

H. Cámara de Diputados de la Nación
PROYECTO DE LEY

Texto facilitado por los firmantes del proyecto.

N° de Expediente	1995-D-2013
Trámite Parlamentario	028 (15/04/2013)
Sumario	CONSULTA A LOS PUEBLOS INDIGENAS RESPECTO A LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS O ADMINISTRATIVAS QUE LES AFECTEN DIRECTAMENTE.
Firmantes	GIL LAVEDRA, RICARDO RODOLFO - DE FERRARI RUEDA, PATRICIA - OCAÑA, MARIA GRACIELA - VAQUIE, ENRIQUE ANDRES - GARRIDO, MANUEL - COSTA, EDUARDO RAUL - BAZZE, MIGUEL ANGEL - ORSOLINI, PABLO EDUARDO - ALFONSIN, RICARDO LUIS.
Giro a Comisiones	POBLACION Y DESARROLLO HUMANO; ASUNTOS CONSTITUCIONALES; PRESUPUESTO Y HACIENDA.

El Senado y Cámara de Diputados,...
Ley Marco de Consulta a los Pueblos Indígenas

TÍTULO I

ASPECTOS GENERALES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley desarrolla el contenido, los principios y el procedimiento del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios respecto de las medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente. Se interpreta de conformidad con las obligaciones establecidas en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por el Estado argentino mediante la ley 24.071.

Nada en esta ley será interpretado en perjuicio del mejor derecho que puedan reconocer las jurisdicciones provinciales.

Artículo 2. Derecho a la consulta

Es el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados de forma previa, contemporánea y posterior, sobre las medidas legislativas o administrativas o de otro orden que afecten sus derechos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. También corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten estos derechos.

La consulta a la que hace referencia la presente ley debe ser implementada de forma obligatoria por el Estado nacional o los estados provinciales, en su caso.

Artículo 3. Finalidad de la consulta

La finalidad de la consulta es brindar adecuado acceso a la información, escuchar las opiniones y pareceres, y las expresiones de interés y deseos de los pueblos para alcanzar un acuerdo entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios respecto de la medida legislativa o administrativa o de otro carácter que los afecte, a través de un diálogo intercultural que garantice su inclusión en los

procesos de toma de decisión del Estado y la adopción de medidas respetuosas de sus derechos colectivos. Artículo 4. Principios

Los principios rectores del derecho a la consulta son los siguientes:

1. Oportunidad. El proceso de consulta se realiza de forma previa a la medida legislativa o administrativa o de otro carácter a ser adoptada por las entidades estatales. También procederá en forma contemporánea o posterior, cuando existan circunstancias justificantes para ello.
2. Interculturalidad. El proceso de consulta se desarrolla reconociendo, respetando y adaptándose a las diferencias existentes entre las culturas y contribuyendo al reconocimiento y valor de cada una de ellas.
3. Buena fe. Las entidades estatales analizan y valoran la posición de los pueblos indígenas u originarios durante el proceso de consulta, en un clima de confianza, colaboración y respeto mutuo. El Estado y los representantes de las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas u originarios tienen el deber de actuar de buena fe, estando prohibidos de todo proselitismo partidario y conductas antidemocráticas.
4. Flexibilidad. La consulta debe desarrollarse mediante procedimientos apropiados al tipo de medida legislativa o administrativa que se busca adoptar, así como tomando en cuenta las circunstancias y características especiales de los pueblos indígenas u originarios involucrados.
5. Plazo razonable. El proceso de consulta se lleva a cabo considerando plazos razonables que permitan a las instituciones u organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios conocer, reflexionar y realizar propuestas concretas sobre la medida legislativa o administrativa objeto de consulta.
6. Ausencia de coacción o condicionamiento. La participación de los pueblos indígenas u originarios en el proceso de consulta debe ser realizada sin coacción o condicionamiento alguno.
7. Información oportuna. Los pueblos indígenas u originarios tienen derecho a recibir por parte de las entidades estatales toda la información que sea necesaria para que puedan manifestar su punto de vista, debidamente informados, sobre la medida legislativa o administrativa a ser consultada. El Estado tiene la obligación de brindar esta información desde el inicio del proceso de consulta y con la debida anticipación.

