

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, *11 de Septiembre de 2018.-*

Vistos los autos: "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", de los que

Resulta:

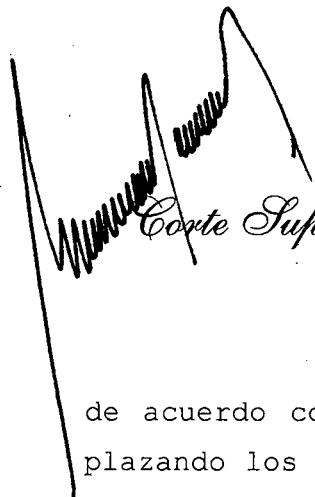
I) Que la Provincia del Neuquén, promueve acción contra el Estado Nacional en los términos de los arts. 23 y 25 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (t.o. 1991), con el propósito de que esta Corte deje sin efecto la resolución 470 del Ministro de Desarrollo Social de la Nación, dictada el 15 de febrero de 2006 que rechazó el recurso de alzada interpuesto por la provincia contra la resolución 27 emitida por el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) el 27 de agosto de 2003, así como cada uno de los actos administrativos que esta última declaró válidos. De esta manera, solicita que se revoquen las resoluciones mediante las cuales el INAI inscribió la personalidad jurídica de las siguientes comunidades: Lof Maripil (expte. MDSyMA 40-00808/2001, fs. 66), Lof Gelay Ko (expte. MDSyMA 40-00805/2001, fs. 57), Lof Wiñoy Tayin Raquizuam (expte. MDSyMA INAI-50002/2002, fs. 54), Lof Lonko Purran (expte. MDSyMA 40-00809/2001, fs. 75 y 82), Lof Lefiman (expte. MDSyMA E-5556/2002, fs. 57) y Lof Wiñoy Folil (expte. MDSyMA 40-00810/2001, fs. 71/73). Asimismo, requiere que se ordene a la demandada cumplir con los recaudos formales y materiales establecidos por el marco normativo provincial, así como otorgar a la provincia "la intervención de ley con la competencia que sur-

ge de la Constitución Nacional a los efectos previstos en la legislación local, en la especie la ley 1800 y decreto 1184/02, para el cumplimiento de las previsiones de las leyes nacionales 23.302 y 24.071 a fin de considerar las personerías jurídicas peticionadas y la correspondiente inscripción".

Por otro lado, la parte actora solicita una sentencia declarativa en la que se ponga fin al estado de incertidumbre sobre la delimitación de las facultades concurrentes del Estado Nacional y de las provincias, previstas en el art. 75, inc. 17 de la Constitución Nacional, en lo concerniente al reconocimiento de la preexistencia étnica y cultural y a la inscripción de la personería jurídica de las comunidades indígenas. Esta pretensión, dijo, comprende la de que se declaren inconstitucionales las normas nacionales que atribuyen facultades al Estado Nacional y/o al INAI en violación de las facultades reservadas por la provincia.

En este sentido, expresa que las autoridades nacionales, en los actos impugnados, han asumido en su totalidad la reglamentación y reconocimiento de la preexistencia étnica y cultural de las comunidades indígenas, así como el otorgamiento e inscripción de la personería jurídica de cada comunidad, sin requerir o permitir intervención alguna de la provincia.

Más adelante, puntualiza que su pretensión de intervenir y expedirse en uso de las facultades concurrentes que le son reconocidas por el art. 75, inc. 17 de la Constitución Nacional, se relaciona con los siguientes aspectos: a) la existencia jurídica de cada Pueblo y la identidad legal de sus miembros

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

de acuerdo con las propias tradiciones y realidad actual, desplazando los vagos e inciertos indicadores de "autopercepción" y "reconocimiento de los otros" o la aplicación de métodos ofensivos a la dignidad cultural como los test genéticos; b) la diferenciación de las cuestiones políticas y étnicas; c) el desplazamiento de las cuestiones económicas o de distribución de beneficios obtenidos hacia lo interno del Pueblo, liberando las tensiones con los gobiernos y empresas y d) el ejercicio de las atribuciones propias para reglamentar, tramitar y otorgar la personería jurídica, así como el contralor de los entes creados, todo ello en ejercicio del poder de policía reservado por las provincias.

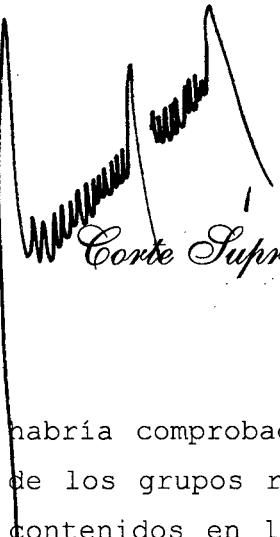
La nulidad de los actos administrativos, según la demanda, se debe a que ellos han tenido como existentes hechos inexistentes, con falta de causa y en violación tanto de la ley aplicable como de la finalidad que los inspiró y a que han sido dictados con incompetencia en razón del territorio y en ejercicio de facultades propias de la provincia. Invoca en su apoyo el art. 14, incs. a y b de la ley 19.549.

Entiende que los actos incurren también en la clase de irregularidades mencionadas en el art. 15 de la ley 19.549. Tales deficiencias serían el resultado de que el INAI registró la personería jurídica de cada una de las comunidades solicitantes, sin otorgar intervención previa, requerimiento o consulta a las autoridades de la Provincia del Neuquén en cuyo territorio se encontrarían radicadas dichas comunidades. Ello implicaría

una absorción de todas las competencias sobre la materia con exclusión de toda incumbencia provincial.

Señala que los estatutos presentados por las comunidades condicionan el cumplimiento de la Constitución y de las leyes argentinas a que sean compatibles con los principios y normas de sus propios estatutos, lo cual es palmariamente inconstitucional. Menciona que algunas de las comunidades (Gelay Ko y Wiñoy Folil) habían iniciado el trámite ante organismos provinciales y luego de ser notificadas de las observaciones realizadas, voluntariamente desistieron y promovieron un nuevo trámite ante el organismo nacional, situación esta que fue conocida por el INAI, pero omitió toda consideración al respecto. Refiere que los informes de campo que se ordenaron en los expedientes administrativos fueron confeccionados solapadamente y sin participación del Estado provincial y que la entrega de los instrumentos en que consta el otorgamiento de la personería tuvo lugar en territorio provincial sin conocimiento del gobierno local.

Afirma que en los estatutos presentados se menciona el cobro de subsidios estatales, sin aclarar si se trata del estado nacional o provincial. Critica el peso que se dio a la opinión de la Confederación Indígena Neuquina, puesto que esta organización tiene interés en generar comunidades para contrarrestar la pérdida de apoyo de gran parte de las comunidades mapuches. Del mismo modo, cuestiona la falta de estudios específicos que acrediten como comunidades indígenas a los agrupamientos solicitantes, lo cual obraría en detrimento de los derechos de otras comunidades o pueblos indígenas. Añade que el INAI tampoco



Corte Suprema de Justicia de la Nación

habría comprobado la ocupación tradicional de tierras por parte de los grupos requirentes, ni habría exigido algunos requisitos contenidos en los instructivos confeccionados por el mismo INAI para estos trámites.

Sobre estas bases, solicita que se dicte sentencia dejando sin efecto la resolución del Ministerio de Desarrollo Social 470, de fecha 15 de febrero de 2006 y la resolución del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas dictadas en los expedientes ya referidos.

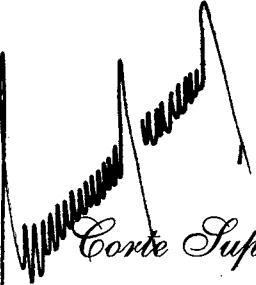
En lo que respecta a su pretensión declarativa, argumenta contra la validez constitucional del art. 2º de la ley 23.302, pues dicha norma dispone que las comunidades adquirirán su personería jurídica por efecto de la inscripción en el Registro de Comunidades Indígenas, el cual es puesto, por la misma disposición legal, a cargo del INAI. Considera que dicho sistema impide el ejercicio por parte de la provincia de las facultades concurrentes con la Nación que el nuevo texto constitucional le reconoce. Esta circunstancia, determinaría que resulta inaplicable por su inconstitucionalidad sobreviniente.

Sobre esa base, requiere que el Tribunal declare la existencia de facultades reservadas y concurrentes del Estado provincial "a fin de intervenir previamente al efecto de reconocer la personería jurídica de las comunidades indígenas asentadas en su territorio y proceder a su inscripción en el registro local".

II) A fs. 177 se presenta el Estado Nacional (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación), plantea como excepción previa que la Provincia del Neuquén carece de legitimación activa. Subsidiariamente, contesta la demanda y solicita su rechazo con imposición de costas a su contraria. En el mismo acto pide la citación de las comunidades indígenas mencionadas en la demanda y cuyos intereses podrían verse afectados.

Como fundamento de la excepción, expresa que la provincia habría omitido señalar e identificar el perjuicio, efectivo o temido, que le ocasiona el reconocimiento de la personería jurídica que el INAI llevó a cabo en favor de las comunidades señaladas. En el mismo orden de cosas, puntualiza que la provincia no ha mencionado cuál sería el interés que busca proteger mediante la declaración de nulidad de los actos administrativos dictados a tal fin. En cuanto a la alegada incertidumbre, manifiesta que tampoco puede ser considerada en abstracto, pues debe ocasionar algún agravio a quien pretende actuar como sujeto demandante en la presente litis.

Sobre el fondo de la cuestión, se opone tanto a la impugnación de los actos administrativos dictados como a la procedencia de la acción declarativa. Explica que el INAI no aprueba los estatutos que le son presentados, sino que solo procede a registrar a la comunidad indígena solicitante en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas -RENACI-. El INAI se limita a comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el art. 2º de la resolución 4811/1996 de la ex Secretaría de Desarrollo Social. Por tal razón, aclara, el INAI no cumple funciones similares a las direcciones de personería jurídica o a la


Corte Suprema de Justicia de la Nación

Inspección General de Justicia que otorgan actos constitutivos o autorizantes de personerías jurídicas, aprueban estatutos y dictaminan sobre su legalidad. En el RENACI se toma razón de la preexistencia de las comunidades, mientras que la personería jurídica es reconocida por la propia ley 23.302 y por la Constitución Nacional. Esta interpretación encuentra respaldo, a su entender, en la ley 26.160 de cuyo texto -cita un pasaje del art. 1º- infiere la existencia de comunidades con personería reconocida por la Constitución, "pero no inscriptas". En tales condiciones, niega que la actitud asumida por el INAI pueda originar la oposición que intenta la Provincia del Neuquén.

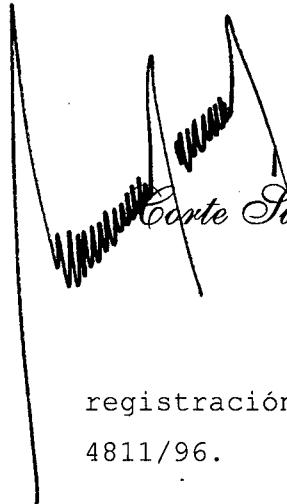
Afirma la demandada que los actos cuestionados cumplen con todos los requisitos establecidos en el art. 7 de la ley 19.549 de procedimientos administrativos (LPA): competencia, causa, objeto, procedimiento, motivación y finalidad. Argumenta que el INAI cuenta con atribuciones para proceder al registro que se le solicitó, por disposición del art. 2º de la ley 23.302 (fs. 184); que tales decisiones tuvieron como causa las solicitudes respectivas, así como los hechos y antecedentes comprobados en los expedientes administrativos (fs. 184); que no hay ilicitud alguna en el objeto por cuanto no corresponde al Estado corregir o modificar los estatutos presentados por las comunidades al solicitar la registración (fs. 185/186); que se han explicado las razones del acto y que ellas responden a la finalidad de instrumentar en cada uno de los casos el reconocimiento contenido en el art. 75, inc. 17 de la Constitución y facilitar a las comunidades el ejercicio de los derechos que les asisten.

