



Creación del Municipio de Villa Pehuenia y derecho a ser consultado de los pueblos originarios

En 2003 la Legislatura de la Provincia de Neuquén creó el Municipio de Villa Pehuenia como municipio de tercera categoría (Ley 2439). Posteriormente se convocó a elecciones ordinarias para conformar la Comisión Municipal respectiva (decreto PEP 2/2004). En el territorio comprendido dentro de los límites políticos del mismo vivían las comunidades mapuches Catalán, Puel y Plácido Puel.

La **Comunidad Mapuche Catalán y la Confederación Indígena Neuquina**, representantes de los pueblos indígenas, se presentaron ante la justicia provincial e interpusieron una **acción de inconstitucionalidad** contra esas normas, aduciendo que **no se había cumplido con el requisito de consulta previa a las comunidades**. Sostuvieron que la imposición de un órgano municipal sobre el territorio de esas tres comunidades indígenas desconocía la forma de vida cultural de esos grupos, sus instituciones y su autonomía, como así también su preexistencia étnica y cultural. Entendían que, en tanto la medida las afectaba directamente porque modificaría sus pautas tradicionales de vida, de conformidad con lo previsto en el artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional y del artículo 6, inciso a, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos indígenas y Tribales, debían ser consultadas.

Los tribunales de Justicia de Neuquén rechazaron la acción de inconstitucionalidad planteada. El Superior Tribunal Provincial esgrimió que la organización municipal era facultad del poder legislativo provincial y que la estructura municipal no era incompatible con los derechos indígenas. Ante esta decisión las actoras presentaron un recurso extraordinario ante la Corte Suprema; entendieron que la sentencia reconocía un único modelo de representación y participación política, que implicaba una ciudadanía homogénea y excluía del concepto de gestión pública a la institucionalidad comunitaria indígena. La creación de un municipio implicaba adoptar una estructura y un modelo de organización del poder ajeno a la cosmovisión y a las instituciones políticas de las comunidades indígenas.

En el año 2014 la Procuradora General de la Nación dictaminó que correspondía hacer lugar a la demanda y que, en consecuencia, la Provincia de Neuquén debía llevar a cabo la consulta indígena y diseñar mecanismos permanentes de participación institucional en conjunto con ellas. Consideró que la creación de un distrito suponía adoptar un modelo de organización del Estado y atribuir potestades a una autoridad local, lo que **repercutiría de manera concreta y directa en los derechos políticos de las comunidades, que eran herramientas indispensables para la protección de su tierra y su territorio y, en general, de sus intereses económicos, culturales y sociales**. Entendió que la demarcación territorial era susceptible de afectar la integridad, el valor, el uso o goce de sus territorios, colocándolos, por ejemplo, bajo jurisdicciones municipales diversas. Dictaminó que el interés de las comunidades en este caso se fundaba en la adecuada conservación de la tierra y el territorio que tradicionalmente ocupaban. Enumeró una serie de funciones atribuidas a la autoridad municipal, que hasta ese entonces eran ejercidas por las comunidades mapuches, como ser las cuestiones relativas al hábitat, la construcción de las viviendas, los lugares de asentamiento familiar, los caminos, los cementerios sagrados y los sitios espirituales. Agregó que, para más, la nueva autoridad estaría investida de un poder sancionador que podría poner en riesgo las prácticas tradicionales si no se adecuaban a las reglas sociales y de moralidad que impondría el municipio.

Sostuvo que, en tanto el **derecho a ser consultado tiene una naturaleza preventiva**, la norma exigía solo la posibilidad -y no la certeza- de que los derechos, intereses o la forma de vida de las comunidades indígenas resultaran alterados por la medida en cuestión, para que correspondiera escucharlas previo a adoptar la medida en cuestión. Finalmente estableció que el derecho de participación de los pueblos indígenas se traducía en una obligación positiva para los Estados,

“Comunidad Mapuche Catalán y Confederación Indígena Neuquina c/ Provincia del Neuquén s/ acción de inconstitucionalidad” (08/04/21).

TAGS: [#PUEBLOSORIGINARIOS](#) [#DERECHOALAMBIENTE](#) [#PARTICIPACIONPUBLICA](#)

Visite la página del CeDAF para ver el video comentario y el fallo completo:

<http://www.derecho.uba.ar/institucional/centro-derecho-ambiental/>



que debían establecer los medios a esos fines. Reflexionó que **el logro de la igualdad social y económica de los grupos en situación de vulnerabilidad estaba estrechamente asociado con el incremento de la igualdad a nivel de la participación política** y que de acuerdo a lo constatado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en Argentina los pueblos indígenas se encontraban entre los grupos más pobres y marginalizados (2010).

Al expedirse mediante su sentencia del 8 de abril de 2021, por el voto de su mayoría la CSJN se remitió en razón de la brevedad a los fundamentos erigidos por la Procuradora y **condenó a la Provincia de Neuquén** a que, en un plazo razonable, **establezca una mesa de diálogo con la Comunidad Mapuche Catalán y la Confederación Indígena Neuquina, para que implementen la consulta que fuera omitida y diseñen mecanismos permanentes de comunicación y consulta** para que los pueblos originarios puedan participar en la **determinación de las políticas y decisiones municipales que los involucren** y de este modo adecuar la legislación en la materia a la CN y los tratados internacionales. Estableció que el Tribunal Superior de Justicia Provincial controlaría la ejecución de la sentencia y recibiría los informes de avance de la Mesa de Diálogo.

No obstante ello, refirió que la declaración de invalidez de las normas impugnadas podría generar graves y complejas consecuencias institucionales. En ese sentido, en su dictamen, la Procuradora había advertido que el Municipio venía funcionando hacía más de diez años y que desde entonces sus autoridades habían celebrado actos jurídicos que habían generado derechos y obligaciones que en gran parte se encontraban firmes. En este escenario debía lograr armonizarse los derechos indígenas con las facultades provinciales. En ese tenor, la CSJN **afirmó la validez de la creación del Municipio de Villa Pehuenia y de los actos jurídicos celebrados y que continuarán celebrando sus autoridades**, hasta adecuar su funcionamiento a lo ordenado en la sentencia.

El Juez Rosenkrantz, por su parte, votó en disidencia, sosteniendo que el derecho a la consulta previa solo podía esgrimirse frente a una **medida legislativa o administrativa que regulara de modo directo a los pueblos indígenas o a sus integrantes** o, si se trata de una medida de alcance general, cuando pudiera afectar directamente (y no de modo indirecto o remoto) un derecho de los pueblos indígenas reconocido por el Convenio 169 de la OIT. Consideró que ello no se había probado en el caso. Sostuvo que el mencionado instrumento no preveía reconocer a los pueblos indígenas el derecho a organizar el poder político de una manera distinta a la prevista en las normas constitucionales del Estado en el que habitaran ni, por tanto, reconocerles un derecho a la autodeterminación política, es decir, de soberanía o autonomía política. Sostuvo que su derecho de participación se vería satisfecho en las elecciones generales a las que se había convocado, y que podría ejercerse posteriormente durante la gestión de los gobiernos provincial y municipal.

“Comunidad Mapuche Catalán y Confederación Indígena Neuquina c/ Provincia del Neuquén s/ acción de inconstitucionalidad” (08/04/21).

TAGS: [#PUEBLOSORIGINARIOS](#) [#DERECHOALAMBIENTE](#) [#PARTICIPACIONPUBLICA](#)

Visite la página del CeDAF para ver el video comentario y el fallo completo:

<http://www.derecho.uba.ar/institucional/centro-derecho-ambiental/>