

Suprema Corte:

–I–

La Administración de Parques Nacionales promueve demanda de inconstitucionalidad contra la provincia de San Luis (fs. 6/33). Por un lado, solicita que se declare la inconstitucionalidad de la ley local V-0721-2010, que establece que son de utilidad pública y se encuentran sujetos a expropiación los derechos que fueron previamente cedidos al Estado nacional sobre los inmuebles que conforman el Parque Nacional Sierra de las Quijadas, a fin de restituir las tierras a sus pobladores originarios, el Pueblo Nación Huarpe de San Luis. Por otro lado, requiere que se ordene la escrituración de esos inmuebles a su nombre.

Relata que el 3 de julio de 1989 la provincia de San Luis y la Administración de Parques Nacionales firmaron un convenio donde acordaron que la provincia cedería al Estado nacional el dominio sobre aproximadamente 150.000 hectáreas para que fuesen afectadas al sistema de parques nacionales creado por la Ley 22.531. Señala que el convenio estableció que la cesión se realizaría después de que la provincia hubiese obtenido la posesión y la titularidad del dominio mediante juicio de expropiación a un conjunto de propietarios privados. Asimismo, el acuerdo previó que la Administración de Parques Nacionales se haría cargo de los gastos de la tramitación de aquellos juicios expropiatorios. Indica que el convenio fue ratificado ese mismo año a través de la ley provincial VII-0226-2004 y en 1991 por la ley nacional 24.015.

La actora describe que, posteriormente, la provincia y la Administración de Parques Nacionales posteriormente resolvieron limitar las expropiaciones a una porción de 75.000 hectáreas del proyecto original que ponderaron como el área de mayor valor paisajístico y ambiental. En ese contexto, la provincia de San Luis suscribió actas compromiso con los propietarios de los inmuebles que integraban la referida área del parque nacional. Enfatiza que mediante esas actas la provincia adquirió los inmuebles por cuenta y orden del Estado nacional

tal como lo preveía el convenio firmado en 1989.

Refiere que el 28 de mayo de 1999, a través el decreto local 1493/99, la provincia de San Luis transfirió aquellos inmuebles al Estado nacional para que fuesen incorporados al Parque Nacional Sierra de las Quijadas. Advierte que, no obstante, la escrituración no se llevó a cabo dado que cuando la actora requirió la registración, la Dirección de Catastro y Tierras Fiscales informó que restaba cumplir con la conformidad del titular registral, es decir, la provincia de San Luis.

Expone que en 2010 fue dictada la ley provincial V-0721-2010, que, en su entender, es inconstitucional.

En primer término, alega que esta ley viola la distribución de competencias establecida en el artículo 75, inciso 30, de la Constitución Nacional. Aduce que el predio en cuestión ha sido incorporado a su dominio con el consentimiento de la demandada y ha sido afectado al régimen de la ley 22.531. Sostiene que los parques nacionales constituyen establecimientos de utilidad nacional que persiguen el fin de preservar recursos naturales, culturales y paleontológicos de gran valor. En ese marco, entiende que la ley local frustra los fines de interés nacional y atenta contra el ejercicio del dominio público que el Estado nacional ejerce allí legítimamente.

En segundo término, afirma que no puede probarse la existencia de utilidad pública en la expropiación pretendida por la provincia ya que, según le informó el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, no existen constancias de que en el área protegida que comprende el Parque Nacional Sierra de las Quijadas residan miembros o comunidades pertenecientes a la Comunidad Huarpe.

–II–

La Corte Suprema corre traslado de la demanda e indica que, a fojas 446/450 del incidente sobre medida cautelar, se declaró competente para intervenir en el proceso por vía de su instancia originaria (fs. 35).

La provincia de San Luis contesta la demanda y, en lo sustancial, sostiene que la ley provincial V-0721-2010 no vulnera el régimen federal y persigue un fin legítimo (fs. 78/100).

En primer lugar, argumenta que los inmuebles que conforman el Parque Nacional Sierra de Las Quijadas no son parte del dominio público del Estado nacional ni constituyen un establecimiento de utilidad nacional que no pueda ser expropiado por la provincia. Además, interpreta que esa ley provincial no frustra ningún fin del Estado nacional pues considera que la actividad de la Administración de Parques Nacionales durante su gestión fue prácticamente nula, lo cual, en su opinión, revela una falta de interés en la zona.

En segundo lugar, subraya que, mediante la sanción de la ley local V-0721-2010, el Estado provincial pretende restituir a sus pobladores originarios los inmuebles del Parque Nacional Sierra de las Quijadas para la preservación y manejo sustentable de la región. En este sentido, niega la veracidad de la información proporcionada por el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas. En cambio, afirma que existen constancias que acreditan la ocupación tradicional por parte de la Comunidad Huarpe del Parque Nacional Sierra de las Quijadas.

Resalta que en la actualidad los derechos de los pueblos indígenas tienen prevalencia y están reconocidos en el artículo 75, inciso 17, de la Constitución Nacional y en diferentes instrumentos internacionales, en particular, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Agrega que el derecho a la posesión y propiedad comunitaria reviste una importancia fundamental no solo por el significado que tiene la tierra para las culturas indígenas sino por el despojo sufrido por las comunidades a lo largo de la historia.

–III–

La Comunidad Huarpe de Guanacache se presenta a efectos de ser tenida por parte de conformidad con el artículo 90 del Código Procesal Civil y

Comercial de la Nación (fs. 224/227). Su intervención fue admitida por la Corte Suprema en los términos del inciso 1 de esa norma (fs. 253/254).

En su presentación, asevera que, tal como sostiene la provincia de San Luis, la Comunidad Huarpe es la ocupante originaria y actual de las tierras en disputa. Alega que existen numerosas constancias de esa ocupación tradicional en tiempos remotos y presentes.

A partir de esa premisa fáctica, argumenta que tiene el derecho a la posesión y propiedad comunitaria consagrado en el artículo 75, inciso 17, de la Constitución Nacional sobre esas tierras. En consecuencia, considera que la cesión de ese predio al Estado nacional es inconstitucional. A su vez, enfatiza que la ley provincial que la actora impugna reconoce el derecho de la comunidad a la propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupa y, por ello, adhiere a la contestación de demanda de la provincia de San Luis.

–IV–

Clausurado el período de prueba, la provincia de San Luis, la Comunidad Huarpe de Guanacache y la Administración de Parques Nacionales presentan alegatos (fs. 379/392, 394/409 vta. y 411/421, respectivamente).

La provincia sostiene que ha quedado probado que la Comunidad Huarpe ha sido el ocupante ancestral y originario de las tierras en disputa, y que continúa ocupándolas tradicionalmente.

La Administración de Parques Nacionales expresa, sobre la base de lo informado por el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, que esa comunidad tiene su asentamiento en el paraje La Represita, ubicado fuera de los límites del parque nacional. Entiende que ello desarticula la finalidad de la ley provincial V-0721-2010.

La Comunidad Huarpe de Guanacache niega que su ubicación se restrinja al paraje La Represita. Remarca que se trata de una información falsa y parcial proporcionada por un órgano que reconoce no haber llevado a cabo el

relevamiento previsto en la Ley 26.160 de Comunidades Indígenas. Considera que las pruebas aportadas por todas las partes contribuyen a acreditar el carácter tradicional, público y actual de la posesión de las tierras que integran el Parque Nacional Sierra de las Quijadas por parte de esa comunidad.

–V–

A mi modo de ver, a los efectos de resolver la controversia traída por el Estado nacional con relación a la constitucionalidad de la ley local V-0721-2010 y a sus derechos sobre el territorio que conforma el Parque Nacional Sierra de las Quijadas, corresponde que la Corte Suprema ordene, en forma preliminar, la realización del relevamiento jurídico catastral previsto en la ley 26.160 para determinar el alcance del derecho a la propiedad comunitaria invocado por la Comunidad Huarpe de Guanacache y reconocido por la provincia de San Luis. Tal como paso a exponer, esa medida es indispensable a fin de adoptar una solución que sea compatible con el uso y goce de los territorios tradicionales de los pueblos indígenas y con el resguardo del derecho constitucional a la posesión y propiedad comunitaria.

El derecho a la posesión y propiedad comunitaria de los pueblos indígenas se encuentra previsto en los artículos 75, inciso 17, de la Constitución Nacional, en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en los artículos 13, 14, 16 y 19 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Se trata de un derecho que reviste especial importancia. Tal como recordó la Corte Suprema en el caso registrado en Fallos: 331:2119, "Comunidad Indígena Eben Ezer", la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que "La cultura de los miembros de las comunidades indígenas corresponde a una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo, constituida a partir de su estrecha relación con sus territorios tradicionales y los recursos que allí se encuentran, no sólo por ser estos su principal medio de subsistencia, sino además porque constituyen un

elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural [...]. La garantía del derecho a la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas debe tomar en cuenta que la tierra está estrechamente relacionada con sus tradiciones y expresiones orales, sus costumbres y lenguas, sus artes y rituales, sus conocimientos y usos relacionados con la naturaleza, sus artes culinarias, el derecho consuetudinario, su vestimenta, filosofía y valores. En función de su entorno, su integración con la naturaleza y su historia, los miembros de las comunidades indígenas transmiten de generación en generación este patrimonio cultural inmaterial, que es recreado constantemente por los miembros de las comunidades y grupos indígenas' (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, sentencia del 17-6-2005, Serie C n° 125, párrs. 135 y 154, entre otros)" (considerando 3°).

Este derecho genera obligaciones concurrentes para la Nación y las provincias (art. 75, inc. 17, Constitución Nacional; Fallos: 336:2271, "Confederación Indígena del Neuquén"). En particular, los Estados tienen el deber de delimitar, demarcar y titular las tierras de ocupación tradicional de las comunidades indígenas (Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá", sentencia del 14 de octubre de 2014, párr. 134; "Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay", sentencia del 29 de marzo de 2006, párrs. 135 y 239, "Caso Yakye Axa", cit., párr. 143; entre otros).

A efectos de cumplir con esa obligación, el Congreso Nacional sancionó la ley 26.160, que declaró la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan comunidades indígenas originarias del país (art. 1), e impuso al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas la obligación de realizar el relevamiento técnico jurídico catastral de la situación dominial de esas tierras (art. 3). La trascendencia de este relevamiento de tierras fue ponderada por la Corte Suprema

en el marco de la causa S.C. C. 528, L. XLVII, “Comunidad Indígena Toba La Primavera –Navogoh c/ Formosa, provincia de y otros s/ amparo”, sentencia del 2 de julio de 2013. En esa oportunidad, la Corte Suprema instó la realización de esta medida —incluso antes de decidir su competencia en el asunto— puesto que se encontraba controvertida la propiedad de determinados terrenos.

En el *sub lite*, conforme surge de las constancias obrantes en autos y pese a los requerimientos de la Comunidad Huarpe de Guanacache, el relevamiento jurídico catastral del territorio reclamado no fue realizado (fs. 363). La omisión de realizar tal relevamiento impide conocer cuáles son las tierras tradicionalmente ocupadas por la comunidad.

Para más, en el caso, la necesidad de realizar el relevamiento se acentúa en virtud de los elementos traídos a la causa por la comunidad indígena a fin de acreditar su reclamo respecto a las tierras en disputa (fs. 123, 165, 191/197, 310/320 y fs. 187 del expediente administrativo 1064 de la Administración de Parques Nacionales), que fue reconocido por la provincia de San Luis a través de la ley local V-0721-2010.

En ese contexto, el dictado de una sentencia en la presente causa sin la realización previa del relevamiento podría comprometer el derecho de la comunidad a la posesión y propiedad comunitaria indígena. La determinación del alcance de ese derecho es esencial para dirimir la pretensión del Estado nacional tendiente a obtener la titularidad de esas tierras, como así también para examinar la utilidad pública invocada en la ley de expropiación por el Estado provincial.

Además, cabe recordar la extrema cautela que debe guiar las decisiones judiciales que pueden comprometer la ocupación tradicional de una comunidad indígena, no solo en el esclarecimiento de los puntos de derecho sustancial sino también de aquellos vinculados con la protección judicial (dictamen de la Procuración General de la Nación en la causa “Martínez Pérez”, al que remitió la Corte

Suprema en Fallos: 338:1277, y Fallos: 331:2119, considerando 3°).

Por las razones expuestas, solicito a la Corte Suprema que, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 36, inciso 4, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, disponga la pronta realización del relevamiento territorial previsto en la ley 26.160.

Finalmente, una vez que se haya realizado el relevamiento indicado, solicito que se me corra nueva vista a los fines de dictaminar sobre el fondo de la *litis*.

Buenos Aires, 21 de noviembre 2016.

ES COPIA

ALEJANDRA MAGDALENA GILS CARBÓ



ADRIANA N. MARCHISIO
Subsecretaria Administrativa
Procuración General de la Nación