



**ALCANCES Y LIMITES DEL DERECHO A LA PROPIEDAD COMUNITARIA DE
LOS PUEBLOS ORIGINARIOS
SEMINARIO FINAL**

CARRERA: Abogacía

NOMBRE: Julieta Suárez

LEGAJO: VABG1102136

DNI: 30822492

FECHA: 17 de noviembre de 2024

TUTOR: Dr. Nicolás Cocca

AÑO 2024

TEMA: DESC.A. Derechos Sociales. Pueblos Originarios

Autos: “Recursos de hecho deducidos por el Ministerio Público Fiscal de la Nación (FGR 8355/2020/2/RH2); y por el Estado Nacional-Estado Mayor General del Ejército (FGR 8355/2020/1/RH1) en la causa Comunidad Mapuche Millalonco-Ranquehue c/ Poder Ejecutivo Nacional-Ministerio de Defensa y otros s/ amparo ley 16.986” (fallo 347:729).

Tribunal: Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Fecha de sentencia: 2 de julio de 2024.

Sumario: I-Introducción – II-Premisa Fáctica, Historia Procesal, y descripción de la decisión del Tribunal – III-Análisis de la *Ratio Decidendi* –IV-Descripción del Análisis Conceptual, Antecedentes Doctrinarios y Jurisprudenciales – V- Postura del Autor – VI- Conclusión- VII- Referencias.

I-INTRODUCCIÓN

El presente caso se suscita en la controversia sobre el derecho a los territorios del pueblo originario, la Comunidad Mapuche Millalonco-Ranquehue y la cuestión de competencia entre el Estado Nacional y la Provincia de Río Negro, para dirimir sobre estos asuntos.

La Comunidad Mapuche Millalonco-Ranquehue es un pueblo originario que ha desarrollado su vida, en base a las costumbres y culturas más antiguas de nuestro país. Han habitado ancestralmente estas tierras, incluso antes de la conquista de los españoles. Entre sus derechos específicos, se puede mencionar los territoriales y en particular a la propiedad colectiva. En nuestro país, gozan de protección constitucional, teniendo derecho al reconocimiento de su preexistencia étnica y cultural. Encontramos exponentes como Abreut de Bergher (2019), que destaca la protección de las tierras donde este colectivo se desarrolla, respetando sus costumbres, cultura e identidad grupales, que no se centra en lo individual, asimismo, destaca el rol de garantía que debe tener el estado a través de una regulación eficaz.

El presente caso se encuentra enmarcado en los DESC.A, que son aquellos derechos que tienen íntima relación con el objetivo de satisfacer las necesidades básicas de las personas, estas contienen distintos Derechos Humanos, entre los que se pueden mencionar al

nivel de vida adecuado, a la alimentación, a la salud, al agua, al saneamiento, al trabajo, a la seguridad social, a una vivienda digna y decorosa, a la educación, a la cultura, así como al medio ambiente. En lo que atañe al objeto de estudio de este trabajo particular, queda en evidencia que se trata de Derechos Sociales, ya que este, es el encargado de promover el bienestar y condiciones de vidas dignas, así como la justicia e igualdad y de este modo se vincula directamente con la protección de los pueblos originarios (Poder judicial de la Ciudad de Buenos Aires) [DESCAJUS], s.f.

Los autores Azzali y Barberi (2019), mencionan que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, (en adelante CSJN), ha reiterado que tanto la nación como las provincias, concurren con la competencia sobre cuestiones que versen en la reglamentación en materia de derechos de los pueblos originarios en sus respectivas jurisdicciones. Sin embargo, existen dos limitaciones bien marcadas, por un lado, el ejercicio de estas atribuciones que haga el Estado Nacional no debe impedir por completo el campo de acción de los gobiernos locales y la actividad desplegada por estos últimos en uso de tales potestades concurrentes no debe constituir un escollo al imperio y propósitos de las leyes nacionales.

Cuando se analiza el presente fallo, se puede avizorar un problema jurídico de tipo axiológico. Dworkin (2008) denomina a este tipo de problemas, como aquellos que se presentan en relación a una regla de derecho por la contradicción con algún principio superior del sistema o una controversia entre principios en un caso. Este autor señala que entre los principios y las normas existe una dimensión de peso al orientar la dirección de un conflicto, pudiendo el juez no limitarse a lo establecido en la normativa, sino que puede emplear un principio que considere importante.

Es por ello, que se evidencia una contraposición entre el principio protectorio y de seguridad jurídica de los derechos territoriales de los pueblos originarios, que está receptado en el art 75 inc. 17 de nuestra carta magna, y la normativa infra constitucional, estipulada en la Ley Nacional del Indígena N° 23.302 (1985).

