

## SESIONES ORDINARIAS

2006

# ORDEN DEL DIA N° 1301

### COMISIONES DE JUSTICIA, DE POBLACION Y DESARROLLO HUMANO Y DE PRESUPUESTO Y HACIENDA

Impreso el día 10 de noviembre de 2006

Término del artículo 113: 21 de noviembre de 2006

SUMARIO: **Emergencia** en materia de posesión y propiedad de las tierras tradicionalmente ocupadas por comunidades indígenas originarias del país con personería inscrita en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas. Declaración.

1. (112-S.-2006.)
2. (208-S.-2006.)

#### Dictamen de las comisiones

*Honorable Cámara:*

Las comisiones de Justicia, de Población y Desarrollo Humano y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley venido en revisión por el cual se declara la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su sanción.

Sala de las comisiones, 25 de octubre de 2006.

*Luis F. Cigogna. – Roberto I. Lix Klett. – Carlos D. Snopek. – Miguel A. Giubergia. – Nora N. César. – Daniel A. Brue. – Gustavo A. Marconato. – Jorge A. Landau. – Rodolfo Roquel. – Claudio J. Poggi. – Gumersindo F. Alonso. – Jorge M. Argüello. – Alberto J. Beccani. – Rosana A. Bertone. – Susana M. Canela. – Dante O. Canevarolo. – Alberto Cantero Gutiérrez. – María A. Carmona. – Genaro A. Collantes. – Diana B. Conti. – Jorge C. Daud. – Eduardo De Bernardi. – María G. de*

*la Rosa. – Susana E. Díaz. – Oscar J. Di Landro. – Eduardo L. Galantini. – Carlos M. Kunkel. – Oscar S. Lambert. – José E. Lauritto. – Silvia B. Lemos. – Mercedes Marcó del Pont. – Heriberto E. Mediza. – Araceli Méndez de Ferreyra. – Ana M. del C. Monayar. – Cristian R. Oliva. – Héctor P. Recalde. – Ana E. Richter. – Beatriz L. Rojkes de Alperovich. – Graciela Z. Rosso. – Carlos F. Ruckauf. – Laura Sesma. – Gladys E. Soto. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Mariano F. West.*

En disidencia parcial:

*Dante Camaño. – Marta O. Maffei. – Elsa S. Quiroz. – Marcela V. Rodríguez. – Adrián Pérez.*

Buenos Aires, 16 de agosto de 2006.

*Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, don Alberto E. Balestrini.*

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente proyecto de ley que paso en revisión a esa Honorable Cámara:

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

Artículo 1° – Declárase la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país, cuya personería jurídica haya sido inscrita en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas u organismo provincial competente o aquellas preexistentes, por el término de 4 (cuatro) años.

Art. 2° – Suspéndese por el plazo de la emergencia declarada, la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos, cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de las tierras contempladas en el artículo 1°.

La posesión debe ser actual, tradicional, pública y encontrarse fehacientemente acreditada.

Art. 3° – Durante los tres (3) primeros años, contados a partir de la vigencia de esta ley, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas deberá realizar el relevamiento técnico-jurídico-catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas y promoverá las acciones que fueren menester con el Consejo de Participación Indígena, los institutos aborígenes provinciales, universidades nacionales, entidades nacionales, provinciales y municipales, organizaciones indígenas y organizaciones no gubernamentales.

Art. 4° – Créase un fondo especial para la asistencia de las comunidades indígenas, por un monto de pesos treinta millones (\$ 30.000.000), que se asignarán en tres (3) ejercicios presupuestarios consecutivos de pesos diez millones (\$ 10.000.000).

Dicho fondo podrá ser destinado a afrontar los gastos que demanden:

- a) El relevamiento técnico-jurídico-catastral de las tierras que en forma tradicional, actual y pública ocupan las comunidades indígenas;
- b) Las labores profesionales en causas judiciales y extrajudiciales;
- c) Los programas de regularización dominial.

Art. 5° – El fondo creado por el artículo 4°, será asignado al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI).

Art. 6° – Esta ley es de orden público.

Art. 7° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Saludo a usted muy atentamente.

JOSÉ J. B. PAMPURO.  
*Juan H. Estrada.*

**FUNDAMENTOS  
DE LA DISIDENCIA PARCIAL  
DE LAS SEÑORAS DIPUTADAS:  
MARTA O. MAFFEI, ELSA S. QUIROZ  
Y MARCELA V. RODRIGUEZ**

Señor presidente:

La diputada abajo firmante viene a presentar la siguiente disidencia parcial al dictamen de la Comisión de Justicia en consideración con el proyecto de ley 112-S./06 venido en revisión por el cual se declara la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país.

## ANTECEDENTES

### *Expediente 112-S.-06*

Artículo 2°: Suspéndase por el plazo de la emergencia declarada, la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos, cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de las tierras contempladas en el artículo 1°.

La posesión deber ser actual, tradicional, pública y encontrarse fehacientemente acreditada.

