

LA AUTODETERMINACIÓN PRESUPUESTARIA Y TRIBUTARIA DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN MÉXICO

Juan Manuel ORTEGA MALDONADO*

SUMARIO: I. *Introducción* II. *El aspecto constitucional*.
III. *La autonomía de las comunidades indígenas*. IV. *La auto-
nomía financiera y tributaria de las comunidades indígenas en
Latinoamérica*. V. *Conclusiones*. VI. *Fuentes*.

RESUMEN: El objetivo de esta participación es determinar el grado de la autonomía financiera de los pueblos y comunidades indígenas en México que predica en su favor el artículo 2o. constitucional y las legislaciones estatales. Por cuanto a la metodología, primero señalaremos el marco teórico constitucional que establece las bases para que aquellas comunidades gocen de autonomía económica y financiera; posteriormente se contrastan los modelos jurídicos boliviano y colombiano con el mexicano sobre el mismo punto. El resultado muestra que poco se ha avanzado en este aspecto desde su inclusión en la Constitución federal y las Constituciones locales y que, además, debe construirse toda una normatividad que lo desarrolle con precisión. Por otro lado, cabe acotar que el estudio se limita a los aspectos financieros de los pueblos y las comunidades indígenas en México, es decir, los ingresos y presupuestos a que tendrían derecho en términos constitucionales y no a la generalidad de los aspectos económicos atribuidos a ellos. La originalidad del trabajo se desvela al revisar en la literatura nacional e internacional que no existe un abordaje de derecho comparado sobre el tema ni

* Profesor investigador de tiempo completo en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UAEM.

estudios jurídico-financieros sobre el mismo. Las conclusiones son, por un lado, que la Constitución mexicana al igual que las legislaciones estatales han sido poco afortunadas a la hora de reconocer autonomía financiera y tributaria a favor de los pueblos y comunidades indígenas, y, por el otro, que el ejemplo boliviano debe hacernos reflexionar sobre la autonomía de estos derechos colectivos.

I. INTRODUCCIÓN

Los pueblos indígenas son un factor cuantitativo importante en algunos países latinoamericanos. Pero en pocos, esa presencia en particular es más que sólo un dato estadístico; es representativa y consustancial a su nacionalidad, pues constituye un porcentaje muy elevado de la población.

Así, en países como Bolivia, la comunidad indígena constituye el 41.52% de la población total; en Guatemala el 41% de la población se considera maya; en Perú lo es el 31%; en México es el 15.12%; en Panamá el 12.26%, en Nicaragua el 9%, en Ecuador 7.03%, en Honduras el 8.49%, Chile 4.6%, Uruguay, Colombia, Venezuela, Argentina y Costa Rica alrededor del 2% y Brasil 0.43%.¹

En algunos de estos países, la confrontación permanente entre los gobiernos y los pueblos indígenas y sus organizaciones, producto de perspectivas diversas sobre su futuro desarrollo, ha derivado en serios conflictos y una profunda crisis social e institucional que, en el caso de Bolivia, puso en peligro la unidad na-

¹ Sistema de indicadores sociodemográficos de poblaciones y pueblos indígenas CELADE-División de Población de la CEPAL. Fondo Indígena. Datos estadísticos de 2010, consultados el 16 de diciembre de 2020 y recuperados en <https://redataam.org/redbin/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=SISSPI>. Si bien Bolivia, Guatemala y Perú tienen un porcentaje más alto de la población indígena con relación a la población total del país, es México el país que concentra el mayor número de indígenas con casi 18 millones.

cional² y, en el caso de México, fue un factor decisivo para el replanteamiento de las relaciones entre los grupos indígenas y el gobierno,³ en entidades federadas con alto porcentaje de grupos indígenas como Chiapas,⁴ Oaxaca, Guerrero o la península de Yucatán.

En ambos casos —y en muchos otros existentes en los demás países— los temas centrales de la discusión giran en torno al alcance y los límites de la autonomía y autodeterminación indígena, que amenaza con desbordar el marco del Estado constitucional prevaeciente o, por lo menos, exige un diseño más propiamente “*latinoamericano*” y menos europeizante.

Mientras para los Estados la reivindicación de autonomía de los indígenas excede lo constitucionalmente posible, para los pueblos o comunidades indígenas, el grado de autodeterminación y

² En efecto, en 2006 se instala una Asamblea Constituyente para redactar una nueva Constitución. Tras una profunda crisis política que polariza el país, la Constitución Plurinacional es aprobada y posteriormente modificada por el Congreso y refrendada por la población en un referéndum.

³ Así se desprende de la “Exposición de motivos” enviada por el Ejecutivo al Senado de la República el 7 de diciembre de 2000, en la que puede leerse lo siguiente: “En particular, debe subrayarse que la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas —reconocidas en la redacción propuesta para el párrafo segundo del artículo 4o. constitucional—, se propone sin menoscabo de la soberanía nacional y siempre dentro del marco constitucional del Estado mexicano. La libre determinación no debe ser un elemento constitutivo para la creación de Estado dentro del Estado mexicano. La nación mexicana tiene una composición pluricultural, pero un solo Estado nacional soberano: el Estado mexicano. En este sentido, el principio propuesto de libre determinación de los pueblos indígenas debe leerse en consonancia con el contenido de los artículos 40 y 41 constitucionales, que establecen el carácter republicano, representativo y federal del Estado mexicano y que señalen los poderes supremos de nuestra Unión”.

⁴ En 1994, en Chiapas se levantó en armas el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) como movimiento insurgente indígena para llamar la atención nacional e internacional sobre su pasmosa situación, tan es así, que su aparición pública coincidió con la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá, logrando rápidamente un apoyo mayoritario de la sociedad mexicana e internacional.

autonomía en el reconocimiento de los derechos fundamentales que ofrece el Estado no es lo constitucionalmente deseable. El antagonismo de las posturas encontradas afecta la identidad del Estado constitucional latinoamericano y sus cimientos jurídicos.

La cuestión indígena es vista, entonces, en forma diversa por cada país en Latinoamérica y esto se debe entre otros factores a la mayor o menor presencia de población indígena. Esto significa que a mayor número de comunidades indígenas y de porcentaje de población autóctona en cada país, mayor es el grado de presión e incidencia al sistema jurídico y político tradicional.

Es claro que en virtud de las consecuencias jurídicas internacionales que acarrea el derecho a la autodeterminación de los pueblos, los Estados son sumamente cautos en el reconocimiento de este derecho. Sin embargo, los países que no tienen una presencia indígena importante (por ejemplo, Brasil o Colombia) pueden concederles amplios derechos en sus sistemas jurídicos sin ver afectadas sus estructuras nacionales.

