



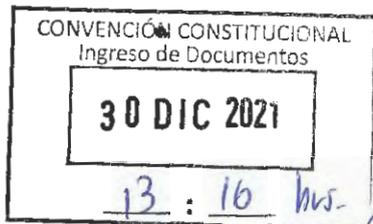
# INICIATIVA CONVENCIONAL CONSTITUYENTE N° 91 - 3

Iniciativa convencional constituyente presentada por Wilfredo Bacian, Eric Chinga, Adolfo Millabur, Tiare Aguilera, Natividad Llanquileo, Isabel Godoy, Margarita Vargas, Victorino Antilef, Rosa Catrileo, Elisa Loncon, Lidia González, Isabella Mamani, Luis Jiménez, Fernando Tirado, Félix Galleguillos, y Manuela Royo, que **“ESTABLECE UNA FORMA DE ESTADO REGIONAL, PLURINACIONAL E INTERCULTURAL, DESCENTRALIZADO Y CON AUTONOMÍAS TERRITORIALES E INDÍGENAS”**.

**Fecha de ingreso:** 30 de diciembre de 2021, 13:16 hrs.  
**Sistematización y clasificación:** Forma de Estado regional.  
**Comisión:** A la Comisión de Forma de Estado, Ordenamiento, Autonomía, Descentralización, Equidad, Justicia Territorial, Gobiernos Locales y Organización Fiscal. Art. 64 a) b), c), d), e) y m), del RG.  
**Cuenta:** Sesión 48ª; 05-01-2022.

#### Trámites Reglamentarios

ADMISIBILIDAD (art.83)	:	<input type="radio"/>
INFORME DE LA COMISIÓN TEMÁTICA (art.93)	:	<input type="radio"/>
LECTURA EN EL PLENO (art.94)	:	<input type="radio"/>
INFORME DE REEMPLAZO (art.94, inciso tercero)	:	<input type="radio"/>



Santiago, 30 de diciembre de 2021.-

**REF: Iniciativa de Norma Convencional Constituyente: "Forma de Estado Regional".**

**Para:** Mesa Directiva de la Convención Constitucional  
**De:** Convencionales de Escaños Reservados que suscriben

---

#### I.- Vistos

1. El Párrafo 2° del Título IV del Reglamento General de la Convención Constitucional establece las iniciativas constituyentes para la elaboración de las normas constitucionales.
2. Los artículos 81 y siguientes del Reglamento General de la Convención Constitucional permiten que las y los convencionales constituyentes puedan presentar iniciativas de normas convencionales constituyentes a la Mesa Directiva, a través de la Oficina de Partes de la Secretaría de la Mesa Directiva.
3. El artículo 64 del Reglamento General de la Convención Constitucional hace mención expresa al Principio de Plurinacionalidad; exigiendo a la Comisión de Forma de Estado, Ordenamiento, Autonomía, Descentralización, Equidad, Justicia Territorial, Gobiernos Locales y Organización Fiscal" *"Contemplan las autonomías plurinacionales como un principio orientador de las propuestas que esta comisión debe efectuar, sobre la base del respeto de la diversidad política, jurídica, económica, cultural e histórica existente, para promover el pleno ejercicio de los derechos de todas las naciones que existen en el territorio nacional"*.
4. Que a su vez, el mismo artículo 64 del Reglamento General de la Convención Constitucional contempla el Principio de Autonomías Territoriales, describiéndolo como un *"Principio que debe orientar las propuestas de esta comisión, en relación con profundizar las autonomías territoriales políticas, económicas, administrativas, legislativas, fiscales y tributarias, además de propender a fortalecer la capacidad de los entes territoriales para gestionar sus intereses locales"*.

5. El artículo 83 del Reglamento General de la Convención Constitucional exige que las iniciativas convencionales constituyentes sean presentadas con fundamento, por escrito, con articulado y dentro de plazo

6. El artículo 83 del Reglamento General de la Convención Constitucional exige que las iniciativas convencionales constituyentes no pueden ser firmadas por menos de ocho ni por más de dieciséis convencionales constituyentes.

## II.- Fundamento

La presente propuesta de Norma Constitucional se inclina por una Forma de Estado Regional, sin embargo, se construye, además, por variados elementos y definiciones que, aseguramos, son en extremo necesarios de concretar en el afán de perseguir un Estado realmente descentralizado, democrático y con enfoque de derechos.

### a) Forma de Estado Regional

Así las cosas, nuestro primer concepto clave, es la definición de Chile como un Estado Regional. Una Forma de Estado Regional puede definirse como la *“forma jurídica de Estado (...) intermedia entre el Estado Unitario y el Estado Federal, que busca compatibilizar las ideas de unidad estatal y descentralización o autonomía”*. En los estados regionales o autonómicos *“existen diversos centros de poder dispersos territorialmente, conciliando esto con un gobierno nacional”*<sup>1</sup>

Para entender este modelo de Estado, tenemos que entender el concepto de región. Una definición interesante la da el Consejo de Europa que, en la llamada declaración de Bordeaux de 1 de febrero de 1978, disponía: *“El concepto de región, en ocasiones distinto de un país a otro, señala en general a una comunidad humana que vive en el marco de un país. Esa comunidad se distingue por su homogeneidad cultural, histórica, geográfica y económica o una combinación de esos elementos, que lleva a su población a perseguir objetivos e intereses comunes”*. Se desprende de lo anterior<sup>2</sup> que la región es una construcción social, histórica y cultural que se ha constituido de forma autónoma al interior de una comunidad política,

---

<sup>1</sup> Exposición De Egon Montecinos, Director Centro de Estudios Regionales y del Instituto de Administración de la Universidad Austral De Chile, Ante La Comisión de Forma De Estado, Ordenamiento, Autonomía, descentralización, Equidad, Justicia Territorial, Gobiernos Locales y Organización Fiscal. 10 De Noviembre, 2021.

