

14° Informe

Febrero 2022

LAS NECESIDADES DE LOS  
PUEBLOS ORIGINARIOS  
SE RESUELVEN APLICANDO  
LAS LEYES VIGENTES



**CEMAIS**  
Centro Mariano de  
Investigación Social

## Las necesidades de los pueblos originarios se resuelven aplicando las leyes vigentes

El presente informe del CEMAIS hace un aporte para comprender la problemática de los pueblos originarios con relación a la posesión y propiedad de las tierras.

Aunque en el año 2006 se promulgó una Ley de Emergencia para resolver las demandas en un plazo de tres años, dicho término no se cumplió y originó una extensión del conflicto a la actualidad.



**Ver | Datos**

Los conflictos entre los pueblos originarios y el resto de la sociedad están presentes en todos los lugares en que, en algún momento de la historia, hubo procesos de conquista y colonización. Las etnias originarias se regían por prácticas económicas y sociales de reciprocidad y solidaridad que fueron erosionadas por los dispositivos políticos de dominación del colonizador.

Con la conformación de los estados-Nación en el siglo XIX, la sociedad no originaria se organizó según pautas institucionales que se llaman “modernas”, en cuyo seno se han dado diversos grados de reconocimiento de algunos derechos ancestrales (propiedad colectiva de la tierra, identidad cultural, acceso a otros recursos, etc.). No es armónica la instrumentación de estos derechos, porque su estructura interna suele colisionar abiertamente contra las pautas de “lo moderno”.

En ciertas zonas de la Argentina se está dando un capítulo violento de reivindicaciones de quienes se consideran parte de algunos pueblos originarios. Los episodios incluyen actos de destrucción de bienes públicos y privados y la generación de temor. Por esto, es muy importante para la armonía social entender el problema de los pueblos originarios en Argentina.

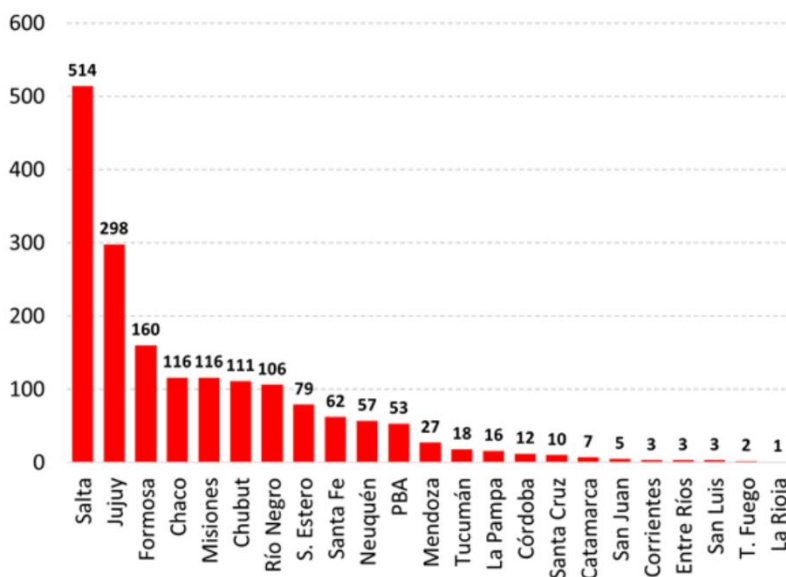
En el año 2006, mediante la Ley 26.160, se declaró la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras ocupadas por comunidades indígenas o pueblos originarios. Esto supuso la suspensión de los actos administrativos y/o procesales para el desalojo de estos pueblos. Una condición era que el pueblo originario estuviera inscrito en el registro de comunidades indígenas -que puede ser nacional o provincial-.

La emergencia se estableció por 4 años para que el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) realizara los “relevamientos técnicos, jurídicos y catastrales” para determinar la propiedad ancestral de las tierras. La emergencia fue prolongada cada 4 años por ley y la última prórroga fue en noviembre del 2021 mediante

decreto de necesidad de urgencia hasta el 2025. Esto implica dos efectos: uno, que se haya vaciado de contenido la palabra “emergencia”, porque las emergencias por naturaleza no son de mediano y largo plazo. Otro es que los conflictos entre los pueblos originarios registrados y los poseedores de las tierras ocupadas se mantienen indeterminados justificándose en la falta de conocimientos técnicos sobre las tierras involucradas<sup>1</sup>. Toda disputa sin una base de datos y de hechos indiscutibles, no puede ser superada.

La cantidad de pueblos originarios registrados a partir de la Ley 26.160 en todo el país es de 1.779 colectivos, con una distribución por provincia que se presenta en el gráfico a continuación. En el Anexo se presentan los nombres de estos pueblos.

**Gráfico 1. Cantidad de pueblos originarios por provincia**



Fuente: CEMAIS en base a INAI

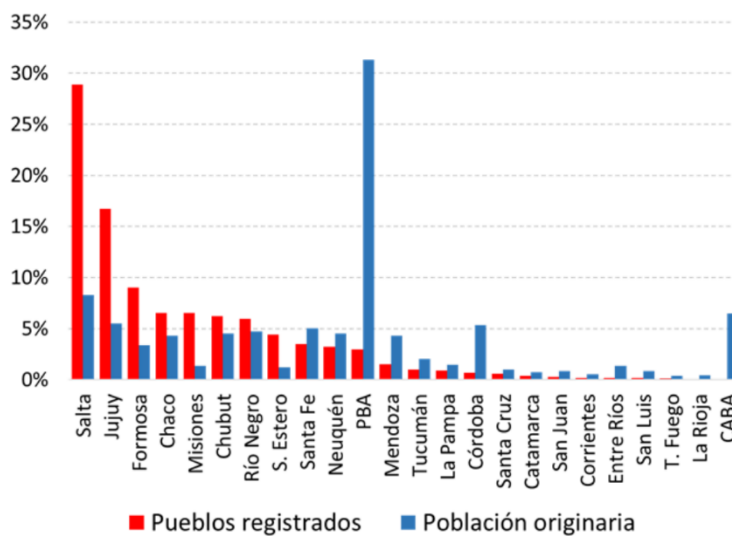
Las provincias de Salta y Jujuy aglutinan a prácticamente la mitad de los pueblos registrados; si se suma Formosa, Chaco y Misiones se llega al 68%. Las provincias patagónicas concentran otro 16% de los pueblos registrados.

Una dimensión que es importante ver junto con la cantidad de pueblos es cuánta población dijo pertenecer a pueblos originarios en el Censo 2010. Esta información se presenta en el gráfico a continuación.

<sup>1</sup> ENDEPA: “Por una nueva prórroga de la ley 26.160”. Buenos Aires, 2021. Disponible en <https://www.endepa.org.ar/una-vez-mas-los-derechos-indigenas-en-peligro-ley-26160-no-a-los-desalojos/>

## Gráfico 2. Pueblos registrados y población originaria por provincia

Como porcentaje del total



Fuente: CEMAIS en base a INAI e INDEC

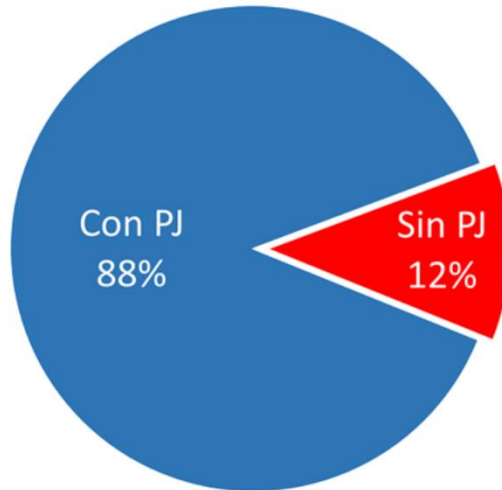
Lo primero que puede verse es la enorme desproporción de población originaria concentrada en la provincia de Buenos Aires, donde vive 1/3 del total; de éstos, 2/3 viven en el Conurbano. Esto es fruto de un importante proceso de migración.

El segundo dato es que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) posee similar número de individuos de etnias originarias que Salta y Jujuy. Sin embargo, en CABA no hay ningún pueblo originario registrado. Esto señala que prácticamente un tercio del total de habitantes de pueblos originarios vive en la región metropolitana (Conurbano + CABA) y tiene muy poca actividad reivindicativa, lo cual se colige de la baja cantidad de pueblos registrados.

El tercer dato es que casi la mitad de los habitantes de pueblos originarios vive en las provincias del norte y la Patagonia, y tienen una actividad más militante. Esto surge al observar que, en general, en estas regiones hay mayor proporción de pueblos registrados que de habitantes originarios. Nos inclinamos a pensar que estas personas no emigraron y buscan legitimar su derecho ancestral para mejorar su situación social en el medio donde habitan.