Aquí lo interesante, es poder dilucidar si se ha vulnerado el mencionado principio de seguridad jurídica, debiendo tener presente al momento de resolver cuestiones vinculadas con estos derechos, si puede considerarse la legislación nacional, como las internacionales que los protegen. Entre los instrumentos internacionales más importantes que protegen a los indígenas, podemos hallar al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y

la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos indígenas, los cuales tienen rango constitucional conforme el Art. 75 Inc. 22 de la Constitución Nacional. El Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo en su artículo 14.1 expresa: “Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan.”

Al analizar esta sentencia, vemos la importancia de determinar la norma aplicable al caso, dada la relevancia de establecer la distinción entre la pertenencia de una norma a un sistema jurídico y su aplicabilidad.

II- PREMISA FÁCTICA, HISTORIA PROCESAL Y DESCRIPCIÓN DE LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL

La Comunidad Mapuche Millalonco-Ranquehue habita desde tiempos inmemoriales las tierras ubicadas en la ladera oeste del Cerro Otto, a 8 kilómetros del centro de Bariloche, y a un kilómetro del Lago Gutiérrez. Este territorio fue ocupado por el Ejército Argentino luego de la denominada “Campaña del desierto”, enfrentamiento militar realizado por la República Argentina entre 1878 y 1885, por la que conquistó grandes extensiones de territorio que se encontraban en poder de los pueblos originarios. Sobre esas tierras habitadas por la comunidad mencionada, primero se creó un área natural y un título de propiedad a nombre de la Administración de Parques Nacionales. En 1937, fueron cedidos al Ejército, y desde ese año, distintas autoridades militares impulsaron denuncias de usurpación y pedidos de desalojo que causaron daños materiales y la pérdida de espacios comunitarios. Durante todo ese tiempo, sin reconocimiento formal alguno, la comunidad mapuche continuó habitando el territorio.

En 2020, luego de un intento de desalojo administrativo, este pueblo originario inició un amparo y en 2022, el Juzgado Federal de San Carlos de Bariloche de la Provincia de Río Negro, fundando su decisión en el art. 8° de la Ley 23.302, la cual expresa la adjudicación de tierras fiscales nacionales para ser otorgadas, en este caso al pueblo originario. Es por ello que dictó la sentencia, (“Comunidad Mapuche Millalonco - Ranquehue - c/ Poder Ejecutivo Nacional –Ministerio de Defensa – y otros s/ amparo ley 16.986” -FGR N° 8355/2020), que exhortó en el término de 60 días al Gobierno Nacional entregar el título de propiedad de estas tierras a la comunidad.

El Poder Ejecutivo apeló ante la Cámara Federal de Apelaciones de General Roca, y este tribunal declaró mal concedido el recurso de apelación deducido por el Ejército Argentino contra aquella decisión, arguyendo en que había sido presentado en forma extemporánea, una vez vencido el plazo previsto en el art.15 de la Ley 16.986 (1966), el cual establece que debió interponerse dentro de las 48 horas de la resolución impugnada. En 2023, la CSJN hizo lugar a una medida cautelar que suspendía la entrega del título. El 02 de julio del corriente año se dicta la sentencia que es objeto de análisis de este presente fallo, en la que se declara la nulidad de todo lo actuado, en la acción de amparo iniciada por la comunidad mapuche contra el Estado Nacional a fin de que se instrumente en su favor el título de propiedad sobre las tierras que alega ocupar, toda vez que el proceso no fue integrado correctamente, es decir, se omitió dar intervención a la Provincia de Río Negro, cuya citación resultaba necesaria para que pudiera ejercitar su derecho de defensa en juicio y se dictara una sentencia que le fuera oponible y, por lo tanto, resultara útil.

III- RATIO DECIDENDI

La CSJN sostuvo su decisión, haciendo énfasis en el inc. 17 del art 75 de la CN, que atribuye facultades concurrentes a la Nación y a las provincias en la implementación de los derechos de los pueblos originarios. Es así que su postura toma el precedente, en lo resuelto por esta Corte en “Neuquén Provincia de c/ Estado Nacional” (Fallos: 341:1148), en el que interpretó que el reconocimiento de la personería jurídica de una comunidad es una atribución concurrente entre el Estado Nacional y las provincias y que estas últimas tienen que tener necesaria participación en esos procesos.

La comunidad Mapuche obtuvo la resolución Nro. 1174/2012 del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) valiéndose de la Ley 26.160 (2006), según la interpretación de estos últimos, el relevamiento debía ser realizado sin la intervención de la provincia. Ante este argumento, la CSJN lo refutó, considerando que el INAI solo podía registrar comunidades indígenas si, previamente, daba intervención al Estado local en cuyo territorio se asentaban y, además, obtenía su conformidad, lo cual no sucedió en el caso. En relación a este punto, la CSJN trae a colación un Decreto 415/2009 referente a un convenio con la Provincia de Río Negro que creaba un programa para realizar relevamientos en dicha jurisdicción. Es por ello, que este tribunal esgrimió el uso de facultades de excepción que

empleó en fallos análogos, priorizando el resguardo impoluto de las garantías constitucionales, de la defensa en juicio y debido proceso establecido en el art 18 de la C.N.

