

pueden obtener un desarrollo autonómico con los límites establecidos por la Constitución (relaciones de supra y subordinación).

A continuación se exponen de manera resumida, algunas formas de organización político-territorial con niveles de autonomía, que pueden ser adoptados y adaptados para el desarrollo de los derechos propios de los Pueblos Indígenas.

1. Los Estados o Provincias Indígenas

En primer lugar, dentro de las entidades político-territoriales podría darse lugar, a la conceptualización de Estados o Provincias Indígenas dentro del Estado Nacional (Federal, Regional, Autonómico u otros). Se trataría de organizar dentro de este concepto, a aquellos territorios con una extensión, población y recursos suficientes, para adoptar el nivel máximo de autonomía dentro de la organización estatal. En estos casos, los Estados o Provincias Indígenas tendrían las siguientes características organizacionales:

A. Autonomía política, para la elección de sus propias autoridades (diputados a la Asamblea estatal, Gobernador, u otros). Además, como consecuencia de su configuración como Estado o Provincia, se configura en un circuito electoral para la elección de los miembros (senadores) a la Cámara Federal, y miembros a la Cámara de Población (diputados o representantes). De esta manera se obtiene representación ante el órgano legislativo nacional (Congreso o Asamblea), no solo para participar en la iniciativa y la elaboración de la legislación ordinaria, sino de la propia Constitución Nacional.

B. Autonomía normativa, a través de su órgano o autoridad legislativa propia (Asamblea, Congreso) para crear, modificar o derogar, no solo las leyes sino su propia Constitución, en las materias de su competencia.

C. Autonomía administrativa, para organizar sus servicios públicos propios (Ej. educación, cultura, salud etc.), y gestionar

áreas propias de la administración pública: medio ambiente, ordenación territorial, obras públicas, carreteras, aeropuertos, minas, etc.; así como, para el nombramiento y remoción de los funcionarios y el personal de la administración pública del Estado o Provincia correspondiente.

D. Autonomía tributaria, para la creación, organización, recaudación de impuestos, tasas y contribuciones. Así mismo, esta autonomía implicaría las asignaciones presupuestarias nacionales adicionales, los casos en los cuales estas entidades son titulares de éstos, como es el caso del "situado constitucional" en Venezuela¹³. En consecuencia, con base en sus ingresos propios y las asignaciones nacionales, estos entes gozan de autonomía presupuestaria para aprobar su propio presupuesto de gastos públicos.

E. Autonomía jurisdiccional, para la creación y organización de tribunales y demás formas de resolución de conflictos, derivados de las normas (leyes) estatales o provinciales. (En el caso de Venezuela la justicia desde 1945 fue asumida como una competencia del Poder Nacional lo cual está siendo objeto de reconsideración en el actual proceso de descentralización; y desde 1993 está compartida con los Municipios respectivos a los jueces de paz.

En Venezuela, los Territorios Federales, ocupados por importantes poblaciones indígenas, han sido elevados recientemente a las categorías de Estado, cuyas autoridades legislativas y ejecutivas propias, fueron electas por primera vez en diciembre de 1992. Es el caso de esos nuevos Estados (Delta Amacuro y Amazonas), particular referencia merece el caso del Estado Amazonas, cuya población indígena alcanza casi el 50% del total de su población. A pesar de que este Estado no se ha configurado plenamente como un Estado indígena, en virtud de la falta de organización electoral de las etnias y su escasa movilización política, algunos avances son interesantes de destacar. Así por ejemplo, en la Constitución del Estado fueron incorporadas a solicitud de diversas etnias, normas que

reconocen importantes derechos de los Pueblos Indígenas. Dichas normas representan un avance respecto a la Constitución y la legislación nacional, como son las relacionadas con la identidad cultural, étnica y territorial¹⁴:

Carácter multiétnico y pluricultural:

“Artículo 2: El Estado Amazonas es una Entidad Política multiétnica y pluricultural de la República de Venezuela, donde se garantiza la convivencia armónica entre sus pobladores.

Biodiversidad ecológica, genética y biológica:

Artículo 3: El Estado Amazonas reconoce que la biodiversidad ecológica, genética y biológica así como los recursos naturales existentes son patrimonio inalienable y su aprovechamiento y conservación debe servir a los intereses de sus habitantes y de la Nación.

Derecho a cultura, religión y lengua propia:

Artículo 11: El Estado Amazonas le reconoce a sus Pueblos y Comunidades Indígenas el derecho a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su fe religiosa y ritos ancestrales, a emplear y fomentar su lengua materna.