TÍTULO II PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS A SER CONSULTADOS

Artículo 5. Sujetos del derecho a la consulta

Los titulares del derecho a la consulta son los pueblos indígenas u originarios cuyos derechos colectivos pueden verse afectados por una medida legislativa o administrativa, o de otro carácter.

Artículo 6. Forma de participación de los pueblos indígenas u originarios

Los pueblos indígenas u originarios participan en los procesos de consulta a través de sus instituciones y organizaciones representativas, elegidas conforme a sus usos y costumbres tradicionales. Artículo 7. Criterios de identificación de los pueblos indígenas u originarios

Para identificar a los pueblos indígenas u originarios como sujetos colectivos, se toman en cuenta criterios objetivos y subjetivos.

Los criterios objetivos son los siguientes:

1. Descendencia directa de las poblaciones originarias del territorio nacional.
 2. Estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente usan u ocupan.
 3. Instituciones sociales y costumbres propias.
 4. Patrones culturales y modo de vida distintos a los de otros sectores de la población nacional.
- El criterio subjetivo se encuentra relacionado con la conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria.

Las comunidades campesinas o andinas, patagónicas o mesopotámicas pueden ser identificadas también como pueblos indígenas u originarios, conforme a los criterios señalados en el presente artículo.

Las denominaciones empleadas para designar a los pueblos indígenas u originarios no alteran su naturaleza ni sus derechos colectivos.

TÍTULO III

ETAPAS DEL PROCESO DE CONSULTA

Artículo 8. Etapas del proceso de consulta

Las entidades estatales promotoras de la medida deben cumplir las siguientes etapas mínimas del proceso de consulta:

1. Identificación de la medida que debe ser objeto de consulta.
2. Identificación de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados.
3. Adecuada publicidad de la medida.
4. Información completa sobre la medida.
5. Evaluación interna en las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas u originarios sobre la medida que los afecte.
6. Proceso de diálogo entre representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas u originarios.
7. Decisión.

Artículo 9. Identificación de medidas objeto de consulta

Las entidades estatales deben identificar, bajo responsabilidad, las propuestas de medidas que tienen una relación directa con los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, de modo que, de concluirse que existiría una afectación a sus derechos colectivos, se proceda a una consulta previa respecto de tales medidas.

Las instituciones u organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios pueden solicitar la aplicación del proceso de consulta respecto de determinada medida que consideren que les afecta. En dicho caso, deben remitir el petitorio correspondiente a la entidad estatal promotora de la medida legislativa o administrativa y responsable de ejecutar la consulta, la cual debe evaluar la procedencia del petitorio.

En el caso de que la entidad estatal pertenezca al Poder Ejecutivo y desestime el pedido de las instituciones u organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios, tal acto puede ser impugnado ante el órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo. Agotada la vía administrativa ante este órgano, cabe acudir ante los órganos jurisdiccionales competentes.

Artículo 10. Identificación de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados

La identificación de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados debe ser efectuada por las entidades estatales promotoras de la medida sobre la base del contenido de la medida propuesta, el grado de relación directa con el pueblo indígena y el ámbito territorial de su alcance.

Artículo 11. Publicidad de la medida legislativa o administrativa

Las entidades estatales promotoras de la medida deben ponerla en conocimiento de las instituciones y organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios que serán consultadas, mediante métodos y procedimientos culturalmente adecuados, tomando en cuenta la geografía y el ambiente en que habitan.

Artículo 12. Información sobre la medida

Corresponde a las entidades estatales brindar información a los pueblos indígenas u originarios y a sus representantes, desde el inicio del proceso de consulta y con la debida anticipación, sobre los motivos, implicancias, impactos y consecuencias de la medida legislativa o administrativa.

