



Honorable
Cámara de Diputados
de la Nación
REPÚBLICA ARGENTINA

2020- Año del General Manuel Belgrano

Proyecto de Ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, sancionan con fuerza de

LEY

CREACIÓN DEL MINISTERIO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Artículo 1.- Sustitúyese el artículo 1° de la Ley de Ministerios (Ley N° 22.520, texto ordenado por Decreto N° 438/92, y sus modificatorias) por el siguiente:

“ARTÍCULO 1°-EL Jefe de Gabinete de Ministros y VEINTIÚN (21) Ministros Secretarios o Ministras Secretarias tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación. Los Ministerios serán los siguientes:

- Del interior
- De Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto
- De Defensa
- De Economía
- De Desarrollo Productivo
- De Agricultura, Ganadería y Pesca
- De Transporte
- De Obras Públicas
- De Justicia y Derechos Humanos
- De Seguridad
- De Salud
- De Desarrollo Social



2020- Año del General Manuel Belgrano

- De las Mujeres, Géneros y Diversidad
- De los Pueblos Indígenas
- De Educación
- De Cultura
- De Ciencia, Tecnología e Innovación
- De Trabajo, Empleo y Seguridad Social
- De Ambiente y Desarrollo Sostenible
- De Turismo y Deportes
- De Desarrollo Territorial y Hábitat.

Artículo 2.- Incorpórase como Artículo 23 undecies de la Ley de Ministerios, el siguiente:

“ARTÍCULO 23 undecies. - Compete al MINISTERIO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS asistir al presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros en todo lo inherente en materia de pueblos originarios en general, y en particular:

1. Entender en la determinación de los objetivos y áreas de su competencia.
2. Ejecutar los planes, programas y proyectos de área de su competencia elaborados conforme a las directivas que imparta el Poder Ejecutivo Nacional.
3. Entender en todo asunto constitucional que involucre derechos y garantías de los pueblos indígenas.
4. Presidir el Instituto Nacional Indígena.
5. Intervenir en la promoción, elaboración y diseño de legislación nacional.
6. Promover estrategias de inclusión en los sectores vulnerabilizados.
7. Velar por el cumplimiento de políticas que aspiren y/o aseguren un mejoramiento en la calidad de vida.
8. Intervenir en el cumplimiento de los acuerdos internacionales en los cuales Argentina se comprometió.
9. Asegurar el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado Nacional.



2020- Año del General Manuel Belgrano

10. Entender en la suscripción de convenios y organismos nacionales, gobiernos provinciales, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, municipios y/o instituciones de la Sociedad Civil, para el desarrollo de políticas.
11. Promover y difundir el desarrollo de actividades.
12. Promover políticas de integración y desarrollo de los pueblos originarios.
13. Impedir que se lleve a cabo proyectos en territorio indígena, sin previo cumplimiento de los estándares del sistema interamericano.
14. Realización de informes bimestrales acerca del cumplimiento de sentencias de tribunales nacionales e internacionales.
15. Garantizar el acceso permanente al agua potable, a la alimentación en forma nutricional y culturalmente adecuada.
16. Promover y articular medidas de acción positiva que resguarden el respeto a la integridad cultural, valores, prácticas e instituciones.
17. Promover y articular medidas de acción positiva a fin de intervenir en el trazado de políticas públicas que tiendan y garanticen el derecho a la tierra y al territorio.
18. Promover, garantizar y articular medidas de acción positiva que garanticen el acceso a la educación cultural bilingüe.
19. Garantizar el acceso a la justicia.
20. Promover medidas de acción positiva que garanticen el desarrollo con identidad, la consulta previa y participación.
21. Articular acciones y medidas de acción positiva que garanticen el respeto a sus saberes y conocimientos ancestrales.
22. Garantizar la comunicación con identidad.
23. Promover acciones a fin de evitar todo tipo de discriminación.
24. Promover, garantizar y articular medidas de acción positiva que garanticen el acceso a la salud intercultural.

Artículo 3.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Juan Emilio Ameri

María Carolina Moises

Mónica Macha



Honorable
Cámara de Diputados
de la Nación
REPÚBLICA ARGENTINA

2020- Año del General Manuel Belgrano

FUNDAMENTOS

Sr. presidente:

El FALLO “**COMUNIDADES INDÍGENAS MIEMBROS DE LA ASOCIACIÓN KHALA (NUESTRA TIERRA) Vs. ARGENTINA**”, cuya sentencia data del 06 de febrero de 2020, constituye un punto de inflexión acerca la necesidad de modificar nuestra deficiente legislación en materia de pueblos originarios, a fin de que puedan tener voz propia en los temas que los afecten, y lo sea a través de la creación de un MINISTERIO.

