

PROYECTO DE LEY

RÉGIMEN DE GARANTÍAS PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA POSESIÓN Y LA PROPIEDAD COMUNITARIA INDÍGENA

La Honorable Cámara de Diputados de la Nación y el Honorable Senado de la Nación, sancionan con fuerza de ley:

Título Primero – Disposiciones Generales

Artículo 1° - Créase el "Régimen de garantías para el reconocimiento de la posesión y la propiedad comunitaria indígena de las tierras que tradicionalmente ocupan los pueblos originarios".

Artículo 2° - El reconocimiento previsto en el artículo anterior debe estar precedido por una resolución administrativa sustanciada bajo el régimen de la ley 19549 y será efectivo una vez dictada una sentencia judicial firme y consentida.

Título Segundo – Procedimiento Administrativo

Artículo 3° - Como instancia previa, única y obligatoria al inicio de la acción judicial que pudiese disponer el reconocimiento indicado en el artículo 1°, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas o el organismo que en el futuro lo reemplace, a pedido de la comunidad indígena que invocare derechos, cuya personería jurídica se encuentre vigente y debidamente inscripta en el registro de dicho organismo, deberá sustanciar actuaciones administrativas con el objeto de dictar una resolución fundada que apruebe un dictamen que acepte o rechace la pretensión de la comunidad indígena reclamante, bajo el régimen de lo dispuesto por la ley de procedimientos administrativos n° 19549.

Artículo 4° - Serán parte en las actuaciones administrativas, la comunidad indígena que invocare derechos, los titulares dominiales del bien objeto de reclamo, los estados provinciales y municipales implicados y, en caso de corresponder, todo ente público o privado que invocare derechos respecto del bien.

Artículo 5° - Previo al dictado de la resolución administrativa, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas o el organismo que en el futuro lo reemplace, debe emitir un dictamen que contenga un relevamiento técnico-jurídico-catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas y las manifestaciones que, sobre dicho relevamiento, realicen las partes del procedimiento.

La resolución administrativa debe contener:

1. Mención del lugar y fecha en la que se dicta,
2. Número de actuaciones administrativas,
3. Datos y personería jurídica de las partes intervinientes,
4. Domicilios constituidos de las partes,
5. Datos completos de las tierras pretendidas,
6. Informe sucinto del dictamen previo, que contiene el relevamiento técnico-jurídico-catastral, expresando las manifestaciones de las partes,
7. Normativa aplicable,
8. Fundamentos de la resolución,

Título Tercero – Instancia Judicial

Artículo 6° - La acción judicial de reconocimiento de la posesión y propiedad comunitaria indígena se rige por el proceso ordinario previsto en el Título II del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

Artículo 7° - Es competente en la acción de reconocimiento de la posesión y propiedad comunitaria indígena el Juez Federal en materia Contencioso Administrativo, con jurisdicción en el territorio donde se encuentre el bien objeto del proceso.

Artículo 8° - Iniciada la acción de reconocimiento de la posesión y propiedad comunitaria indígena, el juez competente verifica el estricto cumplimiento de lo normado en el artículo 5° de la presente ley y, en caso de advertir incumplimientos, rechaza in limine la demanda.

Artículo 9° - De la demanda se da traslado a los titulares dominiales del bien objeto de reclamo, a los estados provinciales y municipales implicados y, en caso de corresponder, y, en caso de corresponder, a todo ente público o privado que invocare derechos respecto del bien, quienes revisten el carácter de partes y ejercen en el proceso todos los derechos derivados de esa condición.

Artículo 10.- La sentencia que hace lugar a la demanda reconoce la posesión y propiedad comunitaria indígena y ordena la inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble correspondiente, de la titularidad dominial a favor de la comunidad indígena accionante.

Artículo 11.- La presente ley es de orden público.

Artículo 12.- Derógase la ley 26.160.

Artículo 13.- Comuníquese al PEN



Ricardo Hipólito López Murphy

FUNDAMENTOS

Señora Presidente:

La Constitución Nacional, en su artículo 75, inc. 17 establece que corresponde a este Congreso reconocer *“la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan”* las comunidades indígenas.

Es a la luz de este mandato constitucional que el Congreso de la Nación, en virtud de las circunstancias que se desarrollan seguidamente, debe reglamentar los derechos que garantiza nuestra Ley Fundamental a los pueblos originarios, compatibilizándolos con el derecho de propiedad consagrado en el artículo 17 de la Constitución Nacional.

En efecto, actualmente, la legislación vigente en la materia de posesión y propiedad comunitaria indígena de ningún modo torna compatibles tales derechos, con el derecho de propiedad reconocido a todos los habitantes de nuestro país, pilar fundamental de nuestro orden constitucional.

Es así como, durante los últimos años, se han producido ocupaciones de tierras en distintos puntos del país, por parte de grupos organizados que, invocando el reconocimiento de la posesión y propiedad comunitaria indígena prevista en el art. 75, inc. 17) de la Constitución Nacional, en el art. 18 del Código Civil y Comercial de la Nación y en el art. 13 y concordantes del Convenio 169 de la OIT, pretenden hacerse de los predios por ellos ocupados.

Actualmente, la ley 26.160, que en su artículo 1º establece *“la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país”*, no ha resultado una norma satisfactoria para garantizar eficazmente el derecho de propiedad de ninguna de las partes implicadas en este tipo de conflictos.

Más aún, uno de los aspectos más controvertidos de la actual legislación de emergencia es que suspende la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos, cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de tierras, por el solo hecho de que un mero organismo administrativo, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) reconozca la legitimidad de la ocupación. Con el siguiente agravante: hoy esta norma de emergencia se encuentra prorrogada por DNU, de modo tal que la inviolabilidad de la propiedad que establece, en su artículo 17, la Constitución Nacional se ha tornado ilusoria, quedando en manos de la autoridad política de turno.

A ello se agrega que la actividad del INAI tampoco ha sido eficaz, y peor aún, ha aprovechado debilidades de la actual legislación para otorgar beneficios ilegítimos a supuestas comunidades indígenas o, directamente, ha incumplido la ley 26.160.

Como ejemplo de lo expresado, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en un reciente fallo, rechazó un recurso de queja del INAI, por lo que dejó sin efecto la resolución de dicho organismo que ordenaba la entrega de 481 hectáreas de tierras a la comunidad mapuche Lof Che Buenuleo, en San Carlos de Bariloche, Provincia de Río Negro. En esas actuaciones, previamente, la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal había sostenido que *“El deber que recae sobre el Estado Nacional -derivado de nuestra Constitución Nacional y de las demás normas que a ella deben ajustarse- de asegurar a las comunidades indígenas el pleno goce, posesión y propiedad de las tierras que tradicional e históricamente ocuparon, no puede ser sino cumplido mediante la implementación de procedimientos administrativos (...)”*¹

Más recientemente, en el caso de las Resoluciones n° 36/2023², 42/2023³ y 47/2023⁴ que dispusieron el reconocimiento de más de 25.000 hectáreas de tierras en la Provincia de Mendoza, el INAI, tampoco cumplió con los procedimientos administrativos previos al reconocimiento de la posesión y propiedad comunitaria indígena que, por mandato legal, hoy se encuentra en cabeza del mencionado organismo administrativo.

En efecto, las dos primeras resoluciones dictadas han sido favorables a comunidades que, según se expresa en la parte resolutoria de ambos actos administrativos, tienen personería jurídica en trámite, lo que importa la vulneración del art. 1° de la ley 26.160⁵.

Asimismo, y en el mismo caso, el ministro de Gobierno de Mendoza, Víctor Ibañez, presentó tres recursos de reconsideración contra las resoluciones del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) planteando las irregularidades de las resoluciones, tanto en el procedimiento que se ha llevado adelante para su dictado sin la debida intervención de la provincia, como respecto de aspectos sustanciales vinculados con la ilegalidad de la prórroga de la Ley 26160 dispuesta por DNU, la ausencia de facultades del INAI para

¹ <https://www.infobae.com/judiciales/2023/02/09/la-corte-suprema-freno-la-entrega-de-tierras-a-una-comunidad-mapuche-en-rio-negro/>

² <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/280358/20230127>

³ <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/280361/20230127>

⁴ <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/280673/20230203>

⁵ ARTICULO 1º — 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 inscripta en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas u organismo provincial competente o aquellas preexistentes, por el término de 4 (CUATRO) años.

reconocer ocupación de tierras a las comunidades, los planteos históricos sobre la inexistencia de presencia histórica de Mapuches en el territorio provincial, entre otros aspectos.⁶

El presente proyecto, además de derogar la ley 26.160, establece un procedimiento administrativo en el cual, lo que aprueba el INAI mediante resolución, no es el reconocimiento de la posesión y la propiedad comunitaria indígena, sino que el acto administrativo que expide se limita a aprobar un dictamen que contenga un relevamiento técnico-jurídico-catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas y las manifestaciones que, sobre dicho relevamiento, realicen las partes del procedimiento, a saber: la comunidad indígena que invocare derechos, los titulares dominiales del bien objeto de reclamo, los estados provinciales y municipales implicados y, en caso de corresponder, todo ente público o privado que invocare derechos respecto del bien..

Dicho dictamen, en el presente proyecto, resulta un requisito excluyente para que las comunidades indígenas accionen ante el Poder Judicial para obtener el reconocimiento de la posesión y propiedad de las tierras que reclaman. Y su estricto cumplimiento debe ser analizado por el Juez, quien se encuentra obligado a rechazar in limine la acción, en caso de que se verifiquen incumplimientos.

Asimismo, el presente proyecto garantiza la participación, en carácter de partes, de la comunidad indígena que invocare derechos, de los titulares dominiales del bien objeto de reclamo, de los estados provinciales y municipales implicados y, en caso de corresponder, todo ente público o privado que invocare derechos respecto del bien., no solo en el procedimiento administrativo previo, sino también durante el proceso judicial.

De este modo, se garantiza el derecho de propiedad consagrado en el art. 17 de la Constitución Nacional que expresamente establece que: "La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley".

Por todo lo expuesto, se solicita a los colegas diputados el acompañamiento del presente proyecto.



Ricardo Hipólito López Murphy

⁶ <https://www.lanacion.com.ar/politica/piden-ante-el-gobierno-frenar-la-entrega-de-tierras-a-mapuches-nid10022023/>