Artículo 13. Evaluación interna de las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas u originarios

Las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas u originarios deben contar con un plazo razonable para realizar un análisis sobre los alcances e incidencias de la medida legislativa o administrativa y la relación directa entre su contenido y la afectación de sus derechos colectivos.

Artículo 14. Proceso de diálogo intercultural

El diálogo intercultural se realiza tanto sobre los fundamentos de la medida, sus posibles consecuencias respecto al ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, como sobre las sugerencias y recomendaciones que estos formulan, las cuales deben ser puestas en conocimiento de los funcionarios y autoridades públicas responsables de llevar a cabo el proceso de consulta.

Las opiniones expresadas en los procesos de diálogo deben quedar contenidas en un acta de consulta, la cual contiene todos los actos y ocurrencias realizados durante su desarrollo.

Artículo 15. Decisión

La decisión final sobre la aprobación de la medida legislativa o administrativa corresponde a la entidad estatal competente. Dicha decisión debe estar debidamente motivada e implica una evaluación de los puntos de vista, sugerencias y recomendaciones planteados por los pueblos indígenas u originarios durante el proceso de diálogo, así como el análisis de las consecuencias que la adopción de una determinada medida tendría respecto de sus derechos colectivos reconocidos constitucionalmente y en los tratados ratificados por el Estado argentino.

El acuerdo entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios, como resultado del proceso de consulta, es de carácter obligatorio para ambas partes. En caso de que no se alcance un acuerdo, corresponde a las entidades estatales adoptar todas las medidas que resulten necesarias para garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios y los derechos a la vida, integridad y pleno desarrollo.

Los acuerdos como resultado del proceso de consulta son exigibles en sede administrativa y judicial.

Artículo 16. Idioma

Para la realización de la consulta, se toma en cuenta la diversidad lingüística de los pueblos indígenas u originarios, particularmente en las áreas donde la lengua oficial no es hablada mayoritariamente por la población indígena. Para ello, los procesos de consulta deben contar con el apoyo de intérpretes debidamente capacitados en los temas que van a ser objeto de consulta, quienes deben estar registrados ante el órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo.

TÍTULO IV OBLIGACIONES DE LAS ENTIDADES ESTATALES RESPECTO DEL PROCESO DE CONSULTA

Artículo 17. Entidad competente

Las entidades del Estado que van a emitir medidas relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas u originarios son las competentes para realizar el proceso de consulta previa, conforme a las etapas que contempla la presente Ley.

Artículo 18. Recursos para la consulta

Las entidades estatales deben garantizar los recursos que demande el proceso de consulta a fin de asegurar la participación efectiva de los pueblos indígenas u originarios.

Artículo 19. Funciones del órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo
Respecto a los procesos de consulta, son funciones del órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo las siguientes:

1. Concertar, articular y coordinar la política estatal de implementación del derecho a la consulta.
2. Brindar asistencia técnica y capacitación previa a las entidades estatales y los pueblos indígenas u originarios, así como atender las dudas que surjan en cada proceso en particular.

3. Mantener un registro de las instituciones y organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios e identificar a las que deben ser consultadas respecto a una medida administrativa o legislativa.
4. Emitir opinión, de oficio o a pedido de cualquiera de las entidades facultadas para solicitar la consulta, sobre la calificación de la medida legislativa o administrativa proyectada por las entidades responsables, sobre el ámbito de la consulta y la determinación de los pueblos indígenas u originarios, a ser consultados.
5. Asesorar a la entidad responsable de ejecutar la consulta y a los pueblos indígenas u originarios que son consultados en la definición del ámbito y características de la consulta.
6. Elaborar, consolidar y actualizar la base de datos relativos a los pueblos indígenas u originarios y sus instituciones y organizaciones representativas.
7. Registrar los resultados de las consultas realizadas.
8. Mantener y actualizar el registro de facilitadores e intérpretes idóneos de las lenguas indígenas u originarias.
9. Otras contempladas en la presente ley, otras leyes o en su reglamento.