Ante la falta de intervención de la Provincia de Río Negro en la mensura de las tierras reclamadas, es que la CSJN declara la nulidad de todo lo actuado, ya que considera que esa citación resultaba necesaria para que pudiese ejercitar su derecho de defensa en juicio en territorios que están bajo su jurisdicción y eventualmente se dictase una sentencia que le fuese oponible.

IV-DESCRIPCIÓN DEL ANÁLISIS CONCEPTUAL, ANTECEDENTES DOCTRINARIOS Y JURISPRUDENCIALES

En este capítulo se ahondará en las temáticas expuestas en el presente trabajo, las cuales son; el derecho de los pueblos originarios y la competencia compartida entre nación y las provincias atinentes a cuestiones concurrentes. A continuación, se presentan antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales que fueron sustento para la fundamentación de la sentencia de la CSJN.

En Argentina, se reconocen treinta y dos pueblos originarios preexistentes a la nación y que han sido parte constitutiva de la misma. Son grupos sociales y culturales distintos que comparten vínculos ancestrales con la tierra y los recursos naturales: la relación del indígena con la tierra tiene un punto de partida espiritual pues ella corporiza sus tradiciones y valores en los que esfuma el distingo entre lo propio y lo ajeno (Alterini, 2005).

Es por ello, que la CN a partir de la reforma del año 1994 otorga rango constitucional a la posesión y propiedad comunitaria de los pueblos indígenas radicados en territorio nacional. En el Art 75 inc. 17 expresa el reconocimiento a la preexistencia étnica y cultural de los pueblos originarios y hace hincapié en la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que ocuparon históricamente, dejando entrever con precisión que las provincias pueden ejercer concurrentemente con la nación. En cuanto a lo normativo infra constitucional, con la sanción de la Ley N°23.302 (1985), declara de interés nacional la atención y apoyo a los aborígenes y comunidades indígenas existentes en el territorio nacional. Además, crea el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) como autoridad de aplicación siendo uno de sus facultades elaborar e implementar planes de adjudicación y explotación de tierras (Art 6° inc. d). En 2006, la Ley N° 26.160 estipula la

emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras y suspende la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos que dispongan el desalojo de las mismas por cuatro años, que además en este tiempo se dictaron leyes prorrogando la emergencia, siendo la última prórroga el Decreto DNU 805/2021 que fue extendida hasta el 23/11/2025. Es dable destacar que en el nuevo CCyC (2015), reconoce el derecho de propiedad comunitaria en su Art 18, especificando que debe ser tratado por una ley especial.

El texto del art 75 inc. 17 ha generado diversas discusiones doctrinarias respecto a su operatividad, ya que por un lado se considera que esta cláusula constitucional es programática, es decir, que carece de operatividad. Entre doctrinarios que disienten en tal postura, se encuentra al destacado constitucionalista Bidart Campos (1996), quien sostenía que esa norma establecía derechos que deben ser reconocidos sin ningún trámite previo, o sea que es operativa, aún a falta de desarrollo legislativo. En esta misma línea, Gelli (2022) señala que el mencionado inciso garantiza los derechos de los pueblos originarios a obtener su personería jurídica y a la posesión y propiedad comunitaria de las tierras, siendo el rol del congreso legislar a favor de los mismos. Sin embargo, esto plantea ciertos conflictos entre las comunidades indígenas, el estado nacional y provincial dado que el Art 126 del mismo cuerpo normativo, declara que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

Ramírez (2014), destaca que las facultades del estado nacional y los estados provinciales deben considerarse como suplementarias en lo referente a la determinación de la personería jurídica de las comunidades indígenas, todo ello dentro de los límites normativos establecidos por la C.N y las reglas internacionales. Es dable traer a colación el fallo dictado por la CSJN en el caso “Neuquén, Provincia del c/Estado Nacional (Ministerio de Desarrollo Social – Instituto Nacional de Asuntos Indígenas) impugnación de actos administrativos y acción declarativa de certeza” (Fallo: 341:1148) 2018, donde la Provincia de Neuquén promovió una acción contra el Estado nacional solicitando se revoquen las resoluciones mediante las cuales el INAI inscribió en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (RENACI) la personería jurídica de seis comunidades mapuches de su jurisdicción. La parte actora solicitó el dictado de una sentencia declarativa para poner fin al estado de incertidumbre sobre la delimitación de las facultades concurrentes entre Nación y provincias en lo concerniente al reconocimiento de la preexistencia étnica y cultural y a la inscripción

de la personería jurídica de las comunidades indígenas. La CSJN declaró la nulidad de las resoluciones dictadas por el INAI, principalmente por considerar que, al inscribir la personería jurídica de las seis comunidades sin participación ni conocimiento previo de la provincia, este actuó sin el debido respeto a los poderes concurrentes de la provincia en la materia.

