

(S-2280/19)

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

CAPITULO I PROPIEDAD COMUNITARIA INDIGENA

ARTICULO 1º.- OBJETO

La presente ley especial es reglamentaria del inciso 17 del artículo 75 de la Constitución Nacional, en lo que respecta a la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas; del artículo 18 del Código Civil y Comercial de la Nación y de las normas complementarias establecidas por el convenio internacional ratificado por ley Nº 24.071. Los derechos reconocidos por dichas normas corresponderán a las comunidades indígenas con personería jurídica inscriptas en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (RENACI), de acuerdo a lo estipulado por la presente ley.

ARTÍCULO 2º.- PROPIEDAD COMUNITARIA INDIGENA

La propiedad comunitaria indígena es un derecho real reconocido por esta ley especial, autónomo y colectivo, ejercido por una comunidad indígena con personería jurídica inscripta, sobre las tierras que tradicionalmente ocupa, de conformidad con las previsiones de esta ley.

Este derecho no es transmisible y las tierras sobre las que se ejerce no son enajenables ni susceptibles de subdivisión, gravámenes o embargos. Las tierras podrán ser objeto de otros actos jurídicos en tanto así lo decida la comunidad y no se desvirtúen las estipulaciones del art. 17, inc. 3º de la Ley 24.071, ni la finalidad del reconocimiento constitucional sobre la propiedad comunitaria.

La propiedad comunitaria indígena se extiende al subsuelo y al espacio aéreo, en la medida en que su aprovechamiento sea posible, con los mismos alcances dispuestos para el dominio por el derecho común.

Las tierras objeto de la propiedad comunitaria indígena, son la base de la subsistencia material y espiritual de las comunidades y de su desarrollo e identidad, al tiempo que constituyen fuente de vida y parte esencial de sus culturas, para su desarrollo social y económico, respetando el espacio físico y espiritual dentro del cual se desarrolla la vida y la cultura de cada comunidad indígena.

ARTÍCULO 3º.- OCUPACION TRADICIONAL

La ocupación tradicional efectiva al momento del reconocimiento del artículo 75, inciso 17 de la Constitución Nacional, actual y pública de tierras por parte de una comunidad reconocida antes o después de dicho momento, es requisito constitutivo de la propiedad comunitaria indígena, cuyo reconocimiento podrá ser demandado conforme los modos de adquisición previstos en el artículo 7 de esta ley. La posesión posterior al reconocimiento constitucional estará sujeta a las previsiones de esta ley.

ARTÍCULO 4º.- TIERRAS APTAS Y SUFICIENTES

La adjudicación de tierras en propiedad comunitaria indígena se hará procurando satisfacer el requerimiento de ser aptas y suficientes para el desarrollo humano de la comunidad. Dicha adjudicación deberá efectuarse en el lugar de la posesión y habitación de la comunidad o, de no ser posible, previo procedimiento de consulta con esa comunidad, deberá asignarse una superficie equivalente en las zonas próximas más apropiadas para su desarrollo, de acuerdo a sus pautas culturales.

ARTÍCULO 5º.- USOS

Sin perjuicio de lo dispuesto por los artículos 121 y 124 de la Constitución Nacional, la exploración y explotación de los recursos naturales dentro de una propiedad comunitaria indígena requerirá la autorización de la misma, manifestada por medio del correspondiente procedimiento de consulta previa, libre e informada, a los efectos de establecer sus modalidades y evitar daños al medio ambiente. El procedimiento de consulta será supervisado en todas sus instancias por la Autoridad de Aplicación.

ARTÍCULO 6º.- PROTECCION DE SITIOS DE CULTO

Se declara la intangibilidad de los sitios de culto y enterramientos correspondientes a los pueblos indígenas en todo el territorio nacional. La autoridad de aplicación, en consulta previa, libre e informada con las comunidades más cercanas del mismo pueblo, demarcará estos sitios como Áreas de Protección Cultural Indígena cuando se encuentren fuera de zonas bajo propiedad comunitaria y establecerá los parámetros de ingreso a los mismos y de protección patrimonial y cultural, que podrán consistir en servidumbres o restricciones al dominio.

La autoridad de aplicación podrá disponer interdicciones administrativas cautelares de movimientos de tierra u obras que

pongan en peligro la preservación de las Áreas de Protección Cultural Indígena.

CAPITULO II ADJUDICACIÓN DE TIERRAS

ARTÍCULO 7º.- MODOS DE ADQUISICIÓN

La propiedad comunitaria indígena se adquiere de los siguientes modos:

- 1) Sobre tierras fiscales, por reconocimiento y transferencia del Estado nacional, provincial o municipal.
- 2) Sobre inmuebles del dominio privado, por cesión, donación, prescripción adquisitiva, compra o expropiación.

Cuando los miembros de una comunidad fueran titulares del dominio de tierras a título personal, podrán ceder a la comunidad el dominio para constituir una propiedad comunitaria indígena.

ARTÍCULO 8º.- CONSULTA.

Toda adjudicación de tierras deberá hacerse previa consulta con la comunidad indígena involucrada, salvo que la adjudicación fuera solicitada por la propia comunidad. En caso de ser necesario el traslado de una comunidad indígena como consecuencia de una adjudicación de tierras dispuesta por la autoridad de aplicación, dicha autoridad deberá hacerse cargo de los gastos que demande el traslado.

ARTÍCULO 9º.- OCUPACIÓN POSTERIOR AL 24 DE AGOSTO DE 1994

Cuando la posesión de tierras por parte de una comunidad legalmente inscripta y con personería jurídica vigente, se hubiere verificado con posterioridad al 24 de agosto de 1994, fecha de sanción de la reforma constitucional, pero con anterioridad al 23 de noviembre de 2006, fecha de sanción de la Ley N° 26.160, y subsistiere en forma pacífica, la comunidad podrá requerir a la autoridad de aplicación, en la medida de lo posible y de acuerdo a los criterios y pautas que establezca el Estado:

- a) la adjudicación de dichas tierras si éstas fueren fiscales, y el otorgamiento del correspondiente título de propiedad comunitaria a la comunidad; o
- b) la adjudicación de otras de similares características en la misma zona, si ello fuere posible; o
- c) la compra de las mismas por parte del Estado o su expropiación y posterior adjudicación.

La ocupación posterior y no pacífica de tierras, no da derechos.

ARTÍCULO 10.- FISION DE COMUNIDADES

En los casos en que se produzca una nueva comunidad a raíz de la separación de un grupo parental, se seguirá el siguiente procedimiento:

- a) Los miembros de la nueva parcialidad podrán solicitar ante el INAI la inscripción de su personalidad jurídica en el RENACI.
- b) La Autoridad de Aplicación formará en ese caso una comisión para revisar el proceso de génesis de la nueva comunidad. En los casos en que la nueva personalidad jurídica sea otorgada, implicará de modo automático la renuncia de los miembros de la nueva comunidad a su pertenencia a la comunidad de la que se separaron.

En ningún caso un mismo sujeto puede pertenecer a más de una comunidad al mismo tiempo.

En ese caso previsto en el inciso b) el INAI evaluará la posibilidad de subdividir la propiedad comunitaria originaria y asignar a cada comunidad parte una porción de las tierras subdivididas. En caso de resultar inviable la subdivisión de la propiedad comunitaria previa, el INAI, gestionará la entrega de otras tierras aptas y suficientes para el desarrollo de la nueva comunidad, de acuerdo con los parámetros del artículo anterior.

ARTÍCULO 11.- TIERRAS EXCLUIDAS

No podrán ser adjudicadas aquellas tierras que el Poder Ejecutivo Nacional incluya en el Registro de Tierras de Valor Estratégico Nacional, que será llevado por la Jefatura de Gabinete de Ministros.

En esos casos, no podrán ser desalojadas las propiedades comunitarias indígenas inscriptas, si en forma previa al procedimiento previsto por el artículo 17 de la Constitución Nacional no se realizare un proceso de consulta previa, libre e informada para la readjudicación de tierras en propiedad comunitaria en las zonas lo más próximas posibles, en condiciones que las hicieren aptas para su habitación, subsistencia y desarrollo de la comunidad, haciéndose cargo el Estado Nacional de todos los gastos que ello demande.

ARTÍCULO 12.- INSCRIPCION REGISTRAL

El Registro de la Propiedad Inmueble de la jurisdicción que corresponda al bien, deberá tomar razón de los inmuebles que se inscriban como propiedad comunitaria en los términos del artículo 18 del Código Civil y Comercial de la Nación y artículo 75 inc. 17 de la

Constitución Nacional, y anotará las restricciones establecidas en el artículo 2º de la presente ley. La enumeración de tales restricciones también deberá hacerse constar en el respectivo título de propiedad comunitaria.

ARTÍCULO 13.- CORRECCIÓN REGISTRAL

En caso de existir errores en la inscripción previa de la titularidad de las tierras comunitarias, o en aquellos casos en que existan títulos individuales otorgados previamente a favor de los integrantes de una comunidad indígena, la Autoridad de Aplicación podrá, a pedido de parte, y previa verificación sumaria de los errores denunciados, unificar y/o corregir los títulos otorgados en los términos de la presente ley.

ARTÍCULO 14.- ABANDONO

La muerte de alguno de los integrantes de la comunidad o abandono de la propiedad por algunos de ellos no provoca la pérdida del derecho de propiedad comunitaria en la medida que la comunidad subsista como tal.

Cuando los integrantes de la comunidad se reduzcan a menos de tres individuos y esa situación persistiera por el lapso de un año, se considerará abandono de tierra.

El miembro de una comunidad adjudicataria de tierras que las abandone no podrá reclamar ningún derecho sobre la propiedad comunitaria.

ARTÍCULO 15.- ABANDONO, DISOLUCION O CANCELACION

En el caso del artículo anterior o en los casos de disolución o cancelación de la personería de una comunidad titular de una propiedad comunitaria, cuando dicha propiedad no fuese desocupada por quienes fueran los integrantes de la comunidad o terceros, el INAI podrá petitionar judicialmente el inmediato desalojo y restitución.

Antes de volver la tierra a propiedad de la Nación, Provincia o Municipio, en virtud de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley Nº 23.302, el INAI ejercerá su dominio por el término de DOS (2) años, durante los cuales podrá readjudicarla a otras comunidades que carezcan de tierras o, en los casos en los que aquellas que posean fueren insuficientes para subvenir a sus necesidades, aplicando las siguientes prioridades:

- a) A las del mismo pueblo que habiten la misma provincia o región.
- b) A las de distinto pueblo que habiten la misma provincia o región.
- c) A las del mismo pueblo de otra región.

- d) A las de cualquier pueblo de otra región.
- e) cualquier otro recurso que establecieren disposiciones legales reglamentarias.

CAPITULO III AUTORIDAD DE APLICACIÓN Y PATRIMONIO CULTURAL

ARTÍCULO 16.- AUTORIDAD DE APLICACIÓN

La Autoridad de Aplicación cumplirá todas las actividades conducentes a promover el desarrollo integral de las comunidades indígenas adjudicando prioridad a sus aspectos socioeconómico, sanitario y cultural, preservando y revalorizando el patrimonio cultural de estas comunidades.

ARTÍCULO 17.- RESTITUCIÓN DE RESTOS ARQUEOLÓGICOS

La Autoridad de Aplicación registrará los sitios en que se hallaren restos arqueológicos y comunicará esos hallazgos al INAPL, Autoridad de Aplicación de la Ley de Conservación del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico N° 25.743.

Cuando los integrantes de una Comunidad indígena consideraren que los restos arqueológicos que aparecen en su propiedad corresponden a sus antepasados directos, la Autoridad de Aplicación de la presente ley deberá nombrar un equipo pericial conformado al menos por un arqueólogo y un etno-historiador, ambos con título universitario habilitante y que posean antecedentes probados en la zona en cuestión, para que emitan opinión experta sobre si existe una relación cierta entre los miembros de la comunidad indígena y los restos solicitados. Los interesados podrán proponer también un perito de parte para integrar la comisión. Si el dictamen de la comisión estableciere que existe una relación cierta, los objetos arqueológicos en cuestión se constituirán como “reliquias”, se los incluirá en una misma categoría con los “lugares de culto” y se entregará su custodia a la comunidad reclamante. Del mismo modo, cuando los miembros de una comunidad indígena consideraren que objetos del patrimonio arqueológico público (amparados por la ley de conservación respectiva) obrantes en museos públicos o colecciones privadas, conforman parte vital de su cultura e identidad indígena, podrán peticionar ante la Autoridad de Aplicación para solicitar la conformación de un equipo pericial, que, en las mismas condiciones del anterior, evaluará su pretensión; y, en la ocurrencia de un fallo positivo, dicha Autoridad gestionará la restitución de las reliquias a la comunidad para su custodia.

CAPITULO IV PROCEDIMIENTOS Y CONSULTA

ARTÍCULO 18.- Los procedimientos ante la Autoridad de Aplicación y los referidos al reconocimiento e inscripción de la comunidad o a la adjudicación y registro de tierras y sus alcances, así como la emisión de planos y catastros, serán gratuitos para la comunidad y estarán exentos de sellados, tasas o gravámenes.

ARTÍCULO 19.- Las cuestiones vinculadas o que afecten a la posesión tradicional indígena y el alcance de los títulos de propiedad comunitaria, se decidirán mediante el procedimiento de consulta con las comunidades involucradas, de acuerdo a las pautas que establezca la reglamentación. La consulta deberá ser libre, previa, informada y pública.

ARTÍCULO 20.- Las decisiones administrativas definitivas de la Autoridad de Aplicación serán recurribles en apelación ante la Cámara Nacional en lo Federal Contencioso Administrativo de la Ciudad de Buenos Aires o ante las Cámaras Federales de provincia, a elección de la comunidad.

ARTÍCULO 21.- Créase el Consejo Federal de Política Indígena, con la participación de las máximas autoridades en la materia de cada provincia, para la concertación federal en las materias regidas por el artículo 75, incisos 17 y 22 y el artículo 124 in fine de la Constitución Nacional. El Consejo Federal será presidido por Presidente del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) y contará con la participación de representantes de las comunidades indígenas, en la forma que determine la reglamentación.

ARTÍCULO 22.- La Defensoría del Pueblo de la Nación contará con un área de Política Indígena, que garantizará la participación de representantes de las comunidades indígenas en la forma que determine la reglamentación, que intervendrá en el desarrollo de los procesos previstos en la presente ley a los efectos de resguardar el respeto de los derechos involucrados.

ARTÍCULO 23.- La presente ley es de orden público y es aplicable en la totalidad del territorio nacional, sin perjuicio de la aplicabilidad de normas de un mayor alcance protectorio de los derechos de los pueblos indígenas establecidas por la legislación provincial.

La modificación de las normas que rigen la materia de esta ley y su reglamentación, requieren que se realicen los procedimientos de consulta previa e informada prevista por el convenio aprobado por medio de la Ley N° 24.071.

ARTÍCULO 24.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Federico Pinedo.-

FUNDAMENTOS

Señora presidente:

La reforma constitucional de 1994 reconoció los derechos de las comunidades y parcialidades indígenas que habitaban y habitan en el territorio argentino. Entre dichos derechos ocupa un lugar central el derecho a la tierra que tradicionalmente ocupaban muchas de dichas parcialidades al momento de la sanción constitucional. El vínculo de las comunidades y de las personas con la tierra, tiene en casi todas las culturas una relevancia espiritual muy especial, muy importante, pero ello es más relevante para culturas que, desde la antigüedad viven en contacto directo con la naturaleza. Se produce allí una identificación entre lo natural y lo sagrado, que tiene fuerte influjo cultural.

Por eso, el dictado de una ley de la nación que regule este derecho a la tierra, reconocido a las comunidades indígenas que la ocupaban tradicionalmente hasta el momento de la reforma constitucional, es de gran relevancia y es una deuda que lleva ya muchos años. La cuestión fue abordada por la ley N° 23.302, pero la experiencia adquirida y los desarrollos verificados desde su sanción, a lo que se sumó la aparición de conflictos legales en diversos puntos del territorio nacional, llevó a las autoridades nacionales a declarar repetidas veces emergencias al respecto, con la ley N° 26.160 y sus prórrogas. Esas leyes de emergencia buscan impedir la acción del poder judicial, lo que no es una alternativa plausible y reclama una directiva legal clara que delimite los distintos derechos en juego.

Hay varias propuestas que no resuelven los problemas y pretenden dejarlos eternamente abiertos, indefinidos, sujetos a situaciones y miradas cambiantes de diversos actores. Eso no es justo y perjudica a todas las partes, en especial a quienes esperan ver claramente delimitados y reconocidos sus derechos. La ley debe generar pautas de convivencia aceptadas, conocidas y claras y debe ser aplicable en los hechos.

El presente proyecto llevó más de dos años de elaboración con la participación de múltiples actores y se generó con una propuesta original del jefe de una comunidad de la etnia wichí, Félix Díaz, que me pidió mi intervención, así como la de otros legisladores. Félix es originario del Gran Chaco. He tenido el privilegio de reunirme con muchos de sus paisanos, guiado en buena medida por el trabajo de mi hijo Federico en el Chaco salteño, por el antropólogo Edgardo Krebs, discípulo intelectual de Alfred Métraux y especialmente por gente que ha vivido muchísimos años en el mismo hábitat con ellos, como el

académico e investigador de campo Dr. José Braunstein y el cura Francisco Nazar, que lo trajo aquella vez a Félix. Agradezco al Dr. Braunstein su sentida e ilustrada contribución.

Con anterioridad, tuve también la fortuna de convivir durante muchos años con los pobladores de los altos cerros de Salta, Jujuy y Catamarca, en visitas periódicas a sus moradas arriba de los tres mil metros de altura, en sitios tan diversos como la antigua Chicoana del alto valle Calchaquí, los asentamientos incaicos de Pascha, Potrero de Payogasta y Las Capillas, el Río los Patos hacia el Salar del Hombre Muerto, Ingañán, Jasimaná, Luracatao, la cultura Aymara de El Moreno, Huachichocana o las Lagunas del Toro, Tupiza y Suipacha en Bolivia. Respecto de la Patagonia, hizo su valioso aporte Germán Pollitzer, que trabajó en el reconocimiento provincial de comunidades en Neuquén, antes de la reforma. El Senado también homenajeó en el segundo centenario de nuestra independencia nacional al encuentro de Mansilla con los pampas y ranqueles de Córdoba, San Luis y La Pampa. Todo ello genera en los argentinos una enorme emoción por la vinculación de nuestra tierra y nuestro pueblo, diverso y profundo.

Desde allí se materializó este aporte, por el que agradezco particularmente la colaboración y sugerencias de los integrantes de la Pastoral Indígena del Episcopado Argentino. El proyecto, en el que trabajó mucho mi asesora la Dra. Liuba Lencova, busca reconocer los derechos de las comunidades indígenas, comprometer al Estado, nación y provincias, en hacer los mejores esfuerzos para proteger culturas originarias que conforman nuestra identidad nacional, delimitar claramente derechos, establecer una convivencia armónica entre el Código Civil y el derecho indígena, evitar litigios que se llevan vidas en su desarrollo, preservar lugares de culto y no entrar en un reglamentarismo extremo que debe quedar, precisamente, para la reglamentación de una ley general.

Federico Pinedo.-