En esa misma línea resulta interesante observar que países como Brasil,⁵ Colombia,⁶ Guatemala,⁷ Ecuador,⁸ Nicaragua⁹ y especialmente Bolivia,¹⁰ han proclamado verdaderas “Constituciones proindígenas”, por la gran cantidad o por la importancia

⁵ Artículos 20-XI; 22-XIV; 49-XVI; 109-XI; 129-V; 176.1o.; 210.2o.; 215.1o.; 213 y 232 de la Constitución brasileña

⁶ Los artículos 7, 10, 63, 68, 72, 96, 171, 176, 246, 286 a 296, 329, 330 y 339 de la Constitución colombiana regulan partes importantes para las comunidades indígenas.

⁷ En la Constitución guatemalteca se establecen los artículos 66-70, 76, 98 y otros más con incidencia en las comunidades indígenas.

⁸ En la Constitución ecuatoriana se establecen los artículos 1, 3, 24, inciso 10; 62, 66, 68, 69, 83-85 y 88, 97, apartados 12 y 20; 191, 224, 228 y 241 sobre los temas indígenas.

⁹ Son los artículos 5, 8, 11, 89, 90, 91, 114, 115, 138, 180 y 181 de la Constitución de Nicaragua los que se ocupan de este tema.

¹⁰ La Constitución de Bolivia inició su vigencia el 7 de febrero de 2009. El artículo 1o. de la Constitución establece: “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bo-

de normas constitucionales que se ocupan de los derechos de los indígenas. Paradójicamente, Perú,¹¹ Panamá¹² y México,¹³ se han mostrado poco generosos por cuanto al contenido de disposiciones constitucionales, que no corresponden al número o nivel de porcentaje de su población indígena.

livia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país”.

El artículo 2o. reza: 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.

El artículo 3o. indica: La nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originarios campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano.

Además, la nueva Constitución establece, entre otros cambios: a) una cuota de parlamentarios indígenas, la que se establecerá por circunscripciones a definirse por ley; b) un sistema judicial indígena campesino, al mismo nivel que la justicia ordinaria, junto con un nuevo tribunal constitucional plurinacional que tendrá que elegir miembros de los dos sistemas; c) el derecho a la autonomía y el autogobierno indígena, junto con el reconocimiento oficial de sus entidades territoriales e instituciones; d) propiedad exclusiva de los indígenas de los recursos forestales de su comunidad; e) se establecen cuatro niveles de administración: departamental (en departamentos), regional (en provincias), municipal (en municipios) y territorios indígena originarios campesinos; f) se declaran como idiomas oficiales a 36 lenguas indígenas además del español.

¹¹ El único derecho que la Constitución peruana reconoce a los pueblos indígenas es el relativo a la identidad étnica y cultural en su artículo 2.19. No existe ninguna otra referencia a ellos.

¹² Aunque la Constitución panameña alude en diversos artículos a los grupos indígenas (90, 124, 128 y 129), ninguno se refiere en concreto a la posibilidad de una autonomía o autodeterminación, sino únicamente a derechos a la educación, la lengua o el desarrollo económico

¹³ Sólo existe el artículo 2, y si bien es cierto es amplio, nos parece, como lo afirmaremos más adelante, que en realidad no existe un reconocimiento a la autonomía y autodeterminación dado que este artículo remite a las Constituciones locales su desarrollo y es ahí donde se encuentran muy limitados sus derechos.

Ante esta *atmósfera proindígena* que recorre el continente americano desde finales de los años ochenta del siglo pasado,¹⁴ vale hacer una pausa para reflexionar, preguntándonos: ¿la autodeterminación y la autonomía que se predicán para los grupos étnicos en el artículo 2-A, implica autonomía financiera y tributaria también? ¿Es posible, acaso, crear un sistema financiero paralelo al del Estado, sólo aplicable a ellos? ¿Qué principios tributarios sustentan los nuevos regímenes fiscales para las comunidades indígenas en países como Bolivia y Colombia? ¿Cómo lograr una correcta ponderación entre los principios tributarios básicos y los derechos fundamentales de estos grupos indígenas? ¿Estas reformas constitucionales están en concordancia con las convenciones internacionales en materia de derechos humanos? ¿Es necesario un cambio en el sistema jurídico mexicano para mejorar la autonomía financiera y tributaria de los pueblos y comunidades indígenas?

Las respuestas a estas interrogantes serán la guía de este trabajo; para ello, primero se aludirá al marco constitucional mexicano en el que se inserta este asunto; después se describirán dos experiencias latinoamericanas para cerrar con algunas reflexiones finales.

II. EL ASPECTO CONSTITUCIONAL

1. *La visión sociojurídica unitaria*

En este apartado queremos apuntar que las Constituciones latinoamericanas, en sus inicios, fueron diseñadas teniendo en

¹⁴ Así, podemos observar que la Constitución de El Salvador (1983) en su artículo 62, párrafo segundo; Honduras (1982) en los artículos 173 y 346 de su carta fundamental; Paraguay (1992) en los artículos 62 a 67 y 140 de la Constitución; y Venezuela (1999) en los artículos 9, 100, 119 a 126 y 260 de su carta fundamental.

cuenta la visión social de las minorías blancas o mestizas que las aprobaron.

En el proceso de asimilación de la cultura europea, los productores de las normas representan a una parte de la sociedad. En tal sentido —afirma González Galván— las normas constitucionales reflejan el idioma y los valores de esta parte de la sociedad. La relación jerárquica entre las poblaciones llamadas mayoritarias y minoritarias no está necesariamente en función de la superioridad cuantitativa sino en la situación de las minorías.¹⁵ Agrega, citando a Alian Fenet:

Las minorías tradicionalmente consideradas étnicas, religiosas y lingüísticas, son grupos puestos en situación minoritaria por la relación de fuerzas que subyace en la sociedad global. Es esta relación quien las define como minoritarias.¹⁶

Es así como puede entenderse que se califique como “minorías” a la población negra sudafricana durante el “Apartheid”, a la población indígena en la mayoría de los países latinoamericanos después de su independencia, que construyeron sus Constituciones al estilo europeo y sin tomar en cuenta a estos pueblos cuando representaban la mayoría de la población total.

Es claro que a estas poblaciones se les consideraba parte de una sola nación, de un mismo pueblo, que no podían tener una historia distinta, una cultura distinta, una lengua distinta y un sistema jurídico distinto. En este afán de unidad nacional, surgida justo después de los movimientos independentistas, esconder o utilizar las otras formas y grupos sociales permite producir la nacionalización de la sociedad, cuyo efecto principal es la unidad.

¹⁵ González Galván, Jorge Alberto, “Los paradigmas constitucionales y los derechos indígenas”, en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando (coord.), *Balance y perspectivas del derecho social y los pueblos indios en Mesoamérica. VIII Jornadas Lascasianas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, p. 94.

¹⁶ *Idem.*

Este proceso de nacionalización de las poblaciones existentes al interior del territorio estatal, se caracterizó por reproducir en toda Latinoamérica un tipo de sociedad que hablara sólo el español e interiorizara los valores de las sociedades llamadas occidentales. Esta mexicanización, peruanización, ecuatorización, boliviarización, guatemalarización, de las poblaciones indígenas ha impedido verlas como lo que son: naciones con derechos propios.