Considerando las facultades complementarias de Nación y las Provincias, se presenta una decisión similar en la sentencia de la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal para resolver los recursos interpuestos contra la sentencia “Comunidad Mapuche Trypayantu c/ Estado Nacional-INAI s/proceso de conocimiento” (Expte 20801/2016) 2018, por el cual esta tribunal consideró que independientemente de quien fueran los titulares de las tierras que reclamaba la comunidad Mapuche, al estar ubicadas en la Provincia de Rio Negro, esta debía participar en el proceso de adjudicación que resolvió la jueza de primera instancia, razón por la cual declaró la nulidad de dicha adjudicación.

Un caso de especial relevancia es lo dispuesto por la CSJN en “Confederación Indígena del Neuquén c/ Provincia del Neuquén s/acción de inconstitucionalidad” (Fallos 336:2271,) 2013, que mantuvo el criterio que tradicionalmente venía sosteniendo en materia de facultades concurrentes, en cuanto a que prevalece el derecho federal en caso de conflicto con el provincial, con el agregado de la afirmación de una guía de contenidos mínimos a ser respetada por los órdenes provinciales. Ese “umbral mínimo” está integrado por el criterio de autoadscripción y autoconciencia de la identidad y el asentamiento mínimo de tres familias.

Aquí se trae a colación lo dispuesto por la Corte de Justicia de Salta en “Comunidad de San José-Chustaj Lhokwe -Comunidad de Cuchuy C/ Provincia de Salta s/ amparo” (Expte. CJS 36.946/13) 2016, donde decide hacer lugar parcialmente a la demanda de esta comunidad, que requiere la demarcación y titulación de sus tierras en los registros instituidos por el Estado Provincial y Nacional. Entre sus fundamentos se destaca que el reconocimiento de la preexistencia de las comunidades no implica una concesión automática de derechos patrimoniales y que la obtención de personería jurídica es indispensable para la transferencia de las tierras.

Villar (2015) señala que existen deficiencias en la legislación nacional en relación con los estándares establecidos en el ámbito interamericano; un antecedente de la CIDH ha mostrado un criterio jurisprudencial a favor de los intereses de los pueblos originarios, como en “Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina” (Serie C No 400) 2020, en el cual versa sobre un reclamo de propiedad comunitaria indígena sobre tierras ubicadas en la provincia de Salta, donde también habitan poblaciones no indígenas, con la particularidad de que el estado estableció un derecho de propiedad de las comunidades indígenas, pero también un condominio a favor de los criollos. La CIDH resolvió declarar por unanimidad, que el Estado es responsable por la violación del derecho a la propiedad del colectivo establecido en el Art 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

V-POSTURA DE LA AUTORA

La CSJN ha resuelto el presente fallo de manera adecuada, considerando los vericuetos que originó la controversia y obrando en realizar acabadamente el valor de la justicia. La tensión generada en torno a la incumbencia de la Provincia de Río Negro sobre cuestiones que se suscitan en su territorio, y las cuales siempre debieron estar claras, aún así se han generado disímiles avances en estas cuestiones, de igual modo quedó subsanada la controversia, al entender la CSJN que debió tenerse presente a esta parte en la controversia y esto sentó un precedente importante para conflictos que pudieran generarse relativos a este asunto.

El Máximo Tribunal del país no pudo soslayar lo que establece la CN en lo atinente a la concurrencia sobre los pueblos originarios, en cuanto es imprescindible que se tengan presente los derechos de estos grupos, no solo porque corresponde a un grupo minoritario de la sociedad sino también a lo presente en el derecho comparado sobre todo como se mencionara a jurisprudencia relevante de la CIDH. Cabe recordar que en el concepto de DESCA, hace clara mención a los derechos sociales y a su objetivo, que es proporcionar a los habitantes una calidad de vida digna.

Es menester que tanto el Estado Nacional, como las Provincias que aún poseen habitantes de pueblos originarios lleven a cabo políticas públicas en resguardo de los derechos de estas comunidades, que, si bien se han realizado avances importantes en esta materia como el Art 75 inc 17 de la CN, donde establece la protección de estos grupos, el

debate aún persiste. En la práctica, la sanción de las leyes N° 23.302 de Protección de Comunidades Indígenas y N° 26.160 que declaró la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras, han tenido dificultades en su cumplimiento. El dictado de esta última ley de emergencia que suspende los desalojos ordenados por autoridades judiciales o administrativas indica que subsisten tensiones que no han podido ser encausadas.