Del fallo que la Corte Interamericana hizo público en el mes de febrero, se desprende que nuestro país, efectivamente ha incurrido en violación de los derechos de los pueblos indígenas, que tienen derecho a su propiedad ancestral en el norte de la provincia de Salta y a un título único para las cuatrocientas mil hectáreas que abarcan los ex lotes fiscales 55 y 44 del departamento de Rivadavia, provincia de Salta.



2020- Año del General Manuel Belgrano

Todos y cada uno de los actos de indiferencia que tuvieron por víctimas a los pueblos originarios, reconocen un punto en común, que no es otro que la falta de un organismo de importante rango en el cual puedan trazar políticas públicas en condiciones de igualdad con el resto de la sociedad.

En la ley de ministerios que se propone modificar, se infiere de su texto que se contempla la existencia de los pueblos indígenas mediante referencias remotas y vagas, de carácter asistencialista en su mayor parte, pero no así como sujetos plenos de derechos, en franca contradicción con los Tratados Internacionales de Derechos Humanos con los cuales Argentina se encuentra comprometido en razón de ser Estado Parte. Las muertes evitables de niños producidas en la provincia de Salta a principios de este año y la consecuente visita del MINISTRO DE DESARROLLO SOCIAL, disponiendo medidas acertadas, pero de carácter asistencialista me exime de mayores comentarios. De la misma manera, todos los proyectos, sean de ley, de declaración o de resolución que versen acerca de los pueblos indígenas descansan (entre otros) en la comisión de POBLACIÓN Y DESARROLLO HUMANO, en la cual también se da tratamiento a otras cuestiones, que en nada se relacionan con los pueblos indígenas. También son tratados en el Senado por la Comisión de los Pueblos originarios, pero entiendo que tampoco es suficiente.

Dicho esto, también resulta insuficiente la existencia del INAI (Instituto Nacional de Asuntos Indígenas), actualmente dependiente de la Secretaría de Derechos Humanos, junto con el Consejo Federal de Derechos Humanos, con el Archivo Nacional de la Memoria, CONADI, Centro Cultural de la Memoria Haroldo Conti, Sitios de la Memoria – RUVTE y el Museo Sitio de Memoria ESMA, dependiente esta a su vez del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Por cuestiones de derecho y dignidad, los pueblos indígenas merecen algo más que menciones remotas en la ley de ministerios, de semejante importancia para el desarrollo de la administración de nuestro país. La creación del Ministerio que se propone implica adaptar en parte nuestro derecho interno a lo dispuesto en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, como por ejemplo, la DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, la que dispone en su ARTÍCULO XXIII



2020- Año del General Manuel Belgrano

textualmente que *“Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación plena y efectiva, por conducto de representantes elegidos entre ellos de conformidad con sus propias instituciones, en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos y que tengan relación con la elaboración y ejecución de leyes, políticas públicas, programas, planes y acciones relacionadas con los asuntos indígenas”*. En dicho artículo se consagra el derecho de los destinatarios de esta norma a tener voz en los temas que les afectan directamente.

Dicho esto, en la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 7 de junio de 1989, en su septuagésima reunión, se consagró expresamente que *“las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y a fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven; observando que en muchas partes del mundo esos pueblos no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en los que viven, y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión”*

Asimismo, el artículo 63.1 de la Convención Americana dispone textualmente en su parte pertinente que *“Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados.”*

Sobre este punto, entiendo que la creación del ministerio que se propone en este proyecto contribuye a reparar, al menos en parte, la violación a los derechos que tuvieron por víctima a los pueblos indígenas.

En relación al fallo al que se hiciera mención al inicio de este proyecto, la Corte Interamericana previo a su sentencia, realizó la siguiente enumeración de la normativa vigente en nuestro país, a nivel nacional:



2020- Año del General Manuel Belgrano

1.1985 y 1989. Ley 23.302 y Decreto 155/1989.- La ley nacional 23.302 sobre Política Indígena y apoyo a las Comunidades Aborígenes, sancionada en 1985, creó el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI)¹. En sus artículos 7 a 13 se refiere a la adjudicación de tierras fiscales en favor de comunidades indígenas existentes en el país, previendo que el INAI elabore “planes” de adjudicación de tierras². La ley 23.302 fue reglamentada por el Decreto 155/1989 del Poder Ejecutivo Nacional (PEN)³, que entre sus disposiciones dice que el INAI “invitará a las provincias a adherir a la ley 23.302”. La Ley 23.302 y el Decreto 155/89 continuaron vigentes tras la reforma constitucional de 1994.