<sup>2</sup> Citada en: KOTZUR, Markus. "Federalismo, regionalismo y autonomía local como principios estructurales del espacio constitucional europeo", Revista de derecho constitucional europeo, N° 1, 2004, p. 61

caracterizada no sólo por la casualidad geográfica, sino por *“una historia vivida en común, una cierta homogeneidad cultural (...) e intereses económicos comunes.*

Al decir de Markus Kotzur en su libro *Federalismo, regionalismo y autonomía local* como principios estructurales del espacio constitucional europeo: *“los objetivos comunes vinculan y fundan la unidad”*<sup>3</sup>, la cooperación para la realización de los intereses compartidos constituye el motor inmanente de un modelo de Estado Regional. En otras palabras, cuando hablamos de región debemos pensar en una unión que vaya más allá de meros elementos geográficos o administrativos; se debe apuntar a una configuración de carácter cultural, social, territorial y política. De ahí que se pueda decir, con propiedad, que el regionalismo implica la existencia de *“una entidad jurídica, pública y territorial, dotada de autonomía legislativa”*<sup>4</sup>. En esta autonomía legislativa radica la diferencia sustancial entre este régimen y el Estado unitario. Con todo, este carácter no nos permite diferenciar adecuadamente el Estado regional y el Estado federal, porque en ambos casos tendríamos múltiples centros de impulsión política, aunque en el Estado regional este reparto del poder se vea acotado o atenuado.

En una Forma de Estado Regional:

- Existe una Única Constitución que rige a todos los territorios y habitantes de la República.
- El Estado está realmente Descentralizado en sus tres principales dimensiones: Política, Tributaria (fiscal y económica) y Administrativamente. Además de estar desconcentrado territorialmente. El proceso de desconcentración permitirá la autonomía necesaria para repensar y proteger los recursos naturales.
- Las regiones son verdaderamente autónomas, pues cuentan con autonomía: jurídica, política, legislativa, económica y reglamentaria; además de autonomías locales (municipal/regionales) y plurinacionales (autonomías territoriales indígenas/autonomías tribales).
- Existen múltiples mecanismos de participación ciudadana (democracia participativa, directa y semidirecta) y control ciudadano regional y local, tales como: plebiscitos, consultas locales, consulta y/o participación indígena e iniciativas populares legislativas
- Cobran relevancia los valores de: participación, control, solidaridad, equidad territorial, establecidos en forma de “principios constitucionales”, como elementos claves de nuestra convivencia social, organización territorial y gobernanza local
- Se instaura de manera progresiva, por lo que serán necesarias “normas transitorias”.

---

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> OVIEDO SOTO, Tarcisio. “La regionalización en los derechos italiano y español”, Revista de Derecho, Universidad de Chile.

## **b) Plurinacionalidad e Interculturalidad**

En segundo lugar, definimos al Estado como Plurinacional e Intercultural (copulativamente). Lo anterior, en el entendido que la Plurinacionalidad ya se ha definido dentro de la Convención Constitucional como el *“Reconocimiento de la existencia de los pueblos naciones preexistentes al Estado para lograr la igual participación en la distribución del poder, con pleno respeto de su libre determinación y demás derechos colectivos, su vínculo con la tierra, el mar, el agua, el hábitat, los territorios, los maritorios y los bienes comunes naturales, así como sus instituciones y formas de organización propias, cultura, idiomas, cosmovisión y todos aquellos usos y costumbres que emanan de su derecho propio ancestral.”*<sup>5</sup>

En este sentido, autores como Boaventura de Sousa Santos (2010), define a la plurinacionalidad como *“el reconocimiento de un concepto distinto de nación, que implica no sólo pertenencia a un ámbito geográfico sino además a una cultura determinada”*. Bajo ese mismo punto de vista, Salvador Millaleo se refiere a la Plurinacionalidad como *“la convivencia de distintas naciones bajo un mismo sistema constitucional y un mismo Estado, viviendo en condiciones de igualdad, afirmando que el Estado Plurinacional<sup>6</sup> reconoce la existencia de diferentes comunidades políticas nacionales dentro de un mismo Estado, organizándose institucionalmente para hacer posible la convivencia de esos pueblos dentro de los fines comunes del Estado, en un marco constitucional común y el respeto a las formas de gobierno de las diversas naciones internas de ese Estado<sup>7</sup>”*.

Adentrándonos en el concepto de Interculturalidad, Catherine Walsh señala que la perspectiva de interculturalidad se enraíza en el reconocimiento de la diversidad y diferencia culturales, con metas a la inclusión de la misma al interior de la estructura social establecida (...) la interculturalidad, según Walsh, *“es una estrategia, acción y proceso permanentes de relación y negociación entre, en condiciones de respeto, legitimidad, simetría, equidad e igualdad. Pero aún más importante es su entendimiento, construcción y posicionamiento como proyecto político, social, ético y epistémico -de saberes y conocimientos-, que afirma la necesidad de cambiar no sólo las relaciones, sino también las estructuras, condiciones y dispositivos de poder*

---

<sup>5</sup> Enfoque 4.1.3 Plurinacionalidad e Interculturalidad, Reglamento Comisión Derechos Humanos, Verdad Histórica y Bases para la Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición de la Convención Constitucional

<sup>6</sup> Entrevista de CNN Chile a Salvador Millaleo producto del lanzamiento de su libro *“Por una vía chilena a la plurinacionalidad. Intervenciones de una década”*. 14 de Septiembre del 2021.