Los pueblos originarios registrados en el INAI tienen en su gran mayoría cierto grado de institucionalización moderna. El 88% tiene personería jurídica. Es decir que puede actuar formalmente como una organización no gubernamental (ONG), teniendo así abierta la posibilidad de recibir y administrar recursos económicos propios y organizarse en pos de sus fines sociales. Esto en sí mismo ya significa un acto de reconocimiento por parte de las instituciones modernas.

**Gráfico 3. Personería jurídica de los pueblos originarios**

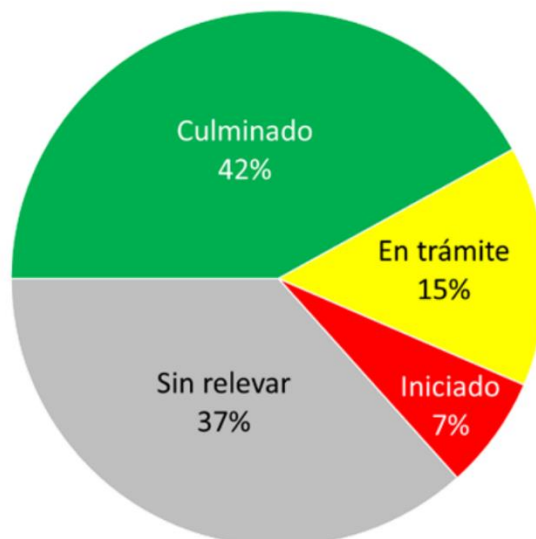


Fuente: CEMAIS en base a INAI

El aspecto más delicado es el de los relevamientos técnicos, jurídicos y catastrales que el INAI debe realizar para determinar, con base en el análisis histórico y antropológico de elementos materiales y espirituales, el área que corresponde al territorio ancestral. En los informes de estos relevamientos se delinearán estrategias jurídicas conforme a la situación registral del territorio georreferenciado como ancestral, tendientes a su defensa y su regularización dominial.

Estos relevamientos los puede hacer el INAI mismo, o bien, lo manda a hacer por el respectivo Instituto Provincial de Asuntos Indígenas. Desde el 2006 a la actualidad transcurrieron 15 años y el estado de situación de los relevamientos es como se presenta en el gráfico a continuación.

**Gráfico 4. Estado de los relevamientos técnicos, jurídicos y catastrales**



Fuente: CEMAIS en base a INAI

Como ha dicho ENDEPA, de mantenerse este ritmo de realización de los estudios técnicos, faltan cerca de 20 años para su conclusión. Además, la interpretación de los relevamientos genera dos problemas.

El primero –que es el sustantivo– es que una institución estatal (INAI) legitima desde el punto de vista histórico la ocupación de un espacio georreferenciado por parte de un pueblo originario, pero no le da el derecho a la propiedad; otro grupo de instituciones estatales, como los Registros de la Propiedad, permiten al Poder Judicial preservar la propiedad del espacio georreferenciado en el descendiente de pueblo no originario que posee el título de propiedad.

**En otras palabras, el relevamiento colisiona con el título de propiedad, generando expectativas que incrementan los conflictos sin resolverlos.**

Esto es así porque si bien la última palabra la tiene el Poder Judicial, la oficialización del relevamiento genera una expectativa que termina legitimando en términos históricos-antropológicos una ocupación que puede ser ilegal vista desde el punto de vista del ordenamiento de la propiedad privada vigente. El conflicto perpetuado es una fuente de posibles escaladas de actos violentos y destructivos por el lado de ambas partes.

El segundo problema colateral es la ineficiencia del Estado en hacer los relevamientos (menos de la mitad están concluidos, un cuarto en iniciados o en trámite y un tercio no comenzó luego de 15 años de la promesa), lo que alimenta la conflictividad por expectativas frustradas. Si bien una mayor eficiencia en la culminación de los relevamientos no solucionaría el problema de fondo (que es la ineffectividad para generar el derecho de propiedad), al menos terminaría con un factor alimentador del conflicto. El aspecto burocrático del Estado es parte del problema y no de la solución. Además, y no menos grave, es que aprovechando esta ineficiencia, a veces se incorporan mejoras en la tierra al solo efecto de encarecer su costo de mercado y, por ende, de su eventual indemnización.

En conclusión, el núcleo del problema ancestral en Argentina se produce por la contradicción de dos conjuntos de derechos y obligaciones sobre el mismo objeto –la tierra-, y que entre sí se oponen. Uno está constituido por las aspiraciones reconocidas a los pueblos e individuos originarios, cuya defensa está encargada al INAI, dependiente del Ejecutivo; aquí se incluye el derecho a la propiedad colectiva de las tierras ancestrales. Otro, es el derecho a la propiedad privada basada en la compra u otras formas de adquisición reconocida por el estado-Nación, y que en este paradigma es considerado como el motor del progreso social. La pregunta que se impone es si esta incompatibilidad fáctica tiene resolución final y superadora en institutos jurídico-judiciales que ya están previstos por el ordenamiento constitucional, o deben buscarse otros que satisfagan los derechos e intereses de ambas partes.



## Juzgar | Doctrina Social de la Iglesia

I.- La Doctrina Social: en 1998, el Pontificio Consejo Justicia y Paz dio un conjunto de directrices muy lúcidas y audaces para suscitar *“una fuerte toma de conciencia de los dramáticos problemas humanos, sociales y éticos, que desencadena el fenómeno de la concentración y de la apropiación indebida de la tierra”*<sup>2</sup>. El

<sup>2</sup> Pontificio Consejo «Justicia y Paz»: *“Para una mejor distribución de la tierra. El reto de la reforma agraria”*. Roma, 1998. Todas las citas del JUZGAR corresponden a este documento, salvo las que se citen expresamente como de otra fuente.

problema general que abarca es el de la necesidad de una reforma agraria que redistribuya la tierra en función del derecho universal al acceso a los recursos suficientes para una vida digna. Cuando el documento se enfoca en la falta de tierras para los pueblos originarios, recuerda que el Magisterio de la Iglesia *“no considera la propiedad individual como la única forma legítima de posesión de la tierra. Este considera también y de forma especial la propiedad comunitaria, que caracteriza la estructura social de numerosos pueblos indígenas”*. Para el organismo eclesial, que fundamenta sus conclusiones en numerosos discursos del papa San Juan Pablo II y en los documentos episcopales de varios continentes, *“este tipo de propiedad tiene tantas repercusiones en estos pueblos, a nivel económico, cultural, y político, que constituye un elemento fundamental de su supervivencia y de su bienestar, teniendo además una función igualmente esencial de salvaguardia de los recursos naturales”*.

Es decir que no solo hay un reconocimiento del derecho de los pueblos originarios a una propiedad colectiva, sino que lo valora como factor de cuidado de la creación. Toda la enseñanza del Santo Padre Francisco ha ratificado esta vertiente de análisis; en la Exhortación Post-sinodal *Querida Amazonía* es donde se contempla con mayor admiración la raíz comunitaria del aporte de nuestros pueblos originarios; *“ellos viven de ese modo el trabajo, el descanso, las relaciones humanas, los ritos y las celebraciones. Todo se comparte, los espacios privados –típicos de la modernidad– son mínimos. La vida es un camino comunitario donde las tareas y las responsabilidades se dividen y se comparten en función del bien común. No hay lugar para la idea de individuo desligado de la comunidad o de su territorio”*<sup>3</sup>.

A la vez, el mismo Magisterio no deja de fomentar la propiedad privada, en tanto ésta es un factor de responsabilidad y de progreso para quien la pone en valor con su trabajo. Es el reflejo del ahorro legítimo de un individuo o grupo familiar. Por ello, *“si no se reconoce a los particulares el derecho de propiedad privada, incluida la de los bienes de producción, la historia y la experiencia nos demuestra que se llega a la concentración del poder, a la burocratización de los diferentes ámbitos de la sociedad, a la insatisfacción social y a ahogar y suprimir el ejercicio de la libertad humana en las cosas más fundamentales”*.

**Estas definiciones magisteriales convergen en la total reprobación a la acumulación latifundista, causa de la pésima distribución de la tierra cultivable, que obliga a cientos de millones de agricultores a mendigar para subsistir.**

Tanto la posesión ancestral como el título de propiedad privada sobre la misma tierra tienen su historia, su inscripción en la memoria de los pueblos y en los registros administrativos. Es crucial, entonces que el Estado garantice una reconstrucción de los antecedentes de ambas que sea fidedigna, veraz y con base en hechos demostrables, para poder dilucidar el peso respectivo de la ancestralidad de las posesiones y de los títulos de propiedad. Hay que tener presente que *“el conjunto de normas y los frágiles asentamientos administrativos, como los catastros de muchos países a menudo agravan las dificultades a las que se enfrentan los pequeños agricultores a la hora de obtener el reconocimiento legal del derecho de propiedad de la tierra que cultivan desde hace tiempo y de la que son propietarios de hecho. Ocurre con frecuencia que se les quite las tierras a los agricultores porque éstas caen, por ley, en manos de quienes al tener más medios económicos y más información pueden conseguir el reconocimiento del derecho de propiedad”*.

---

<sup>3</sup> Santo Padre Francisco: “Querida Amazonía. Exhortación apostólica post-sinodal”. Roma, 2020. Párrafo citado en núm. 20.

II.- La ley: la legislación argentina ha receptado ciertas directrices ético-políticas de éstas que recomienda la Iglesia. La ley nacional 23.302 de 1985 creó el INAI (Instituto Argentino de Asuntos Indígenas), para conducir un proceso que garantizara “*el acceso a la propiedad de la tierra y el fomento de su producción [y] la protección de la salud de sus integrantes*”. El artículo 8 dispone que el Poder Ejecutivo Nacional debe adjudicar tierras suficientes a pueblos originarios inscritos en los registros pertinentes. ¿Qué tierras se tienen que entregar? En primer lugar, las que están en titularidad del Estado, sea nacional, provincial o municipal. Y agrega el artículo 8: “[...] *Si fuese necesario la autoridad de aplicación [INAI] propondrá la expropiación de tierras de propiedad privada al Poder Ejecutivo, el que promoverá ante el Congreso Nacional las leyes necesarias.*”

En 2006, la ley nacional 26.160, según ya se dijo en el VER, suspendió los desalojos de los pueblos originarios que ocuparan tierras reclamadas judicialmente por propietarios privados, y dispuso que se hiciera un “relevamiento técnico-jurídico-catastral” de la situación general de todas las comunidades aborígenes y sus tierras. Hay que insistir en que el reconocimiento administrativo de un derecho ancestral sobre ciertas tierras no da por sí mismo ningún título de propiedad colectiva a los pueblos originarios; no obstante, dado su potencial probatorio en sede judicial, el alto impacto en la opinión pública y el refuerzo a la legitimidad de los reclamos, debe reunir requisitos de cientificidad que den certeza acerca de los hechos invocados.

Se debe tener presente que informes técnicos sin el respaldo científico correspondiente, pueden ser útiles para convalidar acciones fraudulentas de ambas partes. Así, estas herramientas son parte esencial de la vigencia del Estado de Derecho, pues sobre ellos se zanan las diferentes interpretaciones y se crean expectativas de reivindicación, con notable deterioro de la paz social, el erario público, etc.

En un primer nivel de análisis ético-jurídico, debe decirse que la Constitución Nacional no establece una jerarquía de derechos. No existen derechos primarios y secundarios; por lo tanto, ni la propiedad privada ni la comunitaria son derechos primarios o secundarios respecto del otro. Ambos son fundamentales, según la doctrina judicial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que tiene dicho que todos los derechos son susceptibles de adecuada y prudente reglamentación. Esta idea parte de la base del principio de relatividad de los derechos, pues un derecho ilimitado sería antisocial<sup>4</sup>.

En este punto del razonamiento es donde adquiere relevancia lo que ya se dijo acerca del **valor puramente indicativo de los informes técnicos, pues cierto uso de ellos suscita un conjunto de situaciones difusas que son aprovechadas para causar zozobra y violencia.**

Se está dando cauce a una serie de violentas reclamaciones o tomas de espacios que no estaban en posesión tradicional, pública y pacífica por parte de algunas comunidades.

<sup>4</sup> (Fallos 257:275. Fallos 289:66) (BIDART CAMPOS, Germán, “Los derechos de los `pueblos indígenas argentinos””, LA LEY, 1996-B, p. 1205 y ss.) (SPOTA, ALBERTO. “Tratado de derecho civil. Relatividad y abuso del derecho. Ed. Depalma. Vol. 2, Tomo I, página 334).

Hay una tolerancia a la utilización sobredimensionada de los informes técnicos, pues se los invoca como título suficiente para excluir los demás actos administrativos-judiciales que las leyes obligan a seguir para dar lugar al traspaso de las tierras. Claramente, en caso de colisión de intereses entre pueblos originarios y propietarios privados, es probable que por justicia deba primar el derecho ancestral, pero sin desatar furiosas campañas de ataque, porque la legitimidad del valor ancestral del relevamiento no implica bajo ningún punto de vista la posibilidad de una confiscación, y menos aún por mano de los interesados.

Como lo expresa el art. 17 de la Constitución Nacional: *“La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. (...) La confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código Penal argentino. Ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones, ni exigir auxilios de ninguna especie”*. En definitiva, ningún cuerpo armado, aún con la autoridad que da el valor ancestral, puede ocupar una propiedad que no le pertenece conforme a las normas que reglamentan el ejercicio de un derecho. Para llegar a la adjudicación y posesión definitiva de tierras ancestrales que están en manos de personas no originarias, según las normas del estado-Nación, debe dictarse la respectiva ley de expropiación y pagarse el monto indemnizatorio correspondiente. Y si las tierras reclamadas justamente fueren del Estado, éste deberá proceder a dar los pasos que también fija la ley vigente.



**ACTUAR | Posibilidades de acción**

**Estamos en presencia de un diseño institucional que en su faz legislativa aparece como simple y coherente, pero que en su ejecución muta en burocrático, deficiente y engorroso, alimentando así la suspicacia y la conflictividad social.**

Es por ello que, en la definición de fondo de las controversias, se debe proceder a aplicar con buena fe y rigor a la vez el ordenamiento jurídico vigente, es decir los artículos 75 inciso 17 y 17 de la Constitución Nacional, el art. 18 del Código Civil y Comercial de la Nación y el artículo 8 de la ley 23.302.

En cuanto a lo operativo y procedimental, se recomienda:

- a.- concluir con el relevamiento de la ley 26.160, para pueblos originarios que ya tienen el uso de ciertas tierras.
- b.- en caso de que esas tierras sean estatales, proceder a su adjudicación, conforme al art. 8 primera parte, de la ley 23.302.
- c.- si las tierras fueran privadas, proceder al trámite legislativo de expropiación (art. 17 de la Constitución Nacional y art. 8 ley 23.302).
- d.- si la posesión no fuera ancestral por parte de los pueblos originarios, o si el legítimo derecho a la propiedad privada no existiere, la Justicia debe hacer respetar su propia decisión, con el auxilio que las circunstancias impusieran.
- e.- en casos de nuevas ocupaciones litigiosas por parte de pueblos originarios, o en la situación inversa en que se intente desalojar a comunidades o personas de tierras en litigio, se debe priorizar la ejecución de los relevamientos técnicos de la ley 26.160.

f.- en todos los escenarios, la fuerza pública, bajo la mirada del Poder Judicial, debe hacer prevalecer el respeto hacia quienes están en posesión de buena fe; y, no menos importante, imponer a ambas partes la prosecución de los trámites administrativos requeridos por la ley.

g.- motorizar una campaña de educación ciudadana para que el conjunto de la sociedad argentina sepa que el mecanismo de adjudicación de tierras solo está para promover el bienestar de pueblos originarios reconocidos legalmente, y no para encubrir reclamos de otros bienes, menos aún de modo ilegal. Recíprocamente, para que sepa también que ese mecanismo protege la integridad de la propiedad privada legítimamente adquirida y de buena fe, ya sea a través de la indemnización, ya sea rechazando los recursos de los colectivos que no reúnan los requisitos de ley para el acceso a la tierra.

h.- revisar los procedimientos vigentes (plazos, régimen probatorio, cálculos indemnizatorios, restricciones al uso de la fuerza, autoridades de aplicación, etc.) para garantizar que se orienten a la concreción de la finalidad de las normas de fondo.



### Los pueblos originarios registrados en el INAI

<b>PUEBLO INDIGENA</b>	<b>CANTIDAD COMUNIDADES</b>		
Atacama	18	Mbya	117
Ava	30	Moqoit	60
Chané	7	Ocloya	10
Charrúa	3	Omaguaca	46
Chicha	1	Pilagá	25
Chorote	26	Qom	184
Chulupí	3	Quechua	22
Comechingón	10	Ranquel	20
Corundí	1	Sanavirón	1
Diaguíta	82	Selk' Nam	1
Fiscara	2	Sin	10
Guaraní	126	Tapiete	3
Guaycurú	3	Tastil	12
Huarpe	21	Tehuelche	17
logys	3	Tilián	4
Kolla	251	Toara	1
Lule	12	Tonokoté	39
Mapuche	297	Tupí	13
		Vilela	7
		Wichí	290
		Yagán	1
		<b>Total general</b>	<b>1779</b>

Fuente: CEMAIS en base a INAI



**CEMAIS**  
Centro Mariano de  
Investigación Social

HOMBRE  **NUEVO**

Contacto: +54 9 3517 68-0524  
[cemais@hombrenuevo.org.ar](mailto:cemais@hombrenuevo.org.ar)