2. *La visión jurídica unitaria*

Una de las características que se desprende precisamente de esta visión europeizante es considerar que sólo son válidas las normas escritas que se aprueban con base en los órganos y conforme a los procedimientos reconocidos por las mismas normas escritas y también creer que dentro del *territorio nacional* no pueden existir otros sistemas jurídicos.

Esta visión jurídica nacionalista impidió durante muchos años —y aún persiste de cierta forma— reconocer como válidas las normas consuetudinarias que las naciones indígenas actualmente practican en sus territorios. Pero no sólo eso, sino que también reconocía exclusivamente los derechos establecidos en su articulado.

Así, en el siglo XIX, sólo se reconocían derechos que protegen a los individuos (derechos individuales); en el siglo XX, se suman los derechos de los individuos que se encuentran social y económicamente desprotegidos, es decir, a los trabajadores y campesinos (derechos sociales) y en épocas muy recientes, se empiezan a reconocer derechos de los grupos indeterminados (derechos colectivos y grupales, entre ellos los derechos indígenas).

3. *La visión político-jurídica unitaria*

Concluidos los procesos de independencia de los países latinoamericanos, podría pensarse que las naciones indígenas recuperaron su derecho a desarrollarse culturalmente. La historia no fue así. Las naciones indígenas además de ser excluidas del proyecto de nación (en lo social) y de derecho (en lo jurídico), también lo fueron en el proyecto de Estado (en lo político).

Las nacientes *naciones latinoamericanas* no fueron capaces de construir una forma de gobierno acorde con su historia y mentalidad, sino que se dedicaron a copiar modelos extranjeros.

Las Repúblicas de “México”, “Colombia”, “Honduras”, “Costa Rica”, “Chile”, etcétera, se convierten así en la nueva fórmula colonial para las naciones indígenas. Sus procesos *democráticos*, no consideraron las formas de gobierno y elección propias de las naciones indígenas. Lo que no se parecía a la sociedad moderna, al derecho moderno y al Estado moderno, significaba que eran formas sociales, jurídicas y políticas atrasadas, a las que era necesario ignorar (etnocidio por omisión) o integrar (etnocidio por comisión).

III. LA AUTONOMÍA DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

Como ya establecimos, el principal problema para la adopción y avance en la aprobación de Convenciones en materia de derechos indígenas era el concepto de autonomía de las comunidades y pueblos indígenas, por lo que convendría detenernos a reflexionar un poco más sobre el mismo.

1. *Los primeros obstáculos*

En cuanto a las demandas indígenas sintetizada en la de autonomía (territorial, social, política y jurídica) al interior del Es-

tado, es un problema que las visiones anteriormente descritas no tenían contemplado, de tal manera que cuando buscaron encontrar una solución a estas demandas, se le establecieron *límites a esa autonomía*: la unidad de la soberanía nacional, la indivisibilidad del territorio nacional, la indivisibilidad de los procesos de representación y la inviolabilidad de los derechos humanos establecidos.

2. *La agenda pendiente sobre la autonomía de los pueblos indígenas*

La temática de la autonomía de los pueblos indígenas tiene que encarar, cuando menos, los siguientes temas fundamentales: primero, el reconocimiento de la personalidad jurídica de los pueblos y comunidades indígenas; segundo, la posibilidad de expedir y aprobar sus ordenamientos jurídicos; tercero, el reconocimiento de municipios propiamente indígenas; cuarto, la autodeterminación financiera (contribuciones y partidas presupuestales).

1. Con relación al primer punto, ello es necesario para la adecuada defensa de esos pueblos y comunidades. Sin personalidad jurídica reconocida, el actuar de los pueblos y comunidades es prácticamente nulo.
2. La posibilidad de expedir y aprobar sus sistemas normativos no es nueva, pero requiere detallarse de mejor manera, dado que dicho aspecto se ha limitado por las legislaciones estatales.
3. No existen, jurídicamente hablando, municipios indígenas. A algunos municipios así se les ha calificado, pero ello es debido al número elevado de indígenas que los integran, mas esa calificación es meramente antropológica, no jurídica.
4. Finalmente, es necesaria una autonomía financiera de los pueblos y comunidades indígenas, entendiendo por

tal la posibilidad de establecer y aplicar sus propias contribuciones, así como su capacidad de recibir y administrar recursos presupuestarios.

IV. LA AUTONOMÍA FINANCIERA Y TRIBUTARIA DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS EN LATINOAMÉRICA

Teniendo claro el contexto político, social, económico, jurídico y cultural de las comunidades indígenas en Latinoamérica, así como los temas pendientes por encarar en cuanto a la autonomía de las comunidades indígenas, procederemos a ofrecer una aproximación de cómo se ha venido encarando el problema de esa autonomía desde la perspectiva financiera y tributaria. Partiremos de algunas experiencias latinoamericanas, como los casos de Bolivia y Colombia.

1. *El modelo boliviano*

El modelo boliviano puede considerarse innovador en todos sentidos. De hecho, a partir de la aprobación y entrada en vigencia de la nueva Constitución de 2009, el país comúnmente conocido como Bolivia, dejó de llamarse así y ahora formalmente se denomina “Estado Plurinacional de Bolivia”;¹⁷ además, cambió su capital: antes era La Paz, ahora es Sucre; el idioma oficial es el español y 35 lenguas locales; sus símbolos patrios ya no son únicamente su bandera y escudo internacionalmente conocidos, sino que adiciona otros como la wiphala, la escarapela, la flor de la kantura y la flor del patujú. En realidad, se trata, como lo estableció el presidente Evo Morales al sancionar la nueva Constitución, de “refundar el Estado boliviano”.¹⁸

¹⁷ Decreto Supremo 0048 de 2009.

¹⁸ De hecho, en el preámbulo de la nueva Constitución puede leerse lo siguiente: “El pueblo boliviano, de composición plural, desde la profundidad de la historia, inspirado en las luchas del pasado, en la sublevación indígena

Lo que nos ocupa es que Bolivia ha establecido un nuevo marco jurídico en materia financiera y tributaria, pero lo más importante es que dentro de esas nuevas coordenadas están insertos los derechos de las comunidades indígenas, las que gozan a partir de 2009 de un esquema financiero y tributario novedoso. La mayor aportación es que Bolivia pretende hacer realidad el derecho a la autodeterminación de las comunidades indígenas; derecho humano largamente anhelado por esos pueblos indígenas.

Creemos demasiado precipitado adelantar juicios sobre la eficacia del nuevo sistema financiero y tributario boliviano hacia sus pueblos y comunidades indígenas, pues ha transcurrido muy poco tiempo desde su implantación. Lo que sí vale la pena es describir la estructura del esquema propuesto, que bien puede servir de modelo para otros países latinoamericanos en cuanto al respeto de la autonomía de las comunidades indígenas.

Debemos aceptar que Bolivia, aunque no se indica nada en la “Exposición de motivos” ni en los debates parlamentarios sobre el particular, bien pudo abreviar como ejemplos históricos de

anticolonial, en la independencia, en las luchas populares de liberación, las marchas indígenas, sociales y sindicales, en las guerras del agua y de octubre, en las luchas por la tierra y territorio, y con la memoria de nuestros mártires, construimos un nuevo Estado.

Un Estado basado en el respeto e igualdad entre todos, con principios de soberanía, dignidad, complementariedad, solidaridad, armonía y equidad en la distribución y redistribución del producto social, donde predomine la búsqueda del vivir bien; con respeto a la pluralidad económica, social, jurídica, política y cultural de los habitantes de esta tierra; en convivencia colectiva con acceso al agua, trabajo, educación, salud y vivienda para todos. Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal. Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, que integra y articula los propósitos de avanzar hacia una Bolivia democrática, productiva, portadora e inspiradora de la paz, comprometida con el desarrollo integral y con la libre determinación de los pueblos”.

la distribución de competencias financieras en las Constituciones de Colombia,¹⁹ España²⁰ e Italia.²¹

Tanto en los regímenes financieros de las “entidades territoriales indígenas” que se prevén en la Constitución colombiana, como en los regímenes forales de Navarra y el País Vasco, además del de Canarias y las ciudades de Ceuta y Melilla, que se regulan en la Constitución española,²² subyace la misma idea que ahora en Bolivia: respeto y autonomía a los distintos *pueblos* integrantes del Estado.

2. Marco constitucional en materia de autonomía financiera y tributaria

La Constitución boliviana es rica en disposiciones respecto de las “naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, y las

¹⁹ La Constitución colombiana de 1991 ya regulaba a las *entidades territoriales indígenas* como un cuarto nivel administrativo, político y jurídico que ahora la Constitución de Bolivia ha adoptado, aunque con otro nombre: *territorios indígenas originario campesinos*. En ambos casos, estos entes se equiparan en cuanto a funciones y derechos a los municipios.

²⁰ Recordemos que históricamente, la Constitución de 1978 rompe la tradición centralista iniciada en 1700 por Felipe V como intento de solución al problema regional y a las reivindicaciones de los grupos nacionalistas vasco y catalán, sin olvidar las minorías nacionalistas aragonesa, gallega, canaria, andaluza y valenciana. El nuevo modelo de Estado políticamente descentralizado fue construido en los años posteriores a la promulgación de la Constitución. El territorio se dividió en comunidades autónomas con un Ejecutivo propio, así como un Poder Legislativo encarnado en la Asamblea Autonómica y un Estatuto de autonomía que establece la denominación, el territorio, el modelo organizativo y las competencias que cada Comunidad asume.

²¹ Artículos 114 a 133 de la Constitución italiana.

²² En España existen dos modelos de financiación de las comunidades autónomas. Por un lado, encontramos el régimen común, que incluye a todas las comunidades autónomas, salvo a Navarra y el País Vasco que cuentan con un régimen específico denominado régimen foral. Se puede decir que en España conviven cinco administraciones fiscales: la del régimen común, la de Navarra y las tres correspondientes a los territorios históricos que conforman el País Vasco.

comunidades interculturales y afrobolivianas”. Específicamente, por cuanto al régimen financiero y tributario debemos partir de la idea de que la Constitución boliviana define en su artículo 2o. el concepto de libre determinación de los pueblos indígenas, afirmando 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”.

Apunta en el artículo 11 que la democracia es también comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

En el artículo 30, fracción II, apartados 4, 14 a 17, se indica que los pueblos gozan de los siguientes derechos:

4. A la libre determinación y territorialidad.

14. Al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión

15. A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan.

16. A la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios.

17. A la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros.

Los artículos 132 y 133 les otorga el derecho a intentar la acción de inconstitucionalidad; el 134, la acción de cumplimiento; el 135, la acción popular. El 159 establece como atribución de la Cámara de Diputados iniciar tanto la aprobación del presupuesto General del Estado, como la aprobación o modificación de

leyes en materia tributaria. Los artículos 179 y 186 a 192 regulan la jurisdicción agroambiental y la jurisdicción indígena originaria campesina.

El artículo 202 establece las atribuciones del Tribunal Constitucional dentro de las cuales está el resolver los recursos contra tributos, impuestos, tasas, patentes, derechos o contribuciones creados, modificados o suprimidos en contravención a lo dispuesto en la Constitución y los conflictos de competencia entre la jurisdicción indígena originaria campesina y la jurisdicción ordinaria y agroambiental.

En el artículo 269 se indica que Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígenas originario campesinos. Este es un cambio muy importante para nuestros efectos, pues se crea un nuevo ente territorial, administrativo, político y financiero: *el territorio indígena originario campesino*, con personalidad jurídica y derecho propios.

En el artículo 27 se remite a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización para la regulación del régimen económico financiero y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas.

Precisamente, la Ley núm. 031, de 19 de julio de 2010, Ley Marco de Autonomías y Descentralización, establece en el artículo 9.2 que la autonomía se ejerce a través de la potestad de crear, recaudar y/o administrar tributos, e invertir sus recursos de acuerdo con la Constitución Política del Estado y la Ley.

Asimismo, en el artículo 63, fracción II, se apunta que los ingresos que esa Ley asigna a las entidades territoriales autónomas tendrán como destino el financiamiento de la totalidad de competencias previstas en los artículos 299 al 304 de la Constitución.

El artículo 272 de la Constitución establece que la autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones.

La autonomía indígena originaria campesina consiste —dice el artículo 289 también de la Constitución— 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.

El autogobierno de las autonomías indígenas originario campesinas se ejercerá de acuerdo con sus normas, instituciones y autoridades, conforme a sus atribuciones y competencias, en armonía con la Constitución y la Ley, indica el artículo 290.

El artículo 298, fracción I, de la propia carta fundamental establece como competencia privativa de nivel central del Estado, el régimen aduanero, la creación de impuestos nacionales, tasas y contribuciones especiales de dominio tributario del nivel central del Estado y la codificación sustantiva y adjetiva en materia tributaria.²³

En la fracción II, se regulan como competencias exclusivas del nivel central del Estado las reservas fiscales respecto a recursos naturales y la política fiscal.²⁴

Siguiendo con el estudio de la Constitución de Bolivia, en el artículo 299, fracción I, se enumeran las competencias compartidas entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, entre ellas, los juegos de lotería y azar y la regulación para la creación y modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos.

Reza el artículo 300 que son competencias exclusivas de los gobiernos departamentales autónomos, en su jurisdicción: la creación y administración de impuestos de carácter departamental, cuyos hechos imponibles no sean análogos a los impuestos

²³ Las competencias privativas son aquellas cuya legislación, reglamentación ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado.

²⁴ Las competencias exclusivas son aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas.

nacionales o municipales y la creación y administración de tasas y contribuciones especiales de carácter departamental.

El artículo 302 indica que son competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos, en su jurisdicción: la creación y la administración de impuestos de carácter municipal, cuyos hechos imposables no sean análogos a los impuestos nacionales o departamentales, la creación y la administración de tasas, patentes a la actividad económica y contribuciones especiales de carácter municipal y los servicios básicos, así como la aprobación de las tasas que correspondan en su jurisdicción.

