



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00027/11



BUENOS AIRES, 26 ENE 2011

VISTO, la Actuación N° 6781/10, caratulada: "COMUNIDAD LA PRIMAVERA, sobre objeciones al Convenio Marco de Cooperación para la aplicación de la Ley 26.160 suscripto entre el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas y la provincia de Formosa" y,

CONSIDERANDO

Que los interesados, pertenecientes a diferentes Comunidades Aborígenes de la provincia de Formosa, solicitaron la intervención de esta Institución manifestando su disconformidad ante el Convenio Marco de Cooperación suscripto entre el INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDIGENAS y el INSTITUTO DE COMUNIDADES ABORIGENES de la PROVINCIA DE FORMOSA de fecha 18 de agosto de 2010.

Que ello, toda vez que entienden que "...ese convenio es violatorio de las leyes de participación indígena tanto en sus aspectos formales como sustanciales..." (fs. 2).

Que, asimismo, acompañan a su argumento un documento elaborado por el SERVICIO JURIDICO DE PUEBLOS INDIGENAS DEL CENTRO OESTE DE FORMOSA en el cual fundamentan las objeciones al Convenio mencionado (fs. 11).

Que, a fs. 12/16 obran copias del CONVENIO MARCO, para la implementación y ejecución del PROGRAMA NACIONAL DE RELEVAMIENTO TECNICO JURIDICO CATASTRAL DE LA SITUACION DOMINIAL DE LAS TIERRAS OCUPADAS POR LAS COMUNIDADES INDIGENAS - ART. 3° Ley N° 26.160.

Que la Ley 26.160 de "Emergencia en materia de posesión y propiedad comunitaria indígena" declaró la emergencia en materia de posesión y propiedad de



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA



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 aquéllas preexistentes (art. 1°).

Que, la mencionada ley suspende por el plazo de CUATRO (4) años la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos, cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de las tierras contempladas en el artículo 1° de la ley 26.160. Es decir, hasta el mes de noviembre del año 2010 (fs. 17).

Que, posteriormente la Ley 26.554 prorrogó los plazos establecidos en la Ley 26.160 hasta el 23 de noviembre del año 2013 (fs. 22).

Que el art. 3° de la Ley 26.160 señala: "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." (fs. 17).

Que la reglamentación de la ley nacional aprobada por Decreto N° 1122/07, en su artículo 3° manifiesta: "El INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDIGENAS aprobará los programas que fueren menester para la correcta implementación del relevamiento técnico-jurídico-catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas originarias del país, para la instrumentación del reconocimiento constitucional de la posesión y propiedad comunitaria. Los citados programas deberán garantizar la cosmovisión y pautas culturales de cada pueblo, y la participación del Consejo de Participación Indígena en la elaboración y ejecución de los mismos, en orden a asegurar el derecho constitucional a participar en la gestión de los intereses que los afecten." (fs. 19).



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00027/11



Que en consecuencia el INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDIGENAS dictó la Resolución INAI Nº 587/07 mediante la cual se crea el Programa Nacional "Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas" (fs. 21).

Que un objetivo a destacar, en este caso, del mencionado Programa es su punto 3: "Garantizar la participación indígena a través del CPI en la elaboración, ejecución y seguimiento de los proyectos que deriven del Programa". (fs. 24).

Que, asimismo, el Programa Nacional en la modalidad metodológica de Ejecución Descentralizada señala que "se incluyen en este nivel todas aquellas provincias en las que se conforme Unidad Ejecutora Provincial (compuesta por los delegados del Consejo de Participación Indígena, representante del Poder Ejecutivo provincial y miembros del Equipo Técnico Operativo -ETO-)". (fs. 24).

Que, no obstante ello la cláusula tercera del CONVENIO MARCO DE COOPERACION ENTRE EL INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDIGENAS Y EL INSTITUTO DE COMUNIDADES ABORIGENES DE LA PROVINCIA DE FORMOSA prevé que la Unidad Provincial (UP) estará integrada solamente por el Instituto de Comunidades Aborígenes (ICA).

Que esta Unidad Provincial (UP) detenta además las potestades de conformar el Equipo Técnico Operativo e informar los avances finales o de cualquier índole y todo otro aspecto relevante de la ejecución, tal como lo dispone la cláusula cuarta del Convenio (fs. 15).

Que, en consecuencia el Convenio que el INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDIGENAS firmó con la Provincia de Formosa elimina la posibilidad de la consulta y participación indígena toda vez que dispone que el INSTITUTO DE COMUNIDADES ABORIGENES de la provincia es el único agente legitimado en la implementación del Programa de Relevamiento.

Que el organismo provincial ostenta el poder de designar al EQUIPO TECNICO OPERATIVO (ETO) y el monopolio de la información pública o privada de origen provincial (fs. 6).



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00027/11



Que ello incumple con la norma que crea la Unidad Provincial tripartita exigida en el Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (RETECI): representantes del Consejo de Participación Indígena, Equipo Técnico Operativo y un representante del gobierno provincial.

Que respecto al Equipo Técnico Operativo, la Resolución Nº 587/2007 del INAI que crea el Programa Nacional de Relevamiento destaca: "El proceso participativo del CPI que se planteara a los fines de ejecución del Programa Nacional Re.Te.CI. resulta replicado fundamentalmente en el Nivel Descentralizado, participando los representantes de las correspondientes provincias, no sólo en la propuesta del Equipo Técnico Operativo, sino también en las etapas de diseño, presentación y ejecución de los Programas Provinciales de Relevamiento" (fs. 25/26).