Al defender la corrección del procedimiento seguido, la demandada responde a los argumentos de la actora fundados en las facultades concurrentes de las provincias y la Nación, mencionadas en el art. 75, inc. 17 de la Constitución. Explica que la autoridad nacional recorrió todos los mecanismos de coordinación y cooperación mencionados en el art. 6º, inc. c, de la ley 23.302, con el fin de alcanzar un convenio que homogeneizara los recaudos necesarios para la inscripción. Así, luego de diversas reuniones y encuentros se llegó, el 8 de junio de 1999, a la firma del Convenio de Personería Jurídica con el entonces gobernador provincial. En lo sucesivo, las presentaciones de las comunidades, en cumplimiento de dicho convenio, fueron derivadas a los organismos provinciales. Sin embargo, dicho convenio no tuvo operatividad en el ámbito provincial por falta de ratificación legislativa.

Niega relevancia a las objeciones vinculadas con el contenido de los estatutos de las comunidades, que las solicitantes no sean verdaderas comunidades o el cuestionamiento a la opinión favorable de la Confederación de Comunidades Indígenas. También señala que si bien la actora reclama la confección de estudios específicos previos, no indica ni sugiere cuáles serían. Cierra el capítulo vinculado con la validez del procedimiento que precediera a los actos administrativos, expresando que el marco normativo no exige la ocupación tradicional de tierras por las comunidades que solicitan la inscripción de su personería, que no hay trámites previos que deban seguirse ante la provincia y que los únicos requisitos que cabe exigir para la

ORIGINARIO

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.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

registración son los mencionados en el art. 2º de la resolución 4811/96.

En relación con la pretensión declarativa sostenida en la demanda, aduce que ella resulta formalmente improcedente por no mediar incertidumbre, duda o desinteligencia sobre los derechos de la actora respecto del Estado Nacional, sino su mera disconformidad con lo actuado por este último.

Se opone a la inconstitucionalidad de la ley 23.302 porque no media contraposición de sus normas y la Constitución Nacional en lo tocante al reconocimiento de las facultades provinciales, porque no ocasiona perjuicio alguno a la actora y porque esta última ha adherido a dicha norma nacional mediante la ley local 1800. Sobre la concurrencia de facultades establecidas en el art. 75, inc. 17 de la Constitución Nacional, interpreta que las autoridades nacionales y provinciales tienen las mismas facultades, de modo que resulta facultativo para la comunidad indígena de que se trate peticionar su inscripción en sede nacional o provincial, con la aclaración de que la personería obtenida tiene el mismo valor cualquiera sea la vía elegida.

III) A fs. 238 se presenta el apoderado de la Confederación Indígena Argentina en el carácter previsto por el art. 90 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y solicita que se rechace la demanda íntegramente, con costas.

Como fundamento, entre otras consideraciones, expresa que el reconocimiento de las comunidades indígenas no se encuentra dentro del poder de policía de los estados provinciales, si-

no que se trata de un derecho que todos los niveles estatales tienen el deber de respetar, proteger y promover. La personalidad de las comunidades indígenas, dice, no depende de la realización de acto administrativo alguno, sino que, debido a la preexistencia de los pueblos indígenas, reconocida en la Constitución Nacional y también en la de la Provincia del Neuquén, se trata de una realidad jurídica anterior al Estado y que este debe reconocer, en los propios términos de la cultura indígena. Cita en apoyo de este aserto el art. 75, inc. 17 de la Constitución y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), especialmente sus arts. 4° y 5°. Afirma que el Estado debe reconocer la autonomía de los pueblos indígenas, sus instituciones, su cultura, su participación y sus objetivos, "en suma, su propio ámbito colectivo de libertad diferente y distinto del que el Estado provee a los demás habitantes". En su comprensión, la pretensión de que las relaciones con los pueblos indígenas se encuentren sometidas a la subordinación cultural que implica el "poder de policía" estatal constituye una concepción previa al reconocimiento constitucional y convencional de los derechos humanos que asisten a tales grupos.