<sup>7</sup> MILLALEO, Salvador, *“Por una vía chilena a la Plurinacionalidad”*, Editorial Catalonia, pp 32, 2021

*que mantienen la desigualdad, inferiorización, racialización y discriminación*<sup>8</sup>. siendo, por tanto, lo plurinacional algo por reconocer y lo intercultural algo por construirse.

Los conceptos copulativos de Plurinacionalidad e interculturalidad, nos permiten *“reconocer la existencia en este territorio de diferentes naciones (no sólo la chilena), permitiendo que todas ellas tengan la posibilidad de ser reconocidas en la vida del Estado, asegurando su participación en los espacios de representación política y de ejercicio del poder”*<sup>9</sup> avanzando así en derechos individuales y colectivos que ya tienen su reconocimiento en el plano internacional, pero que han sido difíciles de consagrar a nivel interno. En ese contexto, El ex Relator Especial James Anaya ya en el 2006 advertía sobre la normativa internacional referida a los Pueblos y Naciones Indígenas al señalar que: *“(…) los derechos de los pueblos indígenas pueden verse como parte del derecho internacional, sobre la base de disposiciones relevantes de tratados sobre derechos humanos, ampliamente ratificados, y otros instrumentos de aplicación general. Aun cuando estos instrumentos no hacen referencia expresa a los pueblos indígenas, instituciones internacionales relevantes, dotadas de autoridad competente, han interpretado estos instrumentos de acuerdo a la aceptación que prevalece actualmente sobre los pueblos indígenas y sus derechos.”*. Años después, en un informe del año 2013, el mismo relator señalaba: *“Los Estados tienen la obligación no solo de respetar los derechos humanos absteniéndose de todo acto que viole dichos derechos, sino también de tomar medidas para proteger, promover y hacer efectivos los derechos humanos. Este principio del derecho internacional de los derechos humanos es igualmente aplicable a los derechos específicos de los pueblos indígenas que se derivan de las normas de derechos humanos de aplicación general.”*

Esta obligación que le asiste al Estado en su conjunto está expresamente definida en diversas fuentes del derecho internacional, en particular y de manera sistemática en instrumentos sobre derechos humanos como el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. A modo de referencia se puede citar el artículo 15 número 2 de la Declaración de las Naciones Unidas en la que se señala:

*“Los Estados adoptarán medidas eficaces, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas 4 interesados, para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y promover la tolerancia,*

---

<sup>8</sup> WALSH, Catherine “Interculturalidad Crítica y Educación Intercultural” ponencia presentada en el Seminario “Interculturalidad y Educación Intercultural”, organizado por el Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello, La Paz, 9-11 de marzo de 2009.

<sup>9</sup> FIGUEROA HUENCHO, Verónica en entrevista a Diario La Tercera: ¿De qué hablamos cuando hablamos de un Estado Plurinacional? Expertos en Pueblos Originarios y DDHH responden”. 15 de Julio del 2021.

*la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad.”*

En la Declaración Americana del año 2016, a la que el Estado de Chile concurrió a su aprobación, se lee en su artículo VI sobre los Derechos Colectivos: *“Los pueblos indígenas tienen derechos colectivos indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos. En este sentido, los Estados reconocen y respetan, el derecho de los pueblos indígenas a su actuar colectivo; a sus sistemas o instituciones jurídicos, sociales, políticos y económicos; a sus propias culturas; a profesar y practicar sus creencias espirituales; a usar sus propias lenguas e idiomas; y a sus tierras, territorios y recursos. Los Estados promoverán con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas la coexistencia armónica de los derechos y sistemas de los grupos poblacionales y culturas.”*

En esa misma línea, no solo debe tenerse en cuenta los instrumentos internacionales que expresamente han sistematizado los derechos fundamentales colectivos de los Pueblos y Naciones Indígenas, sino también, otras fuentes normativas como lo advierte claramente el ex Relator al describir como ejemplo, el principio de no discriminación: *“Otro tratado internacional relevante es la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial. Al igual que otros tratados sobre derechos humanos, el Convenio contra la Discriminación no menciona específicamente los grupos o individuos indígenas. Sin embargo, el principio de no discriminación que se establece en el Convenio, y que prevalece en todos los otros instrumentos internacionales de derechos humanos, presenta implicaciones particulares a favor de los pueblos indígenas. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), que promueve la implementación del Convenio, ha adoptado una Recomendación General que identifica tales implicaciones. En su Recomendación General sobre Pueblos Indígenas, el CERD identifica a los pueblos indígenas como vulnerables a los patrones de la discriminación que les ha privado, como grupos, del disfrute de sus propiedades y sus formas de vida distintas y, por lo tanto, hace una llamada a los Estados para que adopten medidas especiales que protejan los patrones culturales indígenas y las formas tradicionales de tenencia de tierras.”*

Desde una perspectiva jurídica interna, cabe señalar que la Convención Constitucional ha definido el concepto de plurinacionalidad como principio que irradiará el texto constitucional, dicha definición prescribe que el *“Reconocimiento de la existencia de los pueblos naciones preexistentes al Estado para lograr la igual participación en la distribución del poder, con pleno respeto de su libre determinación y demás derechos colectivos, su vínculo con la tierra, el mar, el agua, el hábitat, los territorios, los maritorios y los bienes comunes naturales, así como sus*