2. 1992. Ley 24.071.- El 7 de abril de 1992 quedó promulgada la ley 24.071, que aprobó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales.

3- 1994. Reforma de la Constitución Nacional. - El 22 de agosto de 1994 se adoptaron modificaciones a la Constitución Nacional⁴. La reforma, en lo pertinente, dotó de jerarquía constitucional a instrumentos internacionales de derechos humanos, inclusive a la Convención Americana, y en el artículo 75 inciso 17 estableció que: “*corresponde al Congreso reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos, reconocer la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos*”.

¹ Como entidad descentralizada con participación indígena y dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social. La ley 23.302 fue modificada en 2003 por la ley 25.799, en aspectos no relevantes en este caso.

³ El Decreto 155/1989 fue modificado por el Decreto 791/2012 de 23 de mayo de 2012, en aspectos no relevantes para el examen que se realiza en esta Sentencia.

⁴ Después, la ley nacional 24.430, sancionada el 15 de diciembre de 1994 y promulgada el 3 de enero de 1995, ordenó la “publicación del texto oficial de la Constitución Nacional (sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994)”.



2020- Año del General Manuel Belgrano

4.-2006. **Ley 26.160 y sus prórrogas. - La Ley de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas.** No. 26.160, publicada el 29 de noviembre de 2006, fue promulgada para dar respuesta a la situación de emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que ocupan las comunidades indígenas en territorio argentino. En los fundamentos dados por el PEN al elevar el proyecto respectivo al Congreso se lee que el mismo busca “*coadyuvar a las políticas que ya se están implementando pero que no alcanzan a cumplir sus objetivos de reconocimiento de la propiedad comunitaria de las tierras en cabeza de las comunidades*”⁵. El texto de la ley dispuso suspender la ejecución de los procedimientos y sentencias de desalojo por un plazo de cuatro años y realizar un relevamiento de los territorios indígenas con el fin de lograr su “regularización dominial”. La suspensión de desalojos indicada por la ley fue prorrogada en diversas ocasiones, y la última extendió su vigencia hasta finales de 2021⁶.

⁵ Los fundamentos referidos señalaron que las comunidades indígenas son “víctimas de desalojos o turbaciones en su real posesión [de las tierras]. Esta circunstancia hace que las soluciones intentadas a través de las diversas políticas resulten tardías, ineficaces o meramente paliativas de una situación territorial agravada por el desalojo o la turbación sufrida por la comunidad”. Además, dieron cuenta de obstáculos frecuentes de las comunidades para acceder a la justicia. En ese sentido, explicaron que el INAI había “creado un ‘Programa [de] Fortalecimiento Comunitario y Acceso a la Justicia’ [mediante la] Resolución Nro. 235/04, [por] el cual se subsidia a la comunidad indígena que lo solicite, para afrontar los gastos que demanden la defensa o promoción de las acciones jurídicas que tengan como objetivo la regularización dominial de las tierras [...] o la defensa de la posesión, como así también todo otro tipo de acción tendiente a fortalecer la posesión territorial”. Aseveraron dichos fundamentos que “[n]o obstante lo anterior” las comunidades se encuentran en “franca desventaja” frente a la acción de terceros, y señaló que “ello se manifiesta en numerosas declaraciones judiciales de rebeldía en diversos procesos de desalojos que se les inicia, dificultades en ejercer el derecho de defensa ante Tribunales que a veces están sumamente lejanos, notificaciones de acciones judiciales que no logran interpretar, dificultad en acceder a su defensa legal o a un asesoramiento oportuno, desalojos de hecho, invasiones en el espacio territorial por parte de terceros, desmonte del territorio, irrupciones violentas, adjudicación como simples tenedores de las tierras por parte de los organismos provinciales que regulan el acceso a tierras fiscales, traspaso dominiales de las tierras que siempre ocuparon, dificultades de acceder a las indemnizaciones cuando el territorio es afectado por una traza de gasoducto, oleoducto, estudios petroleros, etc.”. El perito Solá destacó la importancia de la ley 26.160 como “herramienta” para suspender desalojos, pero indicó que el procedimiento establecido por la ley y sus reglamentaciones “concluye con una resolución administrativa” que no es apta para “reconocer títulos de propiedad”. Lo mismo se afirmó en el escrito de *amicus curiae* presentado por AADI y SERPAJ.