Por otra parte, en la misma presentación se niega que la atribución de facultades concurrentes, establecida en el art. 75, inc. 17 de la Constitución, imponga al Estado Nacional un deber jurídico de coordinación tal que los actos administrativos resultantes requieran de la necesaria participación de los estados locales. Desde su posición, las pretensiones de la actora en este aspecto se hallan en contraposición con la naturaleza constitucional de las facultades concurrentes de las provincias y la

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Nación. Luego de citar diversos precedentes de esta Corte, observa que ningún asidero ofrece la Provincia del Neuquén para argüir que la concurrencia de atribuciones establecida en el art. 75, inc. 17 de la Constitución limita las potestades del Estado Nacional en la materia. Por el contrario, las provincias pueden ejercerlas en tanto no impidan a la Nación el logro de sus fines. Concluye que las personerías jurídicas reconocidas por el INAI en virtud de las atribuciones conferidas a ese organismo por la ley 23.302, el decreto 155/1989 y la resolución 4811/1996 no pueden ser cuestionadas por norma o decisión provincial alguna que las contradiga.

Por último, sostuvo la inconstitucionalidad del decreto provincial 1184/2002 por diversos motivos: por pretender reglamentar una ley nacional como la ley 23.302, por violentar los arts. 99, inc. 2º y 126 de la Constitución al crear una autoridad de aplicación de la ley distinta al INAI; por violar el art. 7º de la Constitución al condicionar el reconocimiento de las personerías otorgadas por las autoridades nacionales a que las comunidades cumplan con los requisitos establecidos en las normas provinciales; por no haber sido dictado previa consulta a las instituciones representativas de los pueblos indígenas, como lo exige el Convenio 169 OIT y por alterar los arts. 2º y 3º de la ley 23.302 a la que se dice reglamentar.

IV) A fs. 257 comparece el mismo apoderado, esta vez en representación de las comunidades requeridas en carácter de terceros, a saber, Lof Lonko Purran, Lof Gelay Ko, Lof Wiñoy Folil, Lof Maripil, Lof Lefiman y, como gestor procesal (art. 48,

Código Procesal Civil y Comercial de la Nación) de la comunidad Lof Wiñoy Tayin Raquizuam (actuación que se tuvo por ratificada a fs. 264).

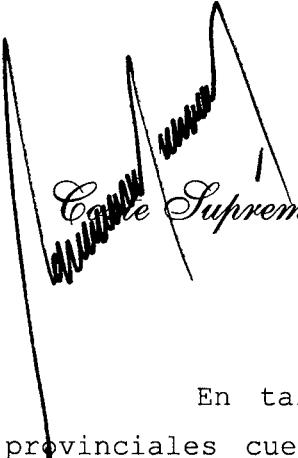
En respuesta a la citación y en nombre de cada una de las comunidades, el representante adhiere a los términos de la presentación hecha por la Confederación Indígena Neuquina, institución, que, dice, las agrupa. Por los mismos motivos, solicita el rechazo de la demanda, con costas.

Considerando:

1º) Que, de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal a fs. 136/136 vta., la presente causa corresponde a la competencia originaria del Tribunal (art. 117 de la Constitución Nacional).

2º) Que, en primer término, corresponde decidir sobre la procedencia de la excepción de falta de legitimación activa opuesta por el demandado y sostenida también por los terceros que intervienen en el pleito.

El objeto del proceso, de acuerdo con los términos propuestos en la demanda, consiste en determinar si las autoridades nacionales (Ministerio de Desarrollo Social e Instituto de Asuntos Indígenas), al registrar la personería jurídica de las comunidades ya mencionadas, entre otras irregularidades denunciadas por la actora, han hecho uso de atribuciones que corresponden a la Provincia del Neuquén de manera concurrente con la Nación.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

En tal sentido, no resulta dudoso que los estados provinciales cuentan con legitimación activa para reclamar en juicio la invalidez de actos que vulneran atribuciones y poderes inherentes a su autonomía política, de acuerdo con la distribución de competencias establecida por el régimen Constitucional Federal. En efecto, en la medida que se pretende la delimitación de las órbitas de competencia entre la autoridad federal y la local, y se sostiene que esta última ha sido afectada por los actos impugnados, se está frente a una "causa" o controversia en los términos de la Constitución (conf. doctrina de Fallos: 310:606, 977; 310:2812 y 335:790, voto del juez Petracchi).