### *Disidencia:*

El artículo debe quedar redactado de la siguiente manera:

Artículo 2°: Suspéndese por el plazo de la emergencia declarada, la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos, cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de las tierras contempladas en el artículo 1°.

La posesión deber ser tradicional y pública.

Las comunidades que desde el 1° de enero de 2006 y hasta la fecha de la sanción de la presente ley hubieran sido despojadas o expulsadas de los territorios tradicionalmente ocupados, serán reubicadas en los mismos predios mediante los mecanismos legales que el Poder Ejecutivo disponga o en aquellos predios que la comunidad acepte voluntariamente ocupar conforme a lo establecido en el artículo 16, inciso 4, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ley 24.071.

## FUNDAMENTACION

En el proyecto de mi autoría 130-D./06 “Emergencia en materia de propiedad comunitaria indígena”, sostengo la postura arriba enunciada, ratificando que la posesión de las comunidades debe ser ancestral y pública.

Así el artículo 2° del citado proyecto determina: “Suspéndese por el término de la emergencia declarada la tramitación y/o ejecución de sentencias de desalojo dictadas en procesos judiciales que tengan por objeto principal o accesorio la desocupación y/o desalojo de las tierras comprendidas en el artículo primero con fundamento en la existencia de procesos judiciales que afecten el dominio y/o la posesión de esas tierras por parte de las comunidades indígenas. La posesión de las comunidades debe ser ancestral y pública.

La expresión ancestral puede ser sustituida por tradicional porque son sinónimos y cualquiera de ambas puede ser igualmente utilizada. Sin embargo respecto de otros dos requisitos incluidos en el texto: actual y fehacientemente demostrada. Vengo a expresar mi total disidencia.

Respecto de la expresión “actual”, advierto que se trata de un contrasentido por cuanto nadie puede ser desalojado o expulsado si no se encuentra actualmente en la tierra.

Respecto del requisito “fehacientemente demostrada” advierto que se trata de un nueva exigencia cuya única finalidad es seguir poniendo obstáculos, inconvenientes y complejidades técnicas en el camino de los indígenas hacia la ejecución de sus derechos. ¿Cómo hay que hacer para demostrar fehacientemente que se vive en un lugar que se ocupa de modo tradicional o ancestral y público? En todo caso debería reque-rirse a quien pretende conculcarles sus derechos que demuestre que la posesión indígena no es ancestral ni pública.

A partir de la reforma constitucional de 1994, con las modificaciones introducidas, en el artículo 75 de las atribuciones del Congreso, el inciso 17 determina expresamente, que nos corresponde reconocer expresamente la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos con todo lo que ello implica: el respeto a la identidad, el derecho a una educación bilingüe e intercultural, el reconocimiento de su personería jurídica como comunidad, así como la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan y la regularización de la entrega de otras tierras aptas y suficientes para el desarrollo humano. Si se reconoce la preexistencia de los pueblos originarios, por qué deben demostrar que preexisten en un territorio o se presume que preexisten en el aire. ¿O se trata de poner requisitos para “lavar” el desconocimiento de quienes tienen que entregarles los títulos cuando por ineficacia, impericia o falta de relevamiento no saben dónde viven los indígenas de nuestro territorio? Las leyes deben reglamentar el ejercicio de la Constitución, pero no poner obstáculos innecesarios cuando se trata de una simple suspensión de ejecuciones.

La propia ley 24.071 por la cual se ratifica el Convenio Internacional 169 de OIT determina que “Los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan”.

No voy a relatar los padecimientos, despojos y violación de derechos de la que son víctimas las familias pertenecientes a pueblos originarios, porque es de conocimiento público y porque ha sido largamente discutido en el seno de las diversas comisiones en los últimos años, La situación de comunidades resulta tan compleja que hasta los adelantados científicos les juegan en contra. Sin ir más lejos, la aparición de las semillas transgénicas, especialmente la soja RR que permite la incorporación a la agricultura de territorios tradicionalmente desechados, ha significado que las tierras ocupadas ancestralmente por las comunidades indígenas y hasta ahora consideradas de escaso valor, sean hoy apetecibles haciendo que grupos económicos nacionales o extranjeros disputen por ellas para la

siembra de estos productos, generando el desplazamiento de las comunidades indígenas, la destrucción de los bosques, montes, selvas y las especies vegetales y animales autóctonos en perjuicio de la diversidad biológica, la sustentabilidad y el medio ambiente, llegándose en muchos casos a procesos de desertificación o inundación, o a la contaminación del suelo o del agua. Hay casos en los cuales las tierras que han sido preservadas como parques naturales y hasta como patrimonio de la humanidad por su riqueza y diversidad extraordinarias son aprovechadas como emprendimientos turísticos, se llenan de hoteles y de visitantes, también a costa del desplazamiento y la expulsión de los indígenas sin reubicación ni entrega de alternativa alguna.