Derecho a la tierra:

Artículo 12: Las tierras ocupadas por los Pueblos y Comunidades Indígenas son de interés social e inalienables, en tal sentido los órganos competentes del Estado

procederán a delimitarlas de acuerdo con sus Patrones de Asentamiento para adjudicárselas en propiedad colectiva, según lo previsto en las Leyes Nacionales que rigen la materia.

Parroquias indígenas:

Artículo 15: El territorio del Estado, a los fines de su organización política, se divide en Municipios dentro de cuyo territorio podrán crearse Parroquias. La Asamblea Legislativa promoverá la realización de referendos en las Comunidades para la modificación de los elementos relativos a la organización municipal en la jurisdicción estatal.

UNICO: La Ley Estatal de la materia proveerá sobre una normativa especial que regirá el funcionamiento de las Juntas Parroquiales con asiento en Comunidades Indígenas”.

No obstante este significativo avance, todavía es muy prematuro hacer afirmaciones acerca del futuro del Estado Amazonas de Venezuela como “Estado Indígena”. En definitiva, su desarrollo en esa dirección dependerá de la movilización e incorporación política de las diversas etnias que habitan en ese Estado, lo cual no luce viable en el futuro inmediato.

2. *Municipios Indígenas*

Durante la época colonial, algunos territorios fueron organizados por la monarquía española, bajo la modalidad de “Municipalidades de los naturales”. Ello implicaba un fuero especial de los Pueblos Indígenas, para encontrar espacios

autonómicos en los asuntos propios de gobierno, elección de autoridades, resolución de conflictos, etc. No obstante, estas municipalidades fueron abolidas en la mayoría de los casos, por el Derecho nacional surgido de la independencia, preservándose en algunos casos el derecho de los indígenas de "ser elegidos para las (municipalidades) de nueva creación"¹⁵.

Los Municipios Indígenas pueden ser creados en aquellas extensiones territoriales pequeñas o medianas, aún dentro de los Estados Unitarios, con la finalidad de permitir niveles de autonomía municipal cónsonos y apropiados para el desarrollo de los Pueblos Indígenas. Estos Municipios Indígenas podrían gozar de las siguientes características organizacionales:

A. *Autonomía política*, para la elección de sus propias autoridades (Concejales, Alcalde, etc.). Así mismo, el territorio de estos Municipios podría configurarse como circuito electoral, a fin de que en su seno se eligiesen miembros (diputados o representantes) a la Cámara de Población, a los fines antes anotados (legislación y Constitución nacional).

B. *Autonomía normativa*, a través de su órgano o autoridad legislativa propia (Consejo Municipal), para crear, modificar o derogar las leyes locales (ordenanzas), en las materias de su competencia.

C. *Autonomía administrativa*, para la libre gestión de las materias de su competencia, propias de la vida local, incluyendo servicios públicos, policía, urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, turismo, asistencia social y otros. Así como para el nombramiento y remoción de los funcionarios y empleados al servicio de la administración pública municipal.

D. *Autonomía tributaria*, para la creación, recaudación e inversión de sus ingresos, lo cual, como quedó dicho, incluye los aportes nacionales, y la aprobación de su presupuesto de gastos públicos.

E. Autonomía jurisdiccional, para resolver las controversias locales que se susciten en relación con la interpretación y aplicación de sus normas.

En aquellos Estados donde la autonomía municipal no incluye la jurisdicción, podrían desarrollarse formas alternas de solución de conflictos -no jurisdiccionales-, por parte de las propias Comunidades Indígenas, en forma separada, dentro de los límites de la Constitución.

Escapa del objeto del presente trabajo, el relacionado con la aplicación del derecho consuetudinario indígena por parte de los tribunales estatales, como está consagrado en el Convenio 165 de la OIT y en algunas Constituciones, como es el caso de México y Paraguay¹⁶.

A nivel municipal, resulta importante el renacimiento de la justicia de paz o vecinal en América Latina, como ámbito para la resolución de conflictos menores, mediante los principios de la "conciliación", y subsidiariamente el contencioso de "equidad". Ello supone, apartarse del Derecho escrito, para la administración de la justicia de manera simple y sencilla en cada caso. En el caso de Venezuela, la Ley atribuyó a los Municipios la justicia de paz, mediante jueces electos popularmente a nivel inferior de parroquias¹⁷.

En todo caso, a nivel municipal la organización de los poderes públicos puede y debe gozar de una flexibilidad tal, que se adapte a las peculiaridades propias de la comunidad. En este sentido es importante destacar, que muchas Constituciones no prescriben formas uniformes de gobierno municipal, como sí suelen hacerlo para el gobierno nacional, o de los Estados o Provincias. Tal es el caso de la Constitución de Venezuela, la cual delega al legislador nacional y estatal la organización de los Municipios, estableciendo en forma expresa, que la ley podrá establecer "diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los Municipios, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, situación

geográfica y otros factores de importancia”. Dejando a salvo, que en todo caso esa organización municipal, “será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local”¹⁸.

3. *Los Territorios Indígenas*

La Constitución Colombiana (1991) consagró como “entidades territoriales” del Estado, a los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas¹⁹. La conformación de los “territorios indígenas” se realizará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial; y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial²⁰. Todas estas entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo cual implica los siguientes derechos²¹:

A. *Autonomía política*, para gobernarse por autoridades propias.

En este sentido, de conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por “consejos indígenas” conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades²². Y en caso de que un territorio indígena comprenda el territorio de dos o más departamentos, su administración se hará por los consejos indígenas en coordinación con los gobernadores de los respectivos departamentos²³.

En relación con la representación política nacional, los territorios indígenas no constituyen por sí circuitos electorales para la elección de senadores. En Colombia, el Senado está integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional, pero por expresa disposición constitucional, se establece un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas, mediante el sistema de cociente electoral. Sobre este particular,

la norma constitucional establece una interesante regulación en relación con los representantes de comunidades indígenas que sean candidatos, a fin de preservar la legitimidad de la representación indígena: “deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno”²⁴.

B. Autonomía Administrativa, para ejercer las competencias que les correspondan. En este sentido, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales²⁵. En relación con las competencias administrativas de los territorios indígenas, la Constitución consagra en particular las siguientes funciones de los consejos indígenas²⁶:

- a) Velar por la aplicación de las normas legales sobre uso del suelo y poblamiento de sus territorios.
- b) 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.
- c) Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por la debida ejecución.
- d) Velar la preservación de los recursos naturales.
- e) Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en sus territorios.
- f) Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional.

C. Autonomía tributaria, para administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus

funciones; y participar en las rentas nacionales. En relación con las funciones de los consejos indígenas, la Constitución establece como función específica la de percibir y distribuir sus recursos²⁷.

4. *Las Comunidades de la Costa Atlántica*

La Constitución de Nicaragua (1987) consagró el derecho de las Comunidades indígenas de la Costa Atlántica, a su “identidad cultural” y en consecuencia, a “dotarse de sus formas propias de organización y administrar sus asuntos locales conforme a sus tradiciones”²⁸. Así en el Título IX de la “División político administrativa”, se incluye el Capítulo II sobre “Comunidades de la Costa Atlántica”²⁹.

A nivel constitucional escasamente se regula la autonomía política de estas Comunidades, al consagrarse la “libre elección de sus autoridades y representantes”. El resto de los elementos relativos al “régimen de autonomía” en las regiones donde habitan las Comunidades de la Costa Atlántica para el ejercicio de sus derechos, se deja a la organización del Estado por medio de una ley³⁰.

5. *Las Comunidades Nativas*

En un grado inferior a la organización política, que ya no implica autonomía territorial, la Constitución de Perú (1993), consagra que las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen “existencia legal” y son “personas jurídicas”. Así mismo consagra su “autonomía organizacional” en el trabajo comunal, en el uso y libre disposición de las tierras; así como en lo “económico y administrativo”³¹, dentro del marco que la ley establece.

6. *La Autonomía de Organización Política Interna*

Sin consagrarse la autonomía político-territorial, algunas Constituciones han avanzado en el reconocimiento de la autonomía política de organización interna de los pueblos indígenas.

La Constitución de Paraguay (1992), al reconocer el derecho de los pueblos indígenas a preservar y desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat, consagra el derecho de éstos a “aplicar libremente su sistema de organización política, social, económica, cultural y religiosa”. Así mismo, consagra el derecho a la voluntaria sujeción a sus normas consuetudinarias para la regulación de la “convivencia interna”, siempre que ellas no atenten contra los derechos fundamentales establecidos en la Constitución³².

IV. Los derechos de participación política y administrativa

Finalmente, algunas Constituciones consagran el derecho de los Pueblos Indígenas a participar en la planificación y ejecución de políticas del Estado, que afecten su territorio o comunidad. Este derecho de participación se deriva no de las forma de Estado propiamente dicha, sino de la forma democrática de gobierno.

En este sentido, la Constitución colombiana establece que 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 este caso, en las disposiciones que se adopten el Gobierno propiciará la “participación” de los representantes de las respectivas comunidades³³.

En el caso de Paraguay, la Constitución garantiza a los pueblos indígenas, el derecho a participar en la vida política, económica, social y cultural del país, de acuerdo con sus usos consuetudinarios, esa Constitución y las leyes nacionales³⁴.

La participación de los pueblos y comunidades indígenas en la planificación y ordenación territorial ha sido un firme reclamo indígena, derivado de su concepto de “territorio”³⁵. Pero en todo caso, este derecho se deriva del derecho humano universal y americano a la participación ciudadana.

El llamado “derecho de participación”, se encuentra consagrado en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el artículo 20 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y en la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 23. Conforme estos instrumentos, toda persona tiene el derecho a participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos de su país, bien sea directamente o por medio de representantes escogidos libremente. Esta última forma de participación, es decir, de participación por medio de representantes, está desarrollada en los instrumentos legislativos nacionales, que reglamentan el derecho al sufragio³⁶.

En el presente trabajo nos vamos a referir a la participación directa de los ciudadanos en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos, a través de la Administración Pública. Se trata por tanto, de la participación del ciudadano como miembro de una comunidad “*uti socius*”, “*uti cives*” es decir, como simplemente afectado por el interés general, -excluyendo del objeto de nuestro estudio la intervención del ciudadano en la administración como “parte” de un procedimiento por ser titular de derechos o intereses propios “*uti singulus*” regulado en las leyes de Procedimientos Administrativos.

Ahora bien, lo que se busca con la participación ciudadana, no es supeditar la administración a la voluntad de los particulares; sino incluir en las decisiones o actuaciones de la administración referencias al interés general, buscando una validez efectiva de las mismas.

La Ordenación del Territorio es una política estatal (a largo plazo), mediante la cual se trata de coordinar las medidas que en esta materia pueda tomar la Administración Pública, ya que el territorio y sus habitantes se ven afectados tanto por la actividad del sector público como del privado.

Esta política no está limitada a los problemas urbanos y al urbanismo, sino que incluye todo lo relacionado con la

localización industrial, ordenación rural, reformas agrarias, conservación y protección del medio ambiente; lo que persigue modificar y mejorar las condiciones económicas y sociales de un país, sus regiones y localidades.

En el caso de que los pueblos o comunidades estén organizados en entes político-territorialmente, le corresponderá elaborar a esas entidades la elaboración de los planes propios de ordenación territorial (estatal o municipal u otros), y colaborar en la elaboración de los planes nacionales. Pero en todo caso, la ordenación del territorio, por repercutir directamente en el entorno vital del individuo y como miembro de una comunidad, es necesaria su participación como ciudadano en el proceso de elaboración de la voluntad administrativa en ese sector. Es por ello, que el ámbito de la Ordenación del Territorio es donde han surgido novedosas formas de participación "*utis cives*".

Este derecho a participar, o específicamente el derecho de participación en la conformación de la voluntad administrativa relativa al territorio y al urbanismo, corresponde a todo ciudadano -vecino que pueda verse afectado con dicha decisión-, en virtud de ser habitante de la comunidad objeto del plan. Pero ya que la vecindad no es una situación jurídica sino de hecho, la cual no se identifica con la titularidad que se tiene sobre una propiedad inmobiliaria. La participación en la ordenación territorial por parte de ciudadanos o grupos de ellos, se lleva a cabo mediante mecanismos de "información", "consulta" y "audiencias públicas" obligatorias a que están sometidos los planes de ordenación territorial como es el caso en Venezuela³⁷.

V. Reflexión final

Las consideraciones realizadas en el presente trabajo, evidencian una marcada tendencia en el constitucionalismo latinoamericano, a ocuparse y preocuparse por los Pueblos Indígenas, no solo para consagrar diversos derechos relacionados con su identidad étnica y cultural, sino aún más importante, para

establecer espacios político-territoriales propicios para su desarrollo con un alto grado de autonomía.

En este sentido es importante resaltar que este fenómeno no solo implica la autonomía de organización de la entidad correspondiente, y la elección de sus autoridades propias; sino la elección de las autoridades o representantes de esas comunidades indígenas ante las autoridades nacionales (órgano legislativo nacional), como es el caso de los senadores indígenas adicionales en Colombia.