VI-CONCLUSIÓN

Como palabras finales, el fallo abordado en este trabajo, ha contribuido al estudio de la propiedad comunitaria de los pueblos originarios. La nulidad de todo lo actuado en la acción de amparo iniciada por la comunidad Millalonco Ranquehue contra el Estado Nacional a fin de que se instrumente en su favor la titulación de propiedad sobre las tierras que habitan, es una decisión atinada de la CSJN. Con respecto al problema jurídico, queda dilucidada la solución tomada en cuanto se valoró correctamente los argumentos vertidos por las partes involucradas. Aún así, el conflicto por el resguardo de los derechos individuales y colectivos, la vigencia de la juricidad y la seguridad jurídica de este grupo social minoritario serán temas de constante debate en la doctrina. El tribunal ha sopesado la importancia de los principios en juego y en el marco de la normativa ha dado prioridad al de mayor peso en su decisión, en busca de proteger la defensa de la Carta Magna lo cual ha sido logrado con creces.

La resolución del presente fallo pone de manifiesto la conveniencia del dictado de una ley especial que regule el instituto de la propiedad comunitaria, unificando el procedimiento de otorgamiento de tierras, y su vez respetando potestades de Nación y provincias. El esfuerzo debe residir en garantizar una normativa vigente tendiente a la protección integral de estos grupos que por sus costumbres requieren una vida colectiva autónoma.

La legislación nacional y provincial debe ponderar las particularidades de estos pueblos, para lograr que puedan ser escuchados sus reclamos, en virtud del principio de igualdad consagrado en nuestra CN como así también normas del derecho comparado que buscan que los distintos Estados logren el cometido de resguardar el bienestar general.

VI- REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Doctrina

- Abreut de Begher L. (2019). *Derechos Reales*. Ed: Hammurabi.
- Alterini, J., H., Corna, P., M. y Vázquez. G, A. (2005). *Propiedad indígena*. CABA. Ed Editorial de la UCA.
- Azzali, J. y Barberi, P. (2019). *El derecho a la personalidad jurídica de las comunidades indígenas*. Documento de análisis jurisprudencial de la Secretaría General de Capacitación y Jurisprudencia Ministerio Público de la Defensa.
<https://repositorio.mpd.gov.ar/jspui/bitstream/123456789/3862/1/2019.02.%20El%20derecho%20a%20la%20personalidad%20jur%C3%ADdica%20de%20las%20comunidades%20ind%C3%ADgenas.pdf>
- Bidart Campos, G. (1996). *Los derechos de los pueblos indígenas argentinos*. CABA. Ed: La Ley.
- Dworkin, R. (2008). *Los derechos en serio*. Madrid Editorial Ariel S.A.
- Gelli, M., A. (2022). *Constitución de la Nación Argentina comentada*. CABA. Ed: La Ley.
- Poder judicial de la Ciudad de Buenos Aires. (s.f.). DESC AJUS.
<https://descajus.jusbaires.gob.ar/derechos-desca/>
- Ramírez, L. (2014) Personería jurídica de las comunidades indígenas. *Revista Derechos Humanos*, Año III, N° 7 pág. 145-155.
- Villar, L. (2015). *El Derecho de Propiedad Comunitaria Indígena en el Sistema Interamericano de los Derechos Humanos*. CABA. Ed: Editorial Universidad de la Patagonia.

Legislación

- Constitución de la Nación Argentina [Const.] (1994). Argentina
- Ley 19.986. *Acción de amparo*. B.O: 20 de octubre de 1966. Argentina
- Ley 23.302. *Política Indígena y Apoyo a las comunidades Aborígenes*. B.O: 12 de noviembre de 1985. Argentina.
- Ley 26.160. *Posesión y Propiedad de las Tierras que ocupan las Comunidades Indígenas*. B.O: 23 de noviembre de 2006. Argentina
- Ley 26994. *Código Civil y Comercial de la Nación Argentina*. B.O: 1 de agosto de 2015. Argentina

- Organización Internacional del Trabajo. Convenio N° 169. Art 14.1. B.O: 3 de julio de 2000.

Jurisprudencia

- Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Confederación Indígena del Neuquén c/Provincia del Neuquén s/ acción de inconstitucionalidad”. 10 de diciembre de 2013. (Fallo: 336:2271).
- Corte de Justicia de Salta. “Comunidad de San José - Chustaj Lhokwe – Comunidad de Cuchuy c. Provincia de Salta s/ amparo”. 3 de octubre de 2016. (Expte. CJS 36.946/13).
- Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Neuquén, Provincia del c/ Estado Nacional (Ministerio de Desarrollo Social – Instituto Nacional de Asuntos Indígenas) s/ impugnación de actos administrativos y acción declarativa de certeza”. 11 de septiembre de 2018. (Fallo: 341:1148).
- Cámara Contencioso Administrativo Federal. “Comunidad Mapuche Trypayantu c/ Estado Nacional - INAI s/Proceso de Conocimiento”. 22 de noviembre de 2018. (Expte.20801/2016).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. 06 de febrero de 2020. (Serie C No 400).
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. “Recursos de hecho deducidos por el Ministerio Público Fiscal de la Nación (FGR 8355/2020/2/RH2); y por el Estado Nacional- Estado Mayor General del Ejército (FGR 8355/2020/1/RH1) en la causa Comunidad Mapuche Millalonco-Ranquehue c/ Poder Ejecutivo Nacional-Ministerio de Defensa y otros s/ amparo ley 16.986”. 2 de julio de 2024. (Fallo 347:729).

FALLO ANALIZADO:

Buenos Aires, 2 de julio de 2024

Vistos los autos: “Recursos de hecho deducidos por el Ministerio Público Fiscal de la Nación (FGR 8355/2020/2/RH2); y por el Estado Nacional – Estado Mayor General del Ejército (FGR 8355/2020/1/RH1) en la causa Comunidad Mapuche Millalonco – Ranquehue c/ Poder Ejecutivo Nacional – Ministerio de Defensa y otros s/ amparo ley 16.986”, para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1º) Que la Comunidad Mapuche Millalonco – Ranquehue promovió demanda contra el Estado Nacional –Ministerio de Defensa-, con el objeto de que se instrumente en su favor el título de propiedad comunitaria sobre las tierras que alega ocupar en forma actual, tradicional y pública -alrededor de 180 ha en la ladera oeste del Cerro Otto, en el Municipio de San Carlos de Bariloche, Provincia de Río Negro-, según fue reconocido por la resolución 1174/2012 del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (en adelante, INAI), de conformidad con el resultado del relevamiento técnico, jurídico y catastral realizado por ese organismo conforme lo dispuesto en el art. 3º de la ley 26.160.

2º) Que el Juzgado Federal de San Carlos de Bariloche hizo lugar a la acción de amparo y ordenó al Poder Ejecutivo Nacional *“que en el término de 60 días –a partir de que quede firme [la] sentencia-, transfiera a título gratuito, al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, el dominio de las tierras cuya mensura fue aprobada por Resolución N° 1174 del INAI, a los efectos de su adjudicación —en forma inmediata—, en propiedad a la Comunidad accionante. Ello, en los términos del art. 8º de la ley 23.302 y conforme los considerandos del presente decisorio”*.

3º) Que la Cámara Federal de Apelaciones de General Roca declaró mal concedido el recurso de apelación deducido por el Ejército Argentino contra aquella decisión, con sustento en que había sido presentado en forma extemporánea, una vez vencido el plazo previsto en el art.15 de la ley 16.986.

4º) Que, contra esa sentencia, el Estado Nacional –Ministerio de Defensa, Ejército Argentino- y la Fiscal General designada para actuar ante la mencionada Cámara Federal

interpusieron recurso extraordinario federal. Ambos remedios fueron denegados y dieron origen a las quejas de referencia.

5°) Que el 29 de marzo de 2013, previa solicitud de los autos principales, el Tribunal dispuso hacer lugar a los dos recursos directos y decretar la suspensión del curso del proceso, en los términos de la doctrina de Fallos: 308:249 (“Ogallar”). Para adoptar tal temperamento, ponderó que los argumentos aducidos en los recursos extraordinarios involucraban, *prima facie*, cuestiones de orden federal susceptibles de examen en la instancia del art. 14 de la ley 48; que el magistrado de primera instancia había ordenado ejecutar la sentencia pese a que no se encontraban configuradas las condiciones expresamente previstas en dicho pronunciamiento para proceder de ese modo, y que existía una prohibición de innovar ordenada en la causa penal.

6°) Que, previo a todo análisis, cabe recordar que esta Corte ha señalado en reiteradas oportunidades que si bien sus sentencias deben limitarse a lo peticionado por las partes en el recurso extraordinario, constituye un requisito previo emanado de su función jurisdiccional el control, aun de oficio, del desarrollo del procedimiento cuando se encuentran involucrados aspectos que atañen al orden público, toda vez que la eventual existencia de un vicio capaz de provocar una nulidad absoluta y que afecta una garantía constitucional no podría ser confirmada por las sentencias ulteriores (Fallos: 312 :1580; 325:2019; 330:2131; 331:1583 y 338:474).

Como consecuencia de tal principio, se ha afirmado que si “*la lectura del expediente pone al descubierto una trasgresión a las garantías constitucionales de la defensa en juicio y el debido proceso de tal entidad que, más allá de cualquier imperfección en la habilitación de la competencia de la Corte para conocer de los agravios expresados respecto de la sentencia apelada, afecta la validez misma de su pronunciamiento (...) [dicha] circunstancia (...) debe ser atendida y declarada con antelación a cualquier otra cuestión que se hubiera planteado*” (Fallos: 319:192; 325:2019; 326:3634).

7°) Que el estudio de los autos bajo examen revela una infracción de la magnitud referida, ya que el proceso no fue integrado correctamente. Se omitió dar intervención a la Provincia de Río Negro, cuya citación resultaba necesaria para que pudiera ejercitar su derecho de defensa en juicio y se dictara una sentencia que le fuera oponible y, por lo tanto, resultara útil.

8°) Que cabe recordar que el art. 75, inc. 17, de la Constitución Nacional confiere facultades concurrentes al gobierno federal y a los estados locales en diversas cuestiones relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas; entre ellas, la de reconocer *“la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan”*.

El Tribunal se refirió específicamente a dichas potestades en el precedente de Fallos: 341:1148 y en el voto concurrente del juez Rosatti al cual se remite (en especial, considerandos 4°, 5°, 6°, 10 y 11). En esa oportunidad, expresó que *“el concepto de facultades o atribuciones concurrentes al que apela el art. 75, inc. 17 de la Constitución alude a una regla de distribución que otorga al Congreso competencia para tomar decisiones concernientes a los intereses del país como un todo (Fallos: 249:292, voto del juez Oyhanarte) y a las provincias para dictar leyes con imperio exclusivamente dentro de su territorio (Fallos: 239:343). De esta manera, el ejercicio de las facultades concurrentes, manteniéndose en sus propias esferas jurisdiccionales, permite la coexistencia legislativa (ibídem, p. 347), lo cual está de conformidad con la doctrina de este Tribunal, que ha establecido el siguiente principio: el gobierno de la Nación no puede impedir o estorbar a las provincias el ejercicio de aquellos poderes de gobierno que no han delegado o reservado, porque por esa vía podría llegarse a anularlos por completo (ibídem, p. 348). Son, por lo dicho, poderes que pueden ser ejercidos en los dos niveles de gobierno, el local y el nacional, sin que de ello derive violación de principio o precepto jurídico alguno, aunque todo ello con sujeción a dos restricciones específicas. Por un lado, el ejercicio que de estas atribuciones haga el Estado Nacional no ha de impedir por completo el campo de acción de los gobiernos locales; por otra parte, la actividad desplegada por estos últimos en uso de tales potestades concurrentes no debe constituir un obstáculo al imperio y propósitos de las leyes nacionales; no han de tener con ellos una ‘repugnancia efectiva’”*.

Siguiendo tales lineamientos, esta Corte explicó que la Nación no podía asumir la totalidad de las competencias en materia de reconocimiento de personería jurídica de comunidades indígenas. Sostuvo que la concurrencia de atribuciones no otorgaba poder al gobierno federal para sustituir al provincial en los actos de legislación y administración relacionados con las personas y las cosas que caen bajo su jurisdicción territorial; y afirmó que, por ese motivo, el INAI sólo podía registrar comunidades indígenas si, previamente, daba intervención al Estado local en cuyo territorio se asentaban y, además, obtenía su conformidad.

9º) Que, en el mismo orden, es importante señalar que incluso antes de la reforma constitucional de 1994 se encontraba prevista la actuación coordinada de la Nación con las autoridades provinciales en todo lo relativo a la registración de las comunidades de los pueblos indígenas y al reconocimiento de la propiedad sobre las tierras que ocupan.

En tal sentido, la ley 23.302 dispone la adjudicación de la propiedad de tierras a las comunidades indígenas que se encuentren debidamente inscriptas (art. 7º). Para ello, otorga al INAI las funciones de llevar el Registro Nacional de Comunidades Indígenas y de disponer la inscripción de las comunidades que lo soliciten, coordinando su acción con los gobiernos provinciales (art. 6º, inc. c; ver además: decreto 155/1989, art. 16, y decreto 410/2006, anexo II, punto 10). También especifica que corresponde al INAI “elaborar e implementar planes de adjudicación y explotación de las tierras” (art. 6, inc. d). Y, a tales efectos, al igual que lo que sucede en materia de registro, su reglamentación establece que la mencionada entidad podrá “[e]laborar y/o ejecutar, en coordinación con las autoridades nacionales y provinciales competentes, planes de mensura, adjudicación en propiedad y explotación de tierras” (art. 3º, inc. e, del decreto reglamentario 155/1989, énfasis agregado)”.

10) Que tales consideraciones resultan relevantes para el caso bajo examen. Ello se debe a que la actora pretende instrumentar una resolución del INAI en la que también se han ejercido potestades que el artículo 75, inciso 17, asigna en forma concurrente a la Nación y a las provincias (reconocer la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan los pueblos indígenas); y tampoco en estos autos se ha dado participación al Estado local.