Para nuestros efectos, uno de los puntos importante se indica en el artículo 303:

- I. La autonomía indígena originario campesina, además de sus competencias, asumirá las de los municipios, de acuerdo con un proceso de desarrollo institucional con las características culturales propias de conformidad a la Constitución y a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.
- II. La región indígena originario campesina, asumirá las competencias que le sean transferidas o delegadas.

El siguiente artículo, el 304, preceptúa:

- I. Las autonomías indígenas originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias exclusivas:
 - Crear y administrar tasas, patentes y contribuciones especiales en el ámbito de su jurisdicción de acuerdo a Ley.
 - Administrar los impuestos de su competencia en el ámbito de su jurisdicción. Elaborar, aprobar y ejecutara sus programas de operaciones y su presupuesto.

La fracción III del mismo precepto indica:

- III. Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias concurrentes: sistemas de control fiscal y administración de bienes y servicios.

IV. Los recursos necesarios para el cumplimiento de sus competencias serán transferidos automáticamente por el Estado Plurinacional de acuerdo a la Ley.

En el mismo sentido de la fracción IV, antes citada, se pronuncia el artículo 101, fracción III, de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, al indicar: las entidades territoriales autónomas financiarán el ejercicio de sus competencias con los recursos consignados en sus presupuestos institucionales, conforme a disposiciones legales vigentes.

El artículo 106 de la Ley arriba apuntada, es específico sobre el particular al señalar: son recursos de las entidades territoriales autónomas indígena originario campesinas:

1. Impuestos asignados a su administración de acuerdo a lo establecido en el numeral 13, párrafo I, artículo 304 de la Constitución Política del Estado.
2. Las tasas, patentes y contribuciones especiales, creadas por las entidades autónomas indígena originario campesinas, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 12, párrafo I, artículo 304 de la Constitución Política del Estado.
3. Los ingresos provenientes de la venta de bienes, servicios y la enajenación de activos.
4. Legados, donaciones y otros ingresos similares.
5. Los créditos y empréstitos internos y externos contraídos de acuerdo a la legislación del nivel central del Estado.
6. Las transferencias provenientes de regalías departamentales por explotación de recursos naturales, establecidas mediante normativa vigente y la ley del gobierno autónomo departamental.
7. Aquellos provenientes por transferencias, por delegación o transferencia de competencias.
8. Las entidades territoriales autónomas indígena originario campesinas percibirán los recursos por transferencias de coparticipación tributaria e Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), de acuerdo a los factores de distribución establecidos en las disposiciones legales en vigencia.

Uno de los preceptos más importantes de todos los que se contienen en la Constitución es el artículo 323, que reza:

I. La política fiscal se basa en los principios de capacidad económica, igualdad, progresividad, proporcionalidad, transparencia, universalidad, control, sencillez administrativa y capacidad recaudatoria.

II. Los impuestos que pertenecen al dominio tributario nacional serán aprobados por la Asamblea Legislativa Plurinacional. Los impuestos que pertenecen al dominio exclusivo de las autonomías departamental o municipal serán aprobados, modificados o eliminados por sus concejos o asambleas, a propuesta de sus órganos ejecutivos. El dominio tributario de los departamentos descentralizados, y regiones estará conformado por impuestos departamentales, tasas y contribuciones especiales, respectivamente.

III. La Asamblea Legislativa Plurinacional mediante ley, clasificará y definirá los impuestos que pertenecen al dominio tributario nacional, departamental y municipal.

IV. La creación, supresión o modificación de los impuestos bajo dominio de los gobiernos autónomos facultados para ello se efectuará dentro de los límites siguientes:

1. No podrán crear impuestos cuyos hechos imponibles sean análogos a los correspondientes a los impuestos nacionales u otros impuestos departamentales o municipales existentes, independientemente del dominio tributario al que pertenezcan.

2. No podrán crear impuestos que graven bienes, actividades rentas o patrimonios localizados fuera de su jurisdicción territorial, salvo las rentas generadas por sus ciudadanos o empresas en el exterior del país. Esta prohibición se hace extensiva a las tasas, patentes y contribuciones especiales.

3. No podrán crear impuestos que obstaculicen la libre circulación y el establecimiento de personas, bienes, actividades o servicios dentro de su jurisdicción territorial. Esta prohibición se hace extensiva a las tasas, patentes y contribuciones especiales.

4. No podrán crear impuestos que generen privilegios para sus residentes discriminando a los que no lo son. Esta prohibición se hace extensiva a las tasas, patentes y contribuciones especiales.

En resumen, vemos que los principios fundamentales de tributación: capacidad económica, igualdad, progresividad, proporcionalidad, transparencia, universalidad, control, sencillez administrativa y capacidad recaudatoria, no se ven alterados por el hecho de que a las nuevas figuras e instituciones jurídicas creados por la Constitución y la Ley: *entidades territoriales autónomas indígena originario campesinas* se les otorgue la facultad para establecer tributos.

El principio de legalidad no sólo no se ve alterado, sino incluso su alcance se atomiza por cuanto la discusión y aprobación de los tributos locales se hará en pequeñas asambleas comunitarias: el principio de representación popular en su más nítida expresión. También se ordena que tales tributos sean respetuosos de los preceptos constitucionales, de manera que esto asegura uniformidad y respeto a tales principios y a otros derechos humanos en materia tributaria.

La autodeterminación y autonomía tributaria es una manifestación recogida y protegida en la Constitución boliviana.

3. *El modelo colombiano*

A. *Introducción*

Colombia es una República Unitaria, Descentralizada y Autónoma, declara la propia Constitución. Según la Corte Constitucional colombiana:

Estos principios constitutivos del Estado colombiano tienen una gran significación, por cuanto implican, que las entidades territoriales tienen derechos y competencias propios que deben ser protegidos, dentro del marco de una república unitaria, de las interferencias de otras entidades y, en especial, de la nación. Esto, a su vez, se articula con la eficiencia de la administración y la protección de los mecanismos de participación ciudadana, puesto que

la autonomía territorial permite un mayor acercamiento entre la persona y la administración pública.²⁵

El punto de referencia central para la actual situación jurídica de los pueblos indígenas en Colombia es el artículo 7: “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana”.

El artículo fue introducido con el propósito de poner oficialmente fin a la política de asimilación del Estado frente a los indígenas que desde la década de 1980 suscitó el rechazo internacional.²⁶

La disposición se basa en la evidente intención del constituyente de terminar con la tutela de los indígenas por parte del Estado. No obstante —afirma Frank Semper—²⁷ la naturaleza jurídica y el alcance del principio constitucional formulado en términos genéricos son poco claros y problemáticos. Para salvar estos problemas, la Corte Constitucional de Colombia ha recurrido a la ponderación con otros principios constitucionales que poseen un peso comparable. Así lo ha hecho con relación a los principios de democracia y pluralismo, pues se trata, según el alto tribunal, de una manifestación de la estructura pluralista del Estado colombiano.²⁸

En el seguimiento de las normas constitucionales que regulan el derecho indígena en Colombia, debemos citar el artículo 10, que establece el idioma castellano como oficial, pero señala que las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. Este artículo apunta que la enseñanza

²⁵ Corte Constitucional Sentencia, C/600 A de 1995.