Artículo 20. Deberes

El órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo deberá producir y mantener un registro de la siguiente información:

1. Denominación oficial y autodenominaciones con las que los pueblos indígenas u originarios se identifican.
2. Referencias geográficas y de acceso.
3. Información cultural y étnica relevante.
4. Mapa etnolingüístico con la determinación del hábitat de las regiones que los pueblos indígenas u originarios ocupan o utilizan de alguna manera.
5. Sistema, normas de organización y estatuto aprobado.
6. Instituciones y organizaciones representativas, ámbito de representación, identificación de sus líderes o representantes, período y poderes de representación.

Artículo 21. Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El artículo 75 inc. 17 de la Constitución Nacional asigna a este Congreso la tarea de:

"Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones" (el destacado es propio).

La audiencia que se realizó en marzo del 2012 ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación con relación a la explotación de boro y litio en la provincia de Jujuy dejó en evidencia que, sin perjuicio de este texto y de los varios compromisos internacionales asumidos por la Nación respecto de la participación de los pueblos indígenas en la gestión de sus recursos naturales, es incierta todavía la vigencia efectiva de sus derechos y, en especial, del ejercicio del derecho de consulta. (1)

Con ello, el alcance de algunas cuestiones básicas, como la de la exigibilidad o no de un registro previo como condición de participación de las comunidades a ser consultadas, o el modo apropiado

para su confección; la definición del grupo que debería ser consultado en cada caso; la información y el modo en que ella debería ser puesta en conocimiento de los habitantes; el procedimiento a seguir en cada caso, los efectos y las situaciones frente a las cuales debe proceder la consulta; o los mecanismos de reparación en los casos de infracción, quedan todos sujetos, de hecho, a una enorme indeterminación y discreción de la autoridad.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha clarificado los lineamientos que exige del derecho regional de los derechos humanos (el que a fin de clarificar la práctica nacional resulta adecuado), y estos ya son una pauta federal de referencia. En particular lo establecido en el Caso del pueblo Saramaka vs. Surinam (2).

Otros países han avanzado en la regulación del tema, como el Perú (3), y existen suficientes materiales como para dar una discusión seria sobre el asunto (4) en esta Casa.

Es necesario entonces habilitar esta discusión de modo urgente, el marco del derecho interamericano, y las experiencias comparadas recientes son un punto de referencia insoslayable que marca el piso de nuestros deberes y de los derechos de los pueblos indígenas. El proyecto que presento, en este sentido, abreva de modo directo en la reciente ley peruana, con algunas modificaciones, sin perjuicio de perfeccionar su delimitación, precisamente, a través de la consulta intensa y discusión con los principales involucrados.

Por todo ello, y a fin de no postergar por omisión legal la satisfacción de una obligación constitucional de este Congreso, solicito me acompañen en el tratamiento de esta iniciativa.

(1) La audiencia y la cobertura de la agencia de información de la CSJN, en <http://www.cij.gov.ar/nota-8848-Se-realizo-en-la-Corte-audiencia-publica-por-el-otorgamiento-de-permisos-para-la-explotacion-de-litio-y-borato-en-Jujuy.html> (consultado por última vez el 27/03/2013).

(2) Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, Sentencia del 28 de noviembre de 2007 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) y Sentencia de 12 de agosto de 2008 (Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, fondo, reparaciones y costas). Disponibles en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf y en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_185_esp.pdf (consultados por última vez el 27/03/2013).

(3) Por ejemplo, Perú <http://acieloabierto.over-blog.com/article-en-peru-aprueban-ley-consulta-previa-pueblos-indigenas-82541680.html> (consultado por última vez el 27/03/2013)

(4) Por ejemplo, César Garavito y otros, "La consulta previa a pueblos indígenas. Los estándares del derecho internacional", Uniandes, Colombia. <http://www.justiciaglobal.info/docs/fa3.pdf> (consultado por última vez el 27/03/2013).