Con todo ello, quizá lo que parece estar ocurriendo en este momento de nuestra historia, es un resumen dialéctico entre nación política y nación cultural, en definitiva entre unidad y diversidad. Se trataría finalmente, de un "reencuentro" entre el Estado Nacional y los Pueblos Indígenas, donde ambos ceden espacios propios para el logro de sus fines.

Por otro lado, independientemente de la forma de Estado y la autonomía organizacional político-territorial, es importante insistir en los derechos de participación política y administrativa, que derivan como derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas, particularmente en relación con la ordenación territorial.

REFERENCIAS

- 1 Constitución Federal de Venezuela de 1811. Capítulo IX. Disposiciones Generales, artículos 200 y 201, publicada en Las Constituciones de Venezuela, Allan Brewer Carías. Madrid. 1985.
- 2 Constitución de Venezuela de 1947, artículo 72, en Las Constituciones ..., *op.cit*
- 3 Constitución de Venezuela de 1961, artículo 77, en Las Constituciones ..., *op.cit*.

- 4 Ratificado por Venezuela en 1982, mediante ley aprobatoria publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria número 3.235 de fecha 3-8-83.
- 5 En el caso de Brasil, Chile, Honduras, Guatemala y Venezuela.
- 6 Constitución de Guatemala (1985), artículos 59 y 66; Constitución de Nicaragua (1987), artículos 89 y 180; Constitución de Brasil (1988), artículo 231; Constitución de Colombia (1991), artículo 7; Constitución de México (1992), nuevo artículo 4; Constitución de Paraguay (1992) artículos 62, 63 y 140; y la Constitución de Perú (1993), artículos 2 inciso 19º, 48 y 89.
- 7 Proyecto de Reforma General de la Constitución de 1961, Comisión Bicameral para la Revisión de la Constitución, Congreso de la República, Caracas, Marzo. 1992.
- 8 Willemsen Díaz, Augusto. "Ambito y ejercicio eficaz de la autonomía interna y el autogobierno para los pueblos indígenas", en Revista Estudios Internacionales del IRIPAZ número 4, Guatemala, 1993, página 142.
- 9 García Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional Comparado, Madrid. 1951, páginas 199 y 200.
- 10 Moles Caubet, Antonio. "Nación y particularismo", en Studia Iuridica, Facultad de Derecho U.C.V., Caracas, 1958, página 392.
- 11 García P. M., *op.cit.*, pagina 202.
- 12 Ver, García P. M., *op.cit.*, páginas 215 y siguientes.
- 13 Constitución de Venezuela, artículo 229.
- 14 Constitución del Estado Amazonas de Venezuela, de fecha 2-3-93.
- 15 Constitución de la Provincia de Caracas de fecha 31-1-1812, artículo 125, en Las Constituciones Provinciales, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Caracas. 1959.

- 16 Convenio 169 OIT, artículos 8, 9, 10, 11 y 12. Constitución de México, artículo 4; y Constitución de Paraguay, artículo 163.
- 17 Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos de Paz (Gaceta Oficial numero 4.634 Extraordinario de 22-7-93), artículos 1, 2 y 10.
- 18 Constitución de Venezuela, artículos 26 y 27.
- 19 Constitución de Venezuela, artículo 286.
- 20 Constitución de Venezuela, artículo 329.
- 21 Constitución de Venezuela, artículo 287.
- 22 Constitución de Venezuela, artículo 330.
- 23 Constitución de Venezuela, artículo 329, Parágrafo.
- 24 Constitución de Venezuela, artículo 171.
- 25 Constitución de Colombia, artículo 288.
- 26 Constitución de Colombia, artículo 330.
- 27 Constitución de Colombia, artículo 330.
- 28 Constitución de Nicaragua, artículo 89.
- 29 Constitución de Nicaragua, artículo 180.
- 30 Constitución de Nicaragua, artículo 181.
- 31 Constitución de Perú, artículo 89.
- 32 Constitución de Paraguay, artículo 63.
- 33 Constitución de Colombia, artículo 330, Parágrafo.
- 34 Constitución de Paraguay, artículo 65.

- 35 Ver, documento "Conclusiones de I Congreso Internacional de Derechos Humanos de los Indígenas", Caracas, 29 de octubre de 1993.
- 36 Ver, Ayala Corao, Carlos Manuel, "Notas sobre la participación ciudadana en la planificación territorial", en Revista de Derecho Urbanístico, número 2, Caracas. 1993.
- 37 Ver, Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (Gaceta Oficial número 3.238, Extraordinario de 11-8-83); y Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (Gaceta Oficial número 33.868 de 16-12-87).