Ya en el informe del jefe de Gabinete del año 2005, ante las preguntas que efectuara, orientadas a qué medidas ha tomado el Poder Ejecutivo ante las variadas denuncias presentadas por las comunidades indígenas, a través del Ministerio de Justicia, en la página 569, respondía: “Que el gobierno plantea la necesidad de declarar la emergencia nacional sobre las tierras ocupadas por la población indígena y suspender desalojos de comunidades indígenas”. Teniendo en consideración que se asiste a una emergencia de una serie de conflictos sobre tierras entre indígenas y particulares, mientras se continúa en algunas provincias vendiendo tierras fiscales con población autóctona indígena y criolla, sin reconocer sus derechos de ocupación, derechos que no pueden ejercer por falta de asesoramiento jurídico adecuado. ...Que para evitar que los conflictos se agraven, mientras se llevan adelante las acciones antedichas, sería fundamental impulsar una legislación que declare la emergencia nacional suspendiendo los desalojos de comunidades indígenas, por un período de tiempo que permita resolver las distintas situaciones en las provincias con población indígena”.

Hoy finalmente vamos a discutir la aprobación del tan esperado proyecto, pero continuamos poniendo obstáculos innecesarios. Por lo expresado planteo la supresión del texto de ambos requisitos: actual y fehacientemente demostrada.

El segundo tema que voy a plantear, está vinculado con dos cuestiones: por un lado la enorme demora con que se ha tratado el tema y las situaciones de desalojos y sobre todo de expulsiones que se han producido en los últimos tiempos y en segundo lugar, las que se puedan producir aceleradamente ahora para burlar el cumplimiento de esta norma. Hay comunidades que por estos meses continúan siendo desalojadas, ante el mero conocimiento de la probabilidad de aprobación de esta ley de emergencia. Se hace necesario entonces incluir una previsión para los recientemente despojados de las tierras que tradicionalmente ocupaban, ya sea en los mismos predios o en otros cercanos que la comunidad avale.

Nuestra Nación está en deuda con los indígenas. Una deuda que ha procurado repararse mediante la legislación pero cuyo efectivo cumplimiento no se ha podido lograr hasta ahora.

Asimismo, resulta fundamental comprender cabalmente que significa el desalojo de una comunidad indígena. No es de modo alguno comparable a un desalojo urbano por más pobre y débil que sea el grupo urbano ya que en estos casos las personas pierden únicamente (y que no es poco desde luego) su vivienda, en tanto que los desalojos rurales significan la pérdida del trabajo, del alimento, de la cosecha, de las herramientas y de los animales, ya que fuera de la tierra no hay posibilidades de mantenerlos y alimentarlos, ni a los animales ni a los seres humanos que viven de ella.

La legislación nacional reconoce expresamente los derechos de los indígenas a las tierras ancestrales. Ya la ley 23.302, de política indígena y apoyo a las comunidades aborígenes plasmó muchos de ellos en su texto. La citada norma fija en el capítulo IV la "Adjudicación de las tierras", estableciendo el artículo 7°: "Dispónese la adjudicación en propiedad a las comunidades indígenas existentes en el país, debidamente inscritas, de tierras aptas y suficientes para la explotación agropecuaria, forestal, minera, industrial o artesanal, según las modalidades propias de cada comunidad. Las tierras deberán estar situadas en el lugar donde habita la comunidad, en caso necesario en las zonas próximas más aptas para su desarrollo. La adjudicación se hará prefiriendo a las comunidades que carezcan de tierras o las tengan insuficientes, podrá hacerse también en propiedad individual, a favor de indígenas no integrados en comunidad, prefiriéndose a quienes formen parte de grupos familiares. La autoridad de aplicación atenderá también a la entrega de títulos definitivos a quienes los tengan precarios o provisorios". Dicha adjudicación de tierras debe hacerse a título gratuito, tal como lo prescribe el artículo 9° de la norma citada.

La ley 24.071 que aprueba el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en la parte II del convenio desde el artículo 13 al 19 se desarrolla ampliamente el derecho a la posesión y titularidad de las tierras por parte de las comunidades aborígenes.

El artículo 14 prescribe: "1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la

situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes. 2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión. 3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados".

Atento al texto del inciso 1° del artículo 14 antes citado, merece ser considerada la excepción incorporada en el artículo 2°, como párrafo tercero del proyecto en estudio, para aquellos que a la fecha de la sanción de la presente ley ya hayan sido despojados.

Cabe destacar que el artículo 16 de la Convención 169 de la OIT, expresa textualmente: en su inciso 1 "...los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan [...] inciso 2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados [...] inciso 5. Deberán indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento".

Por lo antedicho, es que considero necesario presentar mi disidencia parcial a este proyecto de ley.

*Marta O. Maffei. – Elsa S. Quiroz. –  
Marcela V. Rodríguez.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

Las comisiones de Justicia, de Población y Desarrollo Humano y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley venido en revisión por el cual se declara la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país; y, luego de su exhaustivo análisis, aconsejan su sanción.

*Luis F. Cigogna.*

## ANTECEDENTE

Ver expediente 208-S.-2006.