Que el derecho a la consulta y participación en aquellas medidas que afecten directamente los intereses de las Comunidades Aborígenes se encuentra protegido por el artículo 75 inc. 17 de la Constitución Nacional y el Convenio 169 de la OIT.

Que, en tal sentido el art. 6 del Convenio 169 de la OIT establece que los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; pero además exige a los gobiernos establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente en organismos o instituciones responsables de políticas y programas que les conciernan. Tales consultas deberán ejecutarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. (fs. 32).

Que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en sus arts. 18 y 19, establece que los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00027/11



sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones. Asimismo establece que los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten, para obtener su consentimiento libre, previo e informado. (fs. 45/46).

Que, tal como quedó expuesto, el Convenio firmado entre el INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDIGENAS y la PROVINCIA DE FORMOSA es violatorio de la Ley N° 26.160, su Decreto Reglamentario N° 1122/07 y la Resolución INAI N° 587/07 que establece el Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas.

Que ello queda reafirmado toda vez que no existen representantes de la provincia de Formosa en el CONSEJO DE PARTICIPACION INDIGENA, organismo que representa el protagonismo indígena ante el INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDIGENAS y cuyos representantes deben ser electos en asambleas comunitarias a través de los métodos tradicionales de cada comunidad. Así, el Convenio acepta como representativo al INSTITUTO DE COMUNIDADES ABORIGENES atribuyendo a este organismo provincial facultades por fuera de la ley ya que es sólo uno de los actores involucrados pero no puede subsumir las funciones del CONSEJO DE PARTICIPACION INDIGENA.

Que, el Decreto N° 1122/07, reglamentario de la Ley 26.160, dispone que corresponde al INAI la aprobación de los programas necesarios para la correcta implementación del relevamiento técnico-jurídico-catastral sobre las tierras ocupadas por las comunidades aborígenes, y que, además, será el propio Instituto quien realizará dichos relevamientos (fs. 18/19).

Que, a su turno, la Resolución N° 587/07 dictada por el INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDIGENAS, que crea el Programa Nacional de



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00027/11



Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas -Ejecución de la Ley N° 26.160, ratifica todo lo antedicho (fs. 20/21).

Que, el Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas plantea metodológicamente dos niveles de ejecución (fs. 24/25).

Que, en el nivel de Ejecución Descentralizada se incluyen todas aquellas provincias en las que se conforme la Unidad Ejecutora Provincial (compuesta por los delegados del Consejo de Participación Indígena, representante del Poder Ejecutivo Provincial y miembros del Equipo Técnico Operativo -ETO-; mientras que en el nivel de Ejecución Centralizada se prevé la implementación del relevamiento por parte del INAI en forma directa, mediante la constitución de Equipos de Ejecución Centralizada. Este comprende a aquellas provincias donde no se constituya la Unidad Ejecutora Provincial prevista por el Programa Nacional.

Que del CONVENIO MARCO DE COOPERACION ENTRE EL INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDIGENAS Y EL INSTITUTO DE COMUNIDADES ABORIGENES DE LA PROVINCIA DE FORMOSA surge que no se ha constituido la Unidad Ejecutora Provincial prevista por el Programa Nacional, es decir, acorde a la ley.

Que, el INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDIGENAS se encuentra facultado para realizar el relevamiento técnico, jurídico y catastral de la situación dominial de las tierras tradicionalmente ocupadas por las comunidades de la provincia de Formosa, apelando a la Ejecución Centralizada del Programa.

Que, en consecuencia, en dicho marco, es el INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDIGENAS quien, como autoridad de aplicación y de manera perentoria, debe velar por los derechos de los pobladores aborígenes de la provincia de Formosa, ejecutando de manera centralizada el Relevamiento Territorial de las Comunidades aborígenes de dicha provincia.

Que, tal como lo dispone el artículo 86 de la Constitución Nacional, es misión del DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION la defensa y protección de los



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00027/11



derechos humanos, y demás derechos, garantías e intereses tutelados en nuestra ley fundamental.

Que, esta Resolución se dicta de conformidad con las competencias atribuidas por el artículo 86 de la Constitución Nacional y el art.28 de la ley 24.284. Así como en orden a lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley N° 24.284 modificado por la Ley N° 24.379 y de conformidad a las facultades establecidas por los artículos 6° inciso j) y 7° inciso a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo.

Por ello,

EL ADJUNTO I DEL
DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION
RESUELVE:

ARTICULO 1°: Recomendar al INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDIGENAS que, como autoridad de aplicación y de manera perentoria, vele por los derechos de los pobladores aborígenes de la provincia de Formosa, ejecutando de manera centralizada el Relevamiento Territorial de las Comunidades aborígenes de la mencionada provincia según la ley 26.160, su Decreto reglamentario y la Resolución 587/07.

ARTICULO 2°: Poner en conocimiento del GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE FORMOSA la presente resolución.

ARTICULO 3°: Notifíquese, publíquese y oportunamente archívese.


Y.E. ANSELMO DE LA TORRE
ABORDADO A CARA DEL
DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION