. Las Autonomías Territoriales Indígenas son entidades territoriales dotadas de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, donde los pueblos y naciones indígenas ejercen derechos de autonomía, en coordinación con las demás entidades territoriales que integran el Estado Regional de conformidad a la Constitución y la ley. Es deber del Estado reconocer, promover y garantizar las Autonomías Territoriales Indígenas, para el cumplimiento de sus propios fines.

El régimen jurídico de las Autonomías Territoriales Indígenas tendrá como base las normas y principios de esta Constitución, así como los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos sobre derechos de los pueblos indígenas de los que Chile es parte.”

Se mantiene la duda planteada en la minuta previa, en el sentido que las entidades que tienen estas características están dotadas de potestades públicas, o bien cumplen una función de interés público, como las organizaciones religiosas y los partidos políticos. Persiste la pregunta,

---

<sup>1</sup> Minuta Autonomías Territoriales Indígenas y Estado Regional, I. Irarrázaval y J.A. Viera Gallo, Centro de Políticas Públicas. 28 de marzo de 2022. Disponible en: <https://politicaspublicas.uc.cl/publicacion/autonomias-territoriales-indigenas-y-estado-regional/>

<sup>2</sup> Fueron discutidos en el Pleno el 29 de marzo de 2022.

entonces, de si las ATI y sus autoridades poseerían potestades públicas y, por lo mismo, se regirían por todas las reglamentaciones legales y administrativas correspondientes. De ser así, por ejemplo, debiesen cumplir con las normas pertinentes en materia de probidad y transparencia, o asumir responsabilidades en el campo penal, al ser asimilables a los funcionarios públicos.

Por otra parte, la norma establece que el régimen jurídico de las ATI tendrá como base las normas y principios de la Constitución, así como los tratados e instrumentos internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas de los que Chile es parte. La propuesta pone así en un mismo nivel las normas consagradas en tratados internacionales ratificados por Chile con las disposiciones incluidas en instrumentos de *soft law* que no son estrictamente vinculantes, equiparando así reglas muy difíciles de armonizar entre sí y respecto de las establecidas a nivel nacional.

## 2. Constitución de las ATI (Artículo 21)

“Artículo 21.- De la constitución de las Autonomías Territoriales Indígenas. La ley, mediante un proceso de participación y consulta previa, creará un procedimiento oportuno, eficiente y transparente para la constitución de las Autonomías Territoriales Indígenas. Dicho procedimiento deberá iniciarse a requerimiento de los pueblos y naciones indígenas interesados, a través de sus autoridades representativas.

La ley deberá determinar el mecanismo de delimitación territorial de ésta, atendiendo criterios geográficos, culturales e históricos de los pueblos y naciones indígenas.”

Esta propuesta plantea varios inconvenientes:

- Al tratar de la constitución de las ATI la norma hace referencia a la ley, pero su redacción es confusa porque señala que ‘la ley creará un procedimiento para dicha constitución’, lo que puede interpretarse como que la ley podría establecer en el futuro un procedimiento administrativo para la creación de las ATI. Al respecto, lo deseable es que no solo el procedimiento de constitución sea fijado por ley, sino también la creación de cada una de las ATI.
- La norma establece que la ley deberá determinar el mecanismo de delimitación territorial de las ATI, atendiendo a criterios geográficos, culturales e históricos. Si bien es un avance que se entregue a la ley la determinación del mecanismo de delimitación territorial, la norma no se hace cargo del hecho que más de un 75% de la población indígena es urbana<sup>3</sup>, lo que plantea un cuestionamiento de fondo a las ATI como espacio de autodeterminación. En efecto, aunque la propuesta no lo señala expresamente, se infiere que las ATI son entidades territoriales que debieran constituirse en espacios eminentemente rurales en que existe alta concentración de población indígena. Esto, por definición, excluye a los centros urbanos en que reside la mayor parte de la población indígena -aunque en convivencia con una mayoría no indígena.
- Además, la norma no entrega luces respecto a quién podrá solicitar o proponer la creación de las ATI. En un extremo podría solicitarlo una sola organización indígena para un micro

---

<sup>3</sup> Encuesta CASEN 2017.

espacio territorial; en el otro, podría requerirlo un pueblo indígena completo. En ambos casos, pero sobre todo en la segunda hipótesis, se plantea el problema recién visto respecto a la situación de la población indígena urbana.

### 3. Competencias de las ATI (Artículo 22)

“Artículo 22.- De las competencias de las Autonomías Territoriales Indígenas. La ley deberá establecer las competencias exclusivas de las Autonomías Territoriales Indígenas y las compartidas con las demás entidades territoriales, de conformidad con lo que establece esta Constitución. Las Autonomías Territoriales Indígenas deberán tener las competencias y el financiamiento necesario para el adecuado ejercicio del derecho de libre determinación de los pueblos y naciones indígenas”.

Nuevamente, la norma propuesta al Pleno de la Convención deja la definición de las competencias exclusivas de las ATI a la ley. Si bien esto puede tener un sentido práctico, tal como se planteó dada la poca precisión de su institucionalidad (en los apartados 1 y 2), es difícil prever el alcance que podrían tener sus competencias, toda vez que el Estado se compromete a proveer ‘el financiamiento necesario para el adecuado ejercicio del derecho de libre determinación de los pueblos y naciones indígenas’.

Dos preguntas surgen inmediatamente respecto a los anteriores. Por un lado, si es posible que el Estado se comprometa a financiar de forma permanente instituciones para las cuales no existe claridad sobre su forma de constitución ni lineamiento alguno sobre sus competencias. Por otro, dicho compromiso de financiamiento es doblemente complejo en el caso que, como se ha planteado en las propuestas previas, dentro de las competencias de las ATI se incluyeran atribuciones que entran en conflicto con las que tiene el nivel central.