*instituciones y formas de organización propias, cultura, idiomas, cosmovisión y todos aquellos usos y costumbres que emanan de su derecho propio ancestral.”*

Por lo que para la propuesta de norma constitucional, se tuvo especial observancia al Reglamento General de la Convención Constitucional que entrega un mandato claro a la Comisión de Forma de Estado, Ordenamiento, Autonomía, Descentralización, Equidad, Justicia Territorial, Gobiernos Locales y Organización Fiscal, señalando detalladamente en su artículo 64 aquellos temas que debe abordar y los principios que deben orientar su actuar, dentro de los que destaca el Principio de Plurinacionalidad en virtud del cual la Comisión debe *“contemplar las autonomías plurinacionales como un principio orientador de las propuestas que esta comisión debe efectuar, sobre la base del respeto de la diversidad política, jurídica, económica, cultural e histórica existente, para promover el pleno ejercicio de los derechos de todas las naciones que existen en el territorio nacional”*,

En dicho artículo 64 del reglamento, también prescribe como mandato a esta comisión el principio de Autonomías Territoriales; *“Principio de Autonomías Territoriales. Principio que debe orientar las propuestas de esta comisión, en relación con profundizar las autonomías territoriales políticas, económicas, administrativas, legislativas, fiscales y tributarias, además de propender a fortalecer la capacidad de los entes territoriales para gestionar sus intereses locales.”*

La normativa que presentamos sienta sus bases y está en total armonía, además, en diversos tratados internacionales en la materia, a saber, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece el derecho a la libre determinación de los pueblos en su art. 1°, así como también prescribe el derecho de las personas pertenecientes a minorías étnicas en su art. 27.

Por su parte el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también se refiere al derecho a la libre determinación de los pueblos en su art. 1°. Lo anterior se refiere no solo a los pueblos indígenas, sino que incluye a todos los grupos sociales con derecho a su autodeterminación.

En la especificidad respecto de los pueblos indígenas, la Convención sobre los Derechos del Niño establece el derecho de los niños indígenas a su cultura, religión e idioma en su art. 30.

Es necesario también citar el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, que prescribe: el respeto de los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales en su art. 5°; Pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de los pueblos indígenas en su art. 6°, Derecho a decidir propias prioridades de desarrollo en su art.

7°; También establece el derecho a tener sus propias instituciones y medios de educación en su art. 27 inc. 3.

Respecto de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, es necesario señalar que establece en su art. 3° que los pueblos tienen derecho a la determinación de su condición política y persecución de su desarrollo; en su art. 4° el derecho a la autonomía y autogobierno; diversos artículos establecen, en síntesis, el derecho a desarrollar sus instituciones propias (Artículo 5, primera parte, artículo 19, art. 20, párrafo 1, Art. 33, párrafo 2, art. 34).

Respecto del derecho comparado que ha sido revisado para la formulación de la presente propuesta, podemos destacar que la Constitución Política de México, prescribe entre otros aspectos que, *“Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía” (Artículo 2, letra A).*

Por su parte, la Constitución de Nicaragua del año 2012 establece, en lo pertinente, que, *“El Estado organizará, por medio de una ley, el régimen de autonomía para los pueblos indígenas y las comunidades étnica” (Artículo 181)*

A nivel interno, en Chile ya existen experiencias en materia de estatutos especiales para determinados territorios que, por sus especiales características, cuentan con un tratamiento diferenciado por parte del ordenamiento jurídico nacional. Este es el caso del borde costero marino de los pueblos originarios, la Isla de Rapa Nui y las áreas de desarrollo indígena.

La ley 19.253 aprobada en octubre de 1995, crea en su art. 26 la figura de las áreas de desarrollo indígena (ADIs) las cuales define como “espacios territoriales determinados en los cuales los órganos de la administración del Estado deben focalizar su acción para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas de origen indígena que habitan dichos territorios”. Para la constitución de las ADIs, la Ley Indígena establecía las condiciones que deben cumplir, las competencias de los involucrados y las instancias para asumir el proceso de autodesarrollo o de desarrollo, estableciéndose los siguientes criterios:

- a. Espacios territoriales en que han vivido ancestralmente las etnias indígenas;
- b. Alta densidad de población indígena;
- c. Existencia de tierras de comunidades o individuos indígenas;
- d. Homogeneidad ecológica; y,
- e. Dependencia de recursos naturales para el equilibrio de estos territorios, tales como manejo de cuencas, ríos, riberas, flora y fauna.

Sin perjuicio de que la constitución de estas áreas sólo se consideraba para ser objeto la focalización de políticas coordinadas del Estado orientadas al desarrollo económico y el uso racional de los recursos con identidad y en base a cómo lo definan las comunidades y/o pueblos indígenas involucradas, estas figuras constituyen un ejemplo más de la necesidad de considerar los territorios de los pueblos indígenas como autónomos a fin de que sean estos quienes definan su propio destino.

Por otra parte, el 31 de enero del año 2008, se promulgó la Ley N° 20.249, más conocida como "Ley Lafkenche" que crea la figura jurídica del espacio marino costero de los pueblos indígenas y tiene como objetivo preservar el uso consuetudinario de dichos espacios, a fin de mantener las tradiciones y el uso de los recursos naturales por parte de las comunidades indígenas del borde costero. La ley establece los criterios y procedimientos para que un espacio costero delimitado pase a ser administrado por comunidades o asociaciones indígenas cuyos integrantes hayan ejercido su uso consuetudinario, bajo un convenio de uso de carácter indefinido.

La Ley de Reforma Constitucional N°20.193 que introduce el artículo 126 bis a la Constitución Política Chile, concede a los territorios de Isla de Pascua y Archipiélago de Juan Fernández la calidad de "territorio especial", lo que en la práctica significa que se rigen por una Ley Orgánica Constitucional que determinará su Estatuto de Gobierno y Administración. En el caso de Rapa Nui, este Estatuto se materializa con la Ley 21.070 que regula el ejercicio de los derechos a residir, permanecer y trasladarse hacia y desde el territorio especial de Isla de Pascua (2018).

Con el retorno a la democracia en el año 1990, iniciaron las fuertes críticas hacia el centralismo propugnado por la Constitución Política de 1980, pues se consideraba que éste obedecía a una lógica castrense e inadecuada para un país inserto en un sistema democrático y representativo. Es así como se iniciaron los esfuerzos para atenuar dicho centralismo, impulsándose en primer término una reforma constitucional que tuvo como finalidad primordial establecer los denominados Gobiernos Regionales, organismos con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, duales, conformados por un órgano unipersonal y ejecutivo, denominado intendente, y por un órgano colegiado, normativo, resolutivo y fiscalizar, denominado Consejo Regional. Dichos organismos se implementan con la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional N°19.175 de 1992, instalándose los primeros Gobiernos Regionales en el año 1993.

En el año 2017 se produce una nueva reforma constitucional que subdivide las funciones que ostentaba el antiguo intendente en dos nuevos cargos: el delegado presidencial, cargo de confianza del Presidente de la República; y, el gobernador regional, cargo elegido por votación popular. Según la Historia de la Ley, la modificación de los Gobiernos Regionales creados en

los 90' se basó en la necesidad de fortalecerlos en dos aspectos: *“por un lado, se hacía necesario disponer de un sistema de elección de consejeros regionales, en votación directa por parte de los ciudadanos y, por otro, era necesario implementar un mecanismo eficaz de traspaso de funciones y atribuciones desde órganos de nivel central a regional”*, esto con el objetivo de promover el poder y el crecimiento de todas las regiones, pues el *“proceso de descentralización constituye un paso necesario para asegurar criterios de equidad en pos de la dignidad y calidad de vida de las personas, constituyendo una necesidad de nuestro crecimiento económico”*.

Con lo precitado queda claro que los antecedentes jurídicos para invocar una forma de gobierno descentralizada y autónoma obedece a una evolución lógica que sigue hasta hoy, y que responde a la necesidad real de los grupos humanos que se identifican entre sí como colectivos capaces de enfrentar sus propias formas de gobierno y definir sus propias normas.

### **c) Autonomías Territoriales Indígenas**

La instalación de la Corona Española en nuestro territorio fue siempre de conquista. La llegada de Pedro de Valdivia y su “método” de sometimiento fue puesto a prueba rápidamente por los atacameños y los diaguitas, aunque sin mayor resistencia posible, después de quemar La Serena (1549) su población se redujo violentamente. Incluyendo las “encomiendas” como método de utilización esclavista, la fórmula era simple: utilizar los asentamientos indígenas para dejar personas a su cargo haciendo territorialidad en nombre de la Corona. Lo mismo hizo en su paso por lo que llamó “Santiago del Nuevo Extremo”, avanzando hacia el sur y cruzando el Bio Bio, hasta que en 1550 se registró el primer conflicto de relevancia entre mapuches y españoles. Tres años después los levantamientos de Arauco y Tucapel le mostrarían a la Corona que no existía interés en ser sometidos a formas de vida, de comercio y de administración que les eran ajenas.

Lo que vino después es relatado y comprobado por estudios que abundan en detalles de cómo el proceso colonizador se desplegó por todo el territorio hasta que los Borbones (S. XVIII) llegaron al poder en España, y con ello se ordenó decrecer en intervenciones militares y aumentar el comercio con los indígenas reconociendo que eran naciones diversas con intereses más comunes de los que se creía. Para este fin, el “parlamento” fue la instancia más importante para reunir a las autoridades de la Corona y a los distintos líderes indígenas, para tratar los problemas surgidos en la convivencia fronteriza. Las descripciones de “parlamentos” proporcionadas por los cronistas dan cuenta de la ceremoniosidad y suntuosidad con que éstos

se llevaban a cabo reflejando que, tanto para la Corona como para los pueblos, dichas instancias reunían el carácter de “oficiales” entre naciones diversas.

Los parlamentos más importantes del siglo XVIII fueron el Parlamento de Negrete (1726) y el Parlamento de Nacimiento (1764), que estuvieron forzados por encuentros armados, y el Parlamento de Tapihue, celebrado en 1774 bajo el gobierno de Agustín de Jauregui y que fue uno de los primeros acuerdos entre la Corona y el pueblo nación mapuche destinado incluso a zanjar diferencias entre los propios mapuches. Posterior a ello vinieron los parlamentos de Negrete (1793) convocado por el gobernador Ambrosio O'Higgins; ya en época de República, el Parlamento de Quilín (1814) y, el Parlamento de Tapihue del 5 de enero de 1825, que incluyó a un Naciente Senado Consultivo chileno.