²⁶ Para un análisis del citado artículo, véase los comentarios del diputado indígena Rojas Birry en la *Gaceta Constitucional*, núm. 67, Bogotá, 4 de mayo de 1991, p. 21.

²⁷ Semper, Frank; “Los derechos de los pueblos indígenas de Colombia en la jurisprudencia de la Corte Constitucional”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2006*, t. II, sección previa, México, 2006, p. 764.

²⁸ En tal sentido: las SCC núm. T-349/96; SCC núm. SU-510/98, t-188/93, t-342/94, t-039/97, y SCC núm. SU-510/98.

que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe.

Un tema original en la Constitución colombiana y que después sería emulado por la Constitución de Bolivia, es la denominada jurisdicción especial indígena. Se indica en el artículo 246, lo siguiente:

Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.

*B. Marco constitucional y jurídico en materia de autonomía
financiera y tributaria*

La autonomía de las entidades territoriales se establece en el artículo 287 de la Constitución:

Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la Ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar de las rentas nacionales.

A los territorios indígenas les es aplicable el artículo 329 de la propia Constitución, que indica:

La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional,

con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable.

La ley definirá las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales formen parte.

PARÁGRAFO. En el caso de un territorio indígena que comprenda el territorio de dos o más departamentos, su administración se hará por los consejos indígenas en coordinación con los gobernadores de los respectivos departamentos. En caso de que este territorio decida constituirse como entidad territorial, se hará con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el inciso primero de este artículo.

El artículo que antecede tiene su cierre en el siguiente artículo 330, que estatuye:

De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:

1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios.
2. Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.
3. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución.
4. Percibir y distribuir sus recursos.²⁹
5. Velar por la preservación de los recursos naturales.

²⁹ El desarrollo de este punto viene dado por el artículo de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que indica: “Artículo 68. Finanzas públicas territoriales indígenas. Las finanzas públicas territoriales indígenas comprenden la totalidad de los ingresos que perciben las entidades territoriales indígenas por concepto del sistema general de participaciones, regalías, recursos propios, recursos de cofinanciación, cooperación y cualquier otra fuente que ingrese al territorio para la implementación de sus planes de vida o desarrollo”.

6. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio.

7. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional.

8. Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren, y

9. Las que les señalen la Constitución y la ley.

PARÁGRAFO. La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.

Es también importante anotar que el artículo 359 es incluso más específico al dotar de ciertos recursos a las comunidades indígenas. Lo indica así este precepto:

No habrá rentas nacionales de destinación específica. Se exceptúan:

1. Las participaciones previstas en la Constitución a favor de los departamentos, distritos y municipios.

2. Las destinadas para inversión social.

3. Las que, con base en las leyes anteriores, la nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

4. El 25% de los recursos del impuesto del valor agregado IVA que se recaude a nivel nacional, se destinarán *única* y exclusivamente al fortalecimiento de los planes y programas de inversión social en un 13% para los municipios con menos de 25,000 habitantes, un 4% para todos los corregimientos, un 4% para los resguardos indígenas y un 4% para los estratos uno (1), dos (2) y tres (3) de los distritos y municipios del país.

Los recursos destinados según el numeral anterior, se distribuirán en los siguientes sectores:

Para la salud básica primaria, acueductos, electrificación, alcantarillado domiciliario y hogares comunitarios.

Para educación básica primaria, educación en técnicas agropecuarias y de pesca, reforestación de especies autóctonas, técnicas en tratamientos de ríos, lagunas y ciénagas.

Para créditos agropecuarios, para asistencia técnica y mejoramiento de calidad de vida del campesino.

Para el tratamiento de enfermedades infantiles de alto costo no incluidas en el régimen de salud.

Para desarrollo de planes de vivienda, salud y educación para la población desplazada por la violencia.

Para subsidio de tarifas de energía, acueducto y alcantarillado de los estratos 1, 2 y 3.

Para fortalecer el fondo pensional de los jubilados de las universidades públicas, el cual será inembargable.

Para seguridad social y reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios. Para garantizar planes de vivienda y seguridad social para los periodistas y artistas colombianos, definidos en la Ley 25 de 1985, y

Para el deporte.

Para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad, y para la atención especializada que requieran los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos.

PARÁGRAFO. No se podrá invertir más de un 20% del recurso destinado en el numeral 4o. de este artículo, en un mismo sector.

Ahora bien, autonomía significa para los pueblos y comunidades indígenas: autonomía territorial, y describe la autodeterminación sobre una cierta franja territorial delimitable. Es decir que la autonomía indígena no es concebible sin referencia a un determinado territorio. El ámbito territorial es la base irrenunciable para la institución y el ejercicio de la autogestión indígena, que incluye, entre otros elementos, la elección de autoridades propias (artículo 330) y el derecho a la jurisdicción especial indígena (artículo 246).

A los pueblos y comunidades indígenas no sólo se les concede dentro de sus territorios la misma autonomía administrativa,

fiscal y financiera, que también se concede a los departamentos, distritos y municipios, sino, además, una cierta autonomía en cuestiones políticas y jurídicas.

4. *El modelo mexicano*

La autodeterminación y la autonomía económica de los pueblos y comunidades indígenas en México tiene recepción en los artículos 2o. y 115 de la carta fundamental, de los cuales debemos destacar lo siguiente:

Artículo 2o. La nación mexicana es única e indivisible.

La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, *económicas*, culturales y políticas, o parte de ellas.

...

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, *económica* y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres

El derecho de los pueblos indígenas a la *libre determinación* se ejercerá en un marco constitucional de *autonomía* que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las Constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la *libre determinación* y, en consecuencia, a la *autonomía* para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, *económica*, política y cultural.

...

B...

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de *fortalecer las economías locales* y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. *Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.*

...

VII. *Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos*, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, *establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.*

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, *toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.*

C. Esta Constitución reconoce a los *pueblos y comunidades afro-mexicanas*, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su *libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.*

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y

de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

III...

...

*Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.*³⁰

En la “Exposición de motivos” que reformó estos preceptos, enviada por el Ejecutivo,³¹ no se indica nada en particular sobre los temas subrayados. De hecho, la “Iniciativa de Reforma Constitucional” refleja, en lo general, más una profunda preocupación por no romper la unidad nacional ante el movimiento indígena del EZLN, que un ánimo verdadero de reconocer la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas en México.

La idea de no romper con la unidad nacional ante la demanda de mayor autonomía para las comunidades indígenas impulsada por el movimiento zapatista, tendría también una gran recepción al discutirse dicha “Iniciativa” del artículo 2o. constitucional tanto en la Cámara de Senadores³² como en la Cámara de Diputados.³³

Sin embargo, aunque fue aprobada por ambas cámaras, un número importante de congresos estatales se opuso a su aprobación, especialmente aquellos estados que contaban con una amplia mayoría indígena en sus territorios.³⁴

³⁰ Cursivas añadidas.

³¹ Iniciativa enviada el 7 de diciembre de 2000, según la *Gaceta del Senado*; el Senado fue cámara de origen.

³² Dictamen y discusión del 25 de abril de 2001, publicado en la *Gaceta del Senado*.

³³ Dictamen del 27 de abril de 2001 y discusión del 28 de abril de 2001, publicados en la *Gaceta Parlamentaria*.

³⁴ Los congresos de los estados de Baja California Sur, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Morelos, México, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas. Entre ellos están los estados con mayor población indígena del país.

De los párrafos transcritos y las partes subrayadas, puede desprenderse lo siguiente:

- a) La autodeterminación se debe predicar: 1. De los pueblos indígenas; 2. De sus comunidades; 3. De las comunidades equiparables a aquellas, y 4. De los pueblos y comunidades afromexicanas.
- b) La autonomía económica implica decidir de manera interna cómo deben darse esas relaciones económicas: 1. Entre ellos como individuos (reconociendo el *trueque*, por ejemplo, o solucionando sus conflictos económicos, cuando los hubiere); 2. Entre los individuos integrantes de la comunidad y sus propias autoridades (por ejemplo, exigiendo contribuciones especiales como el *tequio* en Oaxaca, las *faenas* en Puebla, una combinación de ambas figuras, como en Guanajuato o las cooperaciones para fiestas patronales en otros lugares); 3. Entre el pueblo o comunidad y las autoridades externas como las municipales, estatales y federales (estableciendo partidas presupuestales específicas hacia ellos o autorizando determinados montos cuyo destino se establezca a través de presupuestos participativos), y 4. Entre el pueblo o comunidad y otros pueblos y comunidades (asociándose con otras para fines económicos especiales).
- c) El establecimiento de políticas públicas, en cuyo diseño participen estas comunidades, que se fomenten actividades productivas y el desarrollo sustentable que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, sean individuales, familiares o grupales. Cuando se alude a estos intereses colectivos, debe subrayarse el reconocer facultades tributarias y presupuestarias propias.

Ahora bien, dado que la reforma al artículo 2o. convirtió el tema de la autodeterminación y autonomía económica indígena en una facultad concurrente entre la Federación y los estados,

corresponde entonces revisar si existen entidades federativas que hayan ampliado esa autonomía financiera y tributaria en nuestro país.

En principio, prácticamente todos los estados establecen partidas presupuestales hacia sus pueblos y comunidades indígenas en forma directa o indirecta.

Lo más relevante a nivel nacional viene marcado por la legislación oaxaqueña, chiapaneca e Hidalguense. En efecto, debe destacarse el penúltimo párrafo del artículo 16 de la Constitución oaxaqueña; en él puede leerse: "...asimismo, de acuerdo a sus programas presupuestales, dictará medidas tendientes a procurar el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos y comunidades indígenas".

Este enunciado se detalla después en el artículo 59 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades del Estado de Oaxaca, al indicarse:

Artículo 59. Con respeto a la autonomía municipal, los ayuntamientos dictarán las medidas legales a efecto de que las participaciones federales, los ingresos que se deriven de convenios con el estado y la Federación, así como los derivados de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos municipales se distribuyan con un sentido de equidad entre las comunidades que integran sus municipios, considerando sus disponibilidades presupuestales y las necesidades de las mismas. Para la determinación del monto de los recursos a distribuir entre las comunidades a que se refiere el párrafo anterior, los ayuntamientos deberán tomar en cuenta la opinión que al respecto le formulen los consejos de desarrollo municipal constituidos por disposición de la normatividad correspondiente.

También debe destacarse el capítulo sobre "desarrollo económico de las comunidades indígenas" que regula la Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas (artículos 65 a 69) que regula, entre otros aspectos, la posibilidad de que tales comunidades puedan comerciar sus productos o servicios con el

apoyo del Estado o el capítulo sobre “asignaciones presupuestales” que establece la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo (artículos 68 a 72), que establece reglas precisas de transferencia y administración de esas partidas del presupuesto

Un aspecto interesante es el contenido en el artículo 37 de la Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo, que establece:

Los recursos previstos en los presupuestos de egresos del estado y los municipios, destinados a las comunidades indígenas, deberán aumentarse anualmente en un porcentaje superior al del índice inflacionario del año del ejercicio inmediato anterior.

Con relación a la autonomía tributaria, son pocas las referencias en este sentido, únicamente los estados de Oaxaca, Puebla, Guerrero, Guanajuato y Querétaro prevén alguna regulación básica.

El estado de Oaxaca reconoce esta posibilidad al indicar en el párrafo cuarto del artículo 12 de su Constitución Política, lo siguiente:

Las autoridades de los municipios y comunidades preservarán el tequio como expresión de solidaridad según los usos de cada pueblo y comunidad indígenas. Los tequios encaminados a la realización de obras de beneficio común, derivados de los acuerdos de las asambleas, de las autoridades municipales y de las comunitarias de cada pueblo y comunidad indígena, podrán ser considerados por la ley como pago de contribuciones municipales; la ley determinará las autoridades y procedimientos tendientes a resolver las controversias que se susciten con motivo de la prestación del tequio.

Este mismo postulado es reiterado en el artículo 43 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca. Los potenciales conflictos que pudieran surgir

a partir del cobro del tequio en los pueblos y comunidades indígenas oaxaqueñas, tiene una posible solución en el artículo 44 de este ordenamiento:

Artículo 44. En caso de controversias entre las autoridades municipales y comunitarias, de los pueblos y comunidades indígenas, y los hombres y mujeres indígenas prestadores del tequio, la Secretaría de Asuntos Indígenas intervendrá para encontrar acuerdos conciliatorios. De no lograrse la conciliación conocerán de la controversia la Secretaría General de Gobierno y en su caso el H. Congreso del Estado.

En la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, puede leerse algo muy parecido a la del estado de Oaxaca, al reconocer lo siguiente:

Artículo 79. Las faenas, los trabajos comunitarios y el tequio encaminados a la realización de obras de beneficio común, derivados de los acuerdos de las asambleas, de las autoridades municipales y de las comunitarias de cada pueblo y comunidad indígena, podrán ser considerados como pago de aportación en beneficio de la comunidad.

En el mismo sentido se pronuncia el artículo 42 de la Ley de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y comunidades Indígenas del Estado de Guerrero:

Artículo 42. Las autoridades de los municipios y comunidades preservarán las faenas y el trabajo comunitario como expresión de solidaridad comunitaria, según los usos de cada pueblo y comunidad indígenas. Las faenas y el trabajo comunitario encaminados a la realización de obras de beneficio común y derivadas de los acuerdos de asamblea de cada pueblo y comunidad indígena, podrán ser consideradas como pago de aportación del beneficiario en la realización de obras públicas de la comunidad.