En efecto, la comunidad Mapuche Lof Ranquehue se presentó ante el INAI y solicitó que se realizara el relevamiento técnico-jurídico-catastral previsto en el artículo 3º de la ley 26.160 sobre 180 hectáreas que su parte ocupaba en la Provincia de Río Negro; ello, con miras a que posteriormente se le reconociera la posesión y propiedad comunitaria sobre las tierras. La presentación dio origen al expediente administrativo 50.278/2009; en ese marco se llevaron a cabo las tareas de relevamiento y se dictó la resolución final, que reconoció que la comunidad requirente ocupaba dichas tierras en forma actual, tradicional y pública (resolución INAI 1174/2012).

De las actuaciones administrativas referidas no surge que se haya dado intervención a la Provincia de Río Negro durante el trámite, pese a que las tierras objeto de reclamo estaban

ubicadas en su territorio. No sólo se la excluyó deliberadamente de las tareas de relevamiento -a raíz de un pedido expreso de la comunidad mapuche-, sino que tampoco hay constancias de que se la haya citado a comparecer en ninguna otra etapa del procedimiento.

En este punto, resulta importante realizar algunas precisiones. La reglamentación vigente en aquel momento ya contemplaba la participación de los Estados locales en la confección de los relevamientos técnico-jurídico-catastrales, pues encargaba su implementación a las Unidades Provinciales, compuestas por delegados del Consejo de Participación Indígena, un representante del Poder Ejecutivo provincial y un Equipo Técnico Operativo (ver resolución 587/2007, Anexo I, punto 4. Metodología de Implementación). También es relevante mencionar que existía un convenio específico con la Provincia de Río Negro, que creaba el programa local para llevar a cabo los relevamientos en dicha jurisdicción (ver decreto 412/2009, obrante a fs. 14/17 del expediente administrativo).

Pese a ello, en este caso el INAI hizo excepción a la regla general (en uso de las facultades que le reconoce la resolución 587/2007, Anexo I, punto 4.1) y apartó al Estado local para abordar el asunto de forma centralizada. Fundó su decisión en una presentación de la comunidad en la que se requería que *“el relevamiento territorial -ley 26.160- se realice con el equipo central del INAI y no desde el ETO provincial (...) por las características particulares que atraviesa esta comunidad en conflicto con el Ejército Argentino – Estado Nacional”* (ver expediente administrativo fs. 21/22 y 121/144; y considerandos de la resolución INAI 1174/2012).

Sin embargo, no hay constancia en las actuaciones administrativas de que la resolución INAI 1174/2012 fuera notificada a la Provincia de Río Negro.

11) Que las circunstancias relatadas son suficientes para advertir, sin mayor esfuerzo, que la Provincia de Río Negro debe ser convocada a efectos de integrar la litis correctamente. Su interés en el conflicto resulta evidente, pues la actora pretende instrumentar una resolución del INAI que fue dictada sin el debido respeto a los poderes

concurrentes de la provincia en la materia. También es clara su legitimación para reclamar judicialmente participación en el asunto. Es que, tal como lo señaló la Corte en el ya referido precedente de Fallos: 341:1148 y voto concurrente del juez Rosatti, las provincias tienen un claro interés institucional en defender el ejercicio de sus atribuciones concurrentes en materia

de derechos de los pueblos indígenas; y están habilitadas para actuar en juicio con esa finalidad (considerandos 2º, 7º y 8º).

12) Que en tales condiciones, se justifica que esta Corte haga uso de las facultades de excepción que empleó en casos similares en procura de la debida salvaguarda de las garantías constitucionales de la defensa en juicio y del debido proceso y anule todo lo actuado sin la intervención de la Provincia de Río Negro (Fallos 335:1412; causa CSJ 327/2013 (49-B)/CS| “Bragnoni, Elsa Beatriz c/ Universidad Nacional de Cuyo s/ apelación Ley n° 24.521”, fallada el 25 de marzo de 2015; y causa FMP 81013653/2011/CS2 “Castañeiras, Claudia Elena c/ Universidad Nacional de Mar del Plata s/ recurso directo ley de educación superior 24.521”, fallada el 11 de abril de 2017; entre otras). Ello, a efectos de que el Estado local tenga oportunidad de defenderse y de manifestar lo que estimare pertinente respecto del ejercicio de las atribuciones constitucionales que le competen en la materia, habida cuenta de que ellos podrían verse afectados, eventualmente, por la resolución final de la causa (CSJ 294/2012 (48-E)/CS1 “Estado Nacional (Ministerio de Economía Finanzas Públicas) c/ Catamarca, Provincia de nulidad de acto administrativo”, fallada el 28 de mayo de 2019).

13) Que, atento al modo en que se resuelve, se torna innecesario pronunciarse respecto de la admisibilidad y procedencia de los recursos interpuestos.

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador General de la Nación interino, se declara la nulidad de las actuaciones llevadas a cabo con posterioridad al traslado de la demanda y se devuelven los autos al tribunal de origen a fin de que integre la litis correctamente, de conformidad con lo expresado en los considerandos precedentes. Notifíquese y remítase.