Todos estos parlamentos buscaron, antes que cualquier otro objetivo, alcanzar la paz y armonía entre las naciones. Desde el primero hasta el último acuerdo celebrado instaba a los firmantes a reconocerse como distintos pero que ocupaban un territorio común (para la época reconocido entre Atacama y Chiloé). Todos a su vez, procuraban borrar desencuentros pasados: **“Verificada la unión, todos los Caciques bajo el juramento enunciado, hacen una amistad eterna con olvido de todos los disgustos pasados”**. (Artículo 12, Tratado de Tapihue de 1825)

Dichos parlamentos buscaban la unificación de la república, pero **siempre reconocieron autonomía territorial e incluso autonomía administrativa y judicial**, “18. Los Gobernadores o Caciques desde la ratificación de estos tratados no permitirán que ningún chileno exista **en los terrenos de su dominio** por convenir así al mejor establecimiento de la paz y unión, seguridad general y particular de estos nuevos hermanos”. “19. Haciendo memoria de los robos escandalosos que antiguamente se hacían de una y otra parte, queda desde luego establecido, que **el chileno que pase a robar a la tierra**; y sea aprendido (sic), **será castigado por el Cacique bajo cuyo poder cayere; así como lo será con arreglo a las leyes del país el natural que se pillase en robos de este lado del Biobío**, que es **la línea divisoria** de estos nuevos aliados hermanos”. (Artículos 18 y 19, Tratado de Tapihue de 1825)

El primer gran incumplimiento a dichos tratados en forma de Parlamentos, fue siempre la apropiación forzada por la violencia y/o el engaño a los naturales indígenas de sus territorios y recursos propios del territorio que ocupan, cuestión que no cambió con el tiempo, sino que muy por el contrario, empeoró con el correr de los años.

En 1835 se crearon las leyes de denuncios y diez años más tarde en 1845 la de colonización, iniciándose una política que tiende a apagar la soberanía autóctona a través de diversas decisiones y medidas legislativas unilaterales que ya no consideran los acuerdos pasados durante los parlamentos de la colonia y luego republicanos. Es así como en 1852, asestando otro golpe a la soberanía indígena, se crea por ley la Provincia de Arauco. Esta comprende en su demarcación “los territorios de indígenas situados al Sur del Bío Bío y al Norte de la provincia de Valdivia”. La integración administrativa iba a buen paso y los intentos de unificar la república ya no solo eran territoriales, sino que también sociales y políticos.

No obstante el trato ejercido o prometido ejercer a los indígenas desde sus inicios como corona española colonialista o de Chile como República, existió siempre la voluntad de alcanzar un acuerdo que permita la convivencia de varias identidades en un mismo territorio, la iniciativa fue tomada inicialmente por los locales o por los invasores indistintamente, siendo el actual escenario político constituyente la primera vez que concurren a un acuerdo voluntario ambas partes, integrándose todos los pueblos reconocidos en la República actual.

En el contexto de movilización social indígena a gran escala llevado a cabo en la gran mayoría de los países de América Latina desde la década de 1970's, la principal bandera de lucha ha sido la del derecho a la Autonomía. Aunque con matices, en décadas recientes instrumentos jurídicos internacionales han incorporado este derecho como una forma práctica del ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas, lo cual ha derivado en una serie de reformas constitucionales que han intentado hacer frente a este nuevo panorama.<sup>10</sup>

La Autonomía Territorial es la característica de una comunidad política organizada en un Estado donde conviven diversas naciones buscando condiciones de igualdad entre ellas, mediante la garantía de derechos colectivos para las naciones que han sido históricamente denegadas u oprimidas. La autonomía territorial hace referencia<sup>11</sup> a la capacidad de cada uno de los niveles territoriales para dirigir y gestionar todos aquellos asuntos y materias que se encuentren en el ámbito de sus intereses”.

Uno de los principales instrumentos jurídicos de carácter internacional que ha trascendido porque a partir de él se han reformulado las legislaciones en materia indígena de un importante número de países, lo es sin duda el Convenio 169 de la Organización Internacional del trabajo

---

<sup>10</sup> <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Geografiasocioeconomica/Geografiacultural/54.pdf>

<sup>11</sup> <http://saberescollectivos.cl/2021/08/04/la-autonomia-territorial-es-la-principal-realizacion-de-la-libre-determinacion/#:~:text=Es%20la%20caracter%C3%ADstica%20de%20una,sido%20hist%C3%B3ricamente%20denegadas%20u%20oprimidas>

(OIT)<sup>12</sup>. Este Convenio reconoce la existencia de pueblos indígenas, les confiere un estatus jurídico y les consagra una serie de derechos sociales, culturales, económicos y también territoriales. El tema del territorio es uno de puntos nodales tratados en el Convenio, lo define como *“la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan y ocupan de alguna manera”*. Y establece ciertos derechos: *“los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios o con ambos”*; asimismo deberán reconocer y garantizar *“el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan”*, y tomar medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos a utilizar las tierras *“a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia”*. Pero también dispone que los pueblos indígenas tienen derecho *“a participar en la utilización, administración y conservación”* de los recursos naturales existentes en sus tierras y territorios, a *“participar siempre que sea posible de los beneficios que reporten la explotación por parte del Estado de los recursos existentes en sus tierras”* y de *“recibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir sus tierras como resultado de esas actividades”* (Convenio 169, artículos 13-16).

Concepto de Territorio: Podemos decir que, el territorio es el espacio apropiado mítica, social, política o materialmente por un grupo social que se “distingue” de sus vecinos por prácticas espaciales propias. El territorio representa para las comunidades indígenas el espacio geográfico de inscripción de la memoria colectiva, soporte material de su vida comunitaria y referente simbólico de su identidad colectiva. En el contexto del multiculturalismo, la dimensión cultural del territorio adquiere sentido político en la medida en que pretende legitimar su apropiación por un grupo. (...) Por ello, la reducción de lo territorial a su dimensión estrictamente cultural ocultaría el papel preponderante del territorio en la construcción de las jerarquías políticas, sea a nivel micro de las sociedades locales o en la relación con la sociedad global. De esta manera, la demanda territorial de los pueblos indígenas, contiene dos dimensiones: *“La primera dimensión - el espacio - se expresa en la demanda por el uso, goce y manejo de los recursos naturales. La segunda dimensión se expresa, por una parte, en el reclamo por el control sobre los procesos de orden político, económico, social y cultural gracias a los cuales se asegura la reproducción y continuidad material y cultural del grupo en cuestión, y de otra parte, en el reclamo de que tales procesos estén regidos y se lleven a cabo según la normatividad propia de los pueblos indígenas”*.

Entonces, debe subrayarse que las demandas territoriales tienen distintos componentes tanto de carácter material, relacionados con los espacios físicos reivindicados y con los recursos que

---

<sup>12</sup> [https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/110977/Meza\\_Glaesser.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/110977/Meza_Glaesser.pdf?sequence=4&isAllowed=y)

hay en ellos, así como componentes inmateriales, es decir, de carácter simbólico, pero también y de manera importante, de carácter político. Así, la demanda indígena por el territorio y los recursos naturales se vincula estrechamente a otra reivindicación emergente de los pueblos indígenas en nuestro país, como es aquella relacionada con su derecho a la libre determinación y a la autonomía, esta última, como expresión o manifestación concreta del primer derecho.

#### **d) Descentralización, Equidad y Justicia Territorial**

Otro de nuestros conceptos clave es la Descentralización, la cual consiste en un proceso de reforma del Estado para distribuir el poder político fiscal y administrativo, a través del que se modifica el aparato institucional y se traspasan competencias y responsabilidades a instituciones territoriales autónomas o desconcentradas, propiciando que las regiones y municipios puedan asumir decisiones y acciones relevantes respecto de su propio desarrollo. La descentralización constituye una demanda histórica<sup>13</sup> para nuestro país, toda vez que Chile es uno de los países más centralizados de acuerdo a la OCDE, siendo esta una de las causas fundamentales a la hora de evaluar la desigualdad y la diferencia de niveles de vida en regiones. Nuestra geografía, diversidad, diferencias climáticas, de matriz productiva, etc. no resisten el centralismo imperante ni un minuto más. La descentralización debe perseguir un propósito, creemos que a diferencia de la constitución del 80 donde el propósito era tener municipios y regiones débiles, para liberar las fuerzas del mercado a nivel territorial para proveer salud y educación, creemos que hoy nuestro propósito convocante es empoderar municipios y regiones, fortalecer la democracia regional y hacer frente a las desigualdades territoriales.

Por su parte, el término equidad territorial hace referencia a la dimensión espacial de la justicia social. Designa una configuración geográfica que aseguraría a todos las mismas condiciones de acceso a los servicios públicos, al empleo y a las diversas ventajas de la vida en sociedad. Así como la justicia social es una idea, un objetivo o una utopía más que un hecho, la equidad

---

<sup>13</sup> ABALOS KÜNING, José Antonio: "Descentralización Fiscal y Transferencia de Competencias: Aproximación General y Propuestas para Fortalecer los Gobiernos Regionales de Chile" Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, CEPAL, 2014.

territorial es un concepto, y es un principio de ordenamiento, que permite comprender las situaciones reales signadas por la injusticia espacial. Por esta última expresión es necesario entender que la organización del «territorio», crea efectos de lugar que pueden consolidar, agravar o disminuir las injusticias sociales. Con el fin de dar cuenta de la diferenciación espacial, el discurso geográfico que aborda las desigualdades territoriales es de larga data.

De este modo, el igualitarismo social y la homogeneidad espacial, si suponemos que esto pudiera ser planificado, no son las fórmulas necesariamente más justas. Esta idea maestra tiene que ver con el concepto de desarrollo, proceso de crecimiento ampliado y de mejoramiento, para todos, de las condiciones de vida que, en la historia, se ha llevado a cabo siempre de modo desigual y que, en el plano teórico, puede ser pensado en efecto como necesariamente desigual. El modelo centro-periferia analiza así los flujos asimétricos que resultan de las relaciones de fuerzas socioeconómicas (capacidad de una formación social para fijar en el espacio los frutos del trabajo, redistribución más o menos equitativa de los frutos del crecimiento, relaciones establecidas con el exterior), que provocan la localización de los binomios «centro-periferia». Permite caracterizar los territorios respecto de la justicia espacial: si el centro desempeña un papel de polo de desarrollo y lleva a su periferia a una dinámica de desarrollo que aprovecha a los habitantes de esta última, la configuración geográfica, aunque desigual, puede ser calificada de justa. Si, por el contrario, el centro explota su periferia sin difundir en ella el desarrollo, la configuración debe ser calificada de injusta.

Desde regiones, la centralización de los recursos financieros, de infraestructura y capital humano produce desigualdades difíciles de contrapesar con la capital del país que concentra el 40% de la población. Un desarrollo armónico y equitativo entre regiones, que favorezca la igualdad y justicia territorial, requiere de un marco legal con políticas territoriales descentralizadas que refuerce decisiones con foco territorial.<sup>14</sup>

Teniendo en consideración la necesidad de poner fin al centralismo exacerbado que nos aqueja transversalmente de norte a sur; la urgencia de descentralizar nuestro país para que las regiones logren obtener el protagonismo que siempre han merecido; el anhelo de que la ciudadanía logre ejercer un rol activo en la toma de decisiones para incidir directamente en los temas que les interpelan; nos parece indispensable que la Forma de Estado imperante en Chile

---

<sup>14</sup> <https://www.uestatales.cl/cue/?q=node/9156>

sea Regional, Plurinacional e Intercultural; por todos los argumentos expresados precedentemente.

### **III.- Propuesta de Norma**

#### *ARTÍCULO X: Forma de Estado*

*Chile es un Estado regional plurinacional e intercultural, descentralizado y con autonomías territoriales e indígenas.*

*El Estado de Chile se organiza territorialmente en comunas, regiones autónomas, territorios autónomos indígenas, territorios insulares y territorios especiales.*

*Las comunas, regiones autónomas, territorios autónomos indígenas son núcleos políticos y administrativos autónomos, con las potestades y competencias necesarias para el cumplimiento de sus fines. Cuentan con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio.*

*El Estado garantizará el desarrollo armónico, adecuado, equitativo, solidario y justo entre las diversas unidades territoriales.*

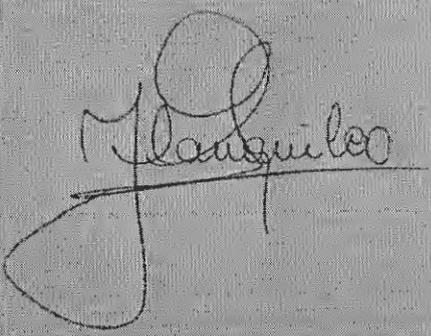
### **IV.- Convencionales Constituyentes Patrocinantes**

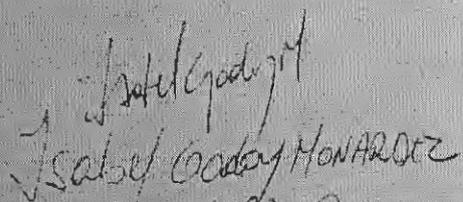
  
WILFREDO BACIAN DELGADO  
CONVENIONAL CONSTITUYENTE  
PUEBLO QUECHUA

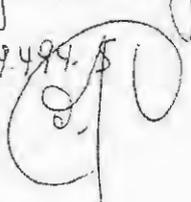
  
Elio Chingoz  
11 617 206-2

  
Adolfo Millamani

  
TIZCE REUIGERA  
15.486.020-7

  
Juanquileo

  
Isabel Cordero MONARQUEZ  
11 204.087-0

Margarita Vargas López  
9757499-5  


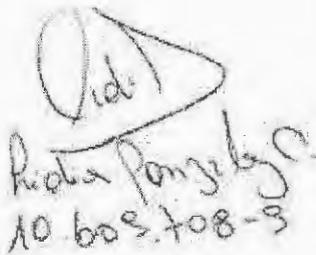
  
Victorino Antikay Nanco  
10 635.125-2



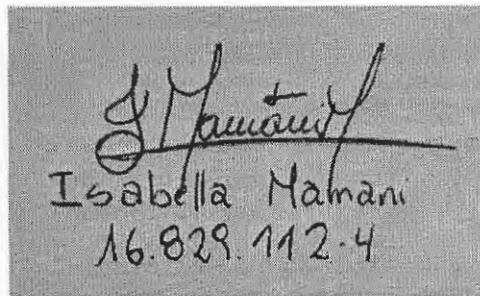
Rosa Elizabeth Catrileo Aves  
RUT: 14.222.289-2  
ABOGADA



Elisa Loncon Antileo  
RUN 9.209.969-5



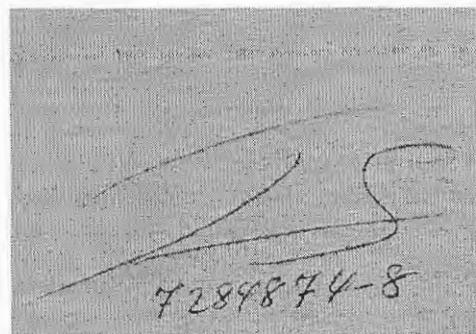
Rida Ponzobon  
10.608.708-3



Isabella Mamani  
16.829.112.4



Luis Jiménez Cáceres  
15.693.913-7

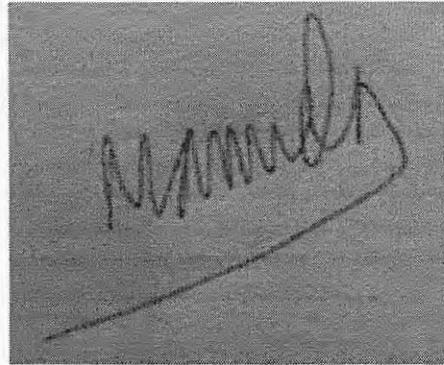


7289874-8

Fernando Tirado



**FELIX GALLEGUILLOS AYMANI  
CONVENACIONAL CONSTITUYENTE  
PUEBLO NACIÓN LICKANANTAY/ATACAMEÑO**



Manuela Royo Letelier

15.383.358-3

**V.- ADHIEREN**



Vanesa Hope Espoz / 13.902.978-K