Tal vez, como síntesis de lo anterior, vale la pena apuntar lo que menciona la Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el Estado de Guanajuato.

Artículo 56. Se reconoce a la faena o tequio como un sistema de trabajo. Por ello, las autoridades estatales y municipales podrán considerar a este servicio como una aportación económica para la ejecución de proyectos en beneficio de la comunidad, siendo ésta una responsabilidad comunitaria.

Del mismo modo debe ponerse de relieve lo asentado en el artículo 14, fracción XIV, de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán, que indica:

Artículo 14. Corresponde al Poder Ejecutivo del Estado, en el ámbito de su competencia:

...

XIV. Otorgar estímulos fiscales a las empresas sociales, fundaciones y asociaciones sin fines de lucro destinados al apoyo de actividades; económicas, educativas y artísticas en beneficio de las comunidades mayas...

De los artículos federales y estatales transcritos, no puede afirmarse ni reconocerse institutos presupuestarios y tributarios autónomos para los pueblos y comunidades indígenas en México, sino reglas dispersas que no llegan a formar un sistema y que, por supuesto, no suman para una real autonomía financiera a su favor.

V. CONCLUSIONES

Concluiremos dando respuesta a las preguntas inicialmente planteadas.

1. ¿La autonomía que se predica para los grupos *étnicos* en Latinoamérica implica una autonomía financiera y tributaria también? En los casos de los modelos analizados de Bolivia y Colombia sí implican una verdadera autonomía tributaria y financiera, al contar constitucional y legalmente con facultades expresas para establecer sus propias contribuciones, recibir transferencias estatales y destinar esos recursos a los fines que las propias comunidades indígenas acuerden dentro de los márgenes legales.

Estas facultades tributarias y financieras, que se aúnan a otras facultades autonómicas enumeradas en las Constituciones colombiana y boliviana, hacen de la autonomía indígena una realidad y dan cumplimiento a las convenciones internacionales a ese respecto. La autodeterminación como derecho humano de las comunidades indígenas, desde la perspectiva financiera y tributaria, está a resguardo en estos países.

Desafortunadamente, no sucede lo mismo en la mayoría de los otros países latinoamericanos, que mantienen una posición paternalista y de dependencia con sus comunidades indígenas, no sólo en el aspecto financiero y tributario, sino incluso en la mayoría de sus derechos. En esas naciones, la autonomía de las comunidades indígenas como derecho humano tiene un largo camino que recorrer.

2. ¿Es posible, acaso, crear un sistema tributario paralelo al del Estado, sólo aplicable a esas comunidades y pueblos indígenas? Los modelos estudiados de Colombia y Bolivia no muestran eso, sino más bien un sistema tributario que asimila o equipara a la comunidad indígena con los municipios ya existentes en cuanto a derechos y obligaciones financieras y tributarias.

Estas naciones se han decantado por fortalecer al Estado otorgando mayores atribuciones y facultades a las comunidades indígenas, aunque parezca un contrasentido. Unidad dentro de la pluralidad.

3. ¿Qué principios tributarios sustentan los nuevos regímenes fiscales para las comunidades indígenas? En nuestra opinión siguen siendo los mismos principios tributarios tradicionales los

que rigen la discusión, la aprobación y la estructura de los tributos que puedan crear las comunidades indígenas, es decir, legalidad, capacidad económica, seguridad, no confiscatoriedad, vinculación con el gasto público, etcétera.

Los cambios que observamos —y que no son en absoluto un asunto menor— son el desarrollo y potenciación de otros principios jurídicos como el de solidaridad, bien común, subsidiariedad, participación y control social. Se trata, como puede verse, de principios jurídicos que, si bien son reconocidos en los sistemas tributarios occidentales, en el “nuevo constitucionalismo tributario latinoamericano” se potencializan y alcanzan un nivel superior y más acabado.

Habría que analizar con detenimiento un derecho que a partir de ahora tienen las comunidades indígenas y para nosotros resulta novedoso y particularmente sensible: el *derecho de consulta previa* cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. ¿Los tributos establecidos en ley deberían ser consultados previamente con las comunidades indígenas porque podrían afectarles? Las experiencias en Bolivia respecto de otras materias, haría suponer que sí.

4. ¿Cómo lograr una correcta ponderación entre los principios tributarios básicos y los derechos fundamentales de estos grupos indígenas? Los principios tributarios básicos no chocan con el derecho a la autonomía de las comunidades indígenas; es más, esos principios, como lo afirmamos más arriba, logran potencializarse, dado que esas pequeñas comunidades ejecutarán los principios de legalidad y capacidad económica de forma directa.

La representación popular, como eje y principio rector en la discusión y aprobación de los tributos que se conoce en todos los países occidentales, está dando paso a la discusión y aprobación “directa” de los tributos y los presupuestos por esas comunidades, en asambleas abiertas.

5. ¿Estas reformas constitucionales están en concordancia con las convenciones internacionales en materia de derechos humanos? Habría que diferenciar entre las reformas constitucio-

nales que la mayoría de los países latinoamericanos ha venido realizando desde los años noventa (que agregan algunos derechos indígenas) y las que han realizado Bolivia y Colombia, que son verdaderos cambios constitucionales. En el caso de Bolivia, incluso, puede afirmarse que se trata de la primera *Constitución indígena del mundo*.

Aunque puede decirse que desde esos años se ha avanzado más de lo que se había hecho desde la independencia de estas naciones, lo que sin duda señala un antes y un después, lo cierto es que esas diferentes velocidades en el respeto de los derechos de autonomía de los pueblos indígenas aun distan de satisfacer las aspiraciones de las convenciones internacionales en materia de derechos humanos para las comunidades indígenas.

6. ¿Es necesario un cambio en el sistema jurídico mexicano para mejorar la autonomía financiera y tributaria de los pueblos y comunidades indígenas? Sí, establecer de forma expresa su derecho a la autonomía presupuestaria y tributaria a nivel constitucional y en la legislación ordinaria de cada entidad federativa, desarrollar este postulado regulando con claridad el grado de autonomía que se desea reconocer a estas comunidades.

VI. FUENTES

ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando (coord.), *Balance y perspectivas del derecho social y pueblos indios de Mesoamérica. VIII Jornadas Lascasianas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1999.

SEMPER, Frank, “Los derechos de los pueblos indígenas de Colombia en la jurisprudencia de la Corte Constitucional”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, México, t. II, 2006.

ROJAS BIRRY, Francisco, “Los derechos de los grupos étnicos”, *Gaceta Constitucional*, núm. 67, Bogotá, 4 de mayo de 1991.

Diario Oficial de la Federación, México, 14 de agosto de 2001.

Gaceta del Senado de la República, México, 7 de diciembre de 2000 y 25 de abril de 2001.

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, México, 27 y 28 de abril de 2001.

Sistema de indicadores sociodemográficos de poblaciones y pueblos indígenas, CELADE-División de Población de la CEPAL, Fondo Indígena, Datos estadísticos, 2010.