⁶ Fue prorrogada por las leyes, 26.554, 26.894 y 27.400, publicadas en el Boletín Oficial, respectivamente, el 11 de diciembre de 2009, el 21 de octubre de 2013 y el 23 de noviembre de 2017. La Ley 26.160 fue reglamentada por el Decreto 1122/07, publicado el 27 de agosto de 2007, que designó al INAI como Autoridad de aplicación. La Resolución 587/2007 del INAI, de 25 de octubre de 2007 creó el Programa Nacional de “Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas - Ejecución de la Ley Nº 26.160”.



2020- Año del General Manuel Belgrano

5.- 2010. Decreto 700/2010.- El Decreto 700/2010 del PEN, de 20 de mayo de 2010, creó una Comisión para el “análisis e instrumentación de la propiedad comunitaria indígena”, estableciendo como uno de sus objetivos elaborar “una propuesta normativa para instrumentar un procedimiento que efectivice la garantía constitucional del reconocimiento de la posesión y propiedad comunitaria indígena, precisando su naturaleza jurídica y características”.

6.- 2010. Resolución 328/2010 del INAI: La Resolución 328/2010 del INAI, emitida el 19 de julio de 2010, creó el Registro Nacional de Organizaciones de Pueblos Indígenas (Re.No.Pi.)⁷.

7- 2016. Código Civil y Comercial de la Nación. - El 1 de enero de 2016 entró en vigor la ley 26.994, promulgada el 7 de octubre de 2014, que derogó los Códigos Civil y de Comercio y aprobó el Código Civil y Comercial de la Nación, de aplicación tanto en el ámbito nacional como provincial. El artículo 9 de dicha ley indica que “los derechos de los pueblos indígenas, en particular la propiedad comunitaria [...] serán objeto de una ley especial”, y el artículo 18 del nuevo Código establece que “las comunidades indígenas reconocidas tienen derecho a la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan y de aquellas otras aptas y suficientes para el desarrollo humano según lo establezca la ley de conformidad con lo dispuesto por el artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional”.

Realizada esta enumeración, cabe destacar que aún cuando efectivamente se han producido avances, estos no han resultado suficientes, con mas razón si se tiene en cuenta que ni siquiera cuentan con un Ministerio en el cual se pueda concentrar, programar y trazar políticas públicas que impacten de manera positiva en la vida de los pueblos indígenas. NO cuentan con voz propia para discutir en paridad de condiciones con el resto de los organismos públicos, cuestiones que les incumbe de manera directa.

⁷ Cfr. Resolución 328/2019 del INAI, emitida el 19 de julio de 2010. Expediente de prueba, anexos a los alegatos finales del Estado, fs. 37.058 a 37.066.



2020- Año del General Manuel Belgrano

Por más loables que resulten los esfuerzos del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), estos terminan resultando insuficientes debido a la gran cantidad de temas a abordar, si es que se tiene vocación de implementar políticas públicas de manera permanente y a su vez efectiva.

Para acreditar lo manifestado en el párrafo anterior, basta con consultar la misma página institucional de este organismo, para advertir la existencia de 38 pueblos distribuidos en nuestro país. Textualmente, de su página institucional se desprende que: *“El Estado lleva el registro de 34 pueblos inscriptos en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (Re.Na.C.I.). Ellos son: Atacama, Chané, Charrúa, Chorote, Chulupí, Comechingón, Diaguita, Guaraní, Guaycurú, Huarpe, Iogys, Kolla, Kolla Atacameño, Lule, Lule Vilela, Mapuche, Mapuche Tehuelche, Mocoví, Mbya Guaraní, Ocloya, Omaguaca, Pilagá, Quechua, Ranquel, Sanavirón, Selk'Nam (Ona), Tapiete, Tastil, Tehuelche, Tilián, Toba (Qom), Tonokoté, Vilela, Wichí.*

*El Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) tiene identificadas **1653 Comunidades Indígenas**, entre las cuales **1456 han registrado su personería jurídica** en el ámbito del Registro Nacional de Comunidades Indígenas (Re.Na.C.I.), y de los Registros Provinciales”.*

Por las razones expuestas, solicito a mis pares me acompañen con su firma en este presente proyecto de ley.

Juan Emilio Ameri

María Carolina Moises

Mónica Macha



Honorable
Cámara de Diputados
de la Nación
REPÚBLICA ARGENTINA

2020- Año del General Manuel Belgrano