La excepción, por consiguiente, debe ser rechazada.

3º) Que en cuanto al fondo de la cuestión y en punto a la extensión de las potestades de las provincias para su gobierno, además de recordar que ellas son originarias e indefinidas, esta Corte ha señalado puntualmente que "los actos de las legislaturas provinciales no pueden ser invalidados sino en los casos en que la Constitución concede al Congreso Nacional, en términos expresos, un poder exclusivo, o en que el ejercicio de idénticos poderes ha sido expresamente prohibido a las provincias, o cuando hay una absoluta y directa incompatibilidad en el ejercicio de ellos por estas últimas" (Fallos: 331:1412, y sus citas, entre otros).

4º) Que el art. 75, inc. 17, incorporado a la Constitución en 1994, expresamente confiere a las provincias el poder de ejercer concurrentemente con el Congreso diversas atribuciones vinculadas con los derechos de los pueblos indígenas, entre

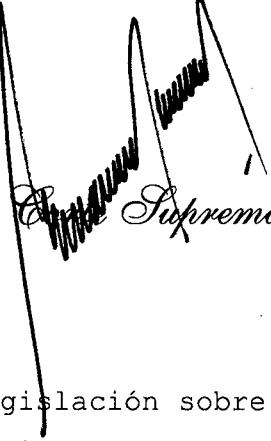
las cuales se encuentra la de reconocer personería jurídica a sus comunidades.

Corresponde al Congreso, según el texto de la cláusula referida:

"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 subrayado es añadido).

5º) Que, por consiguiente, la cuestión suscitada en autos debe ser examinada a la luz de los criterios elaborados por esta Corte para delimitar el ámbito de los poderes nacionales y provinciales que caen bajo la categoría de las denominadas "facultades concurrentes". Se trata de las que versan sobre materias que competen tanto al Congreso, en virtud de la delegación conferida por las provincias a la Nación, como a estas últimas, porque lo han reservado (Fallos: 239:343, 347). El Tribunal, en el precedente citado, se ha planteado la siguiente cuestión: ¿Cuál es el deslinde del ejercicio de estos poderes de


Suprema de Justicia de la Nación

legislación sobre la misma materia? ¿En qué casos hay incompatibilidad en estas legislaciones dictadas por órganos distintos?

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 (ibidem, 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 (ibidem, 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 le-

yes nacionales; no han de tener con ellos una "repugnancia efectiva".

6º) Que la concurrencia de atribuciones no otorga 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, siempre que este último se mantenga dentro de su órbita propia y atento a las prioridades establecidas en el art. 31 de la Constitución. Por lo dicho, no se ajusta al ordenamiento vigente el criterio propuesto por la parte demandada, según el cual, a los fines de la inscripción de la personería jurídica de las comunidades, el INAI operaría como jurisdicción alternativa y equivalente a la provincial, a elección de los interesados.

7º) Que de las consideraciones expuestas surge claro el interés institucional de la provincia en las peticiones que dieron lugar a las resoluciones impugnadas, así como en los criterios sobre cuya base debían ser resueltas.

En las actuaciones administrativas acompañadas en autos se advierte que el interés de la provincia fue reconocido por el mismo INAI al notificarla de las resoluciones que hicieron lugar a las solicitudes de registro y comunicar, asimismo, la existencia de otro pedido en trámite (cfr. Nota del 24 de julio de 2002, agregada en copia a fs. 61, del expediente n° 40-00805, fs. 76 del n° 40-00810, fs. 72 del n° 40-00808, fs. 60 del n° INAI-50002, fs. 87 del n° 40-00809 y fs. 61 del n° E-5556). Con el mismo sentido, le reconoció posteriormente legitimación en el procedimiento para interponer diversos recursos ad-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

ministrativos, previos a la impugnación judicial cuyos fundamentos fueron contestados tanto por el mismo INAI, como por la ministra de Desarrollo Social (cfr. actuaciones de fs. 189/425, del expediente n° 40-00805, fs. 205/380 del n° 40-00810, fs. 191/369 del n° 40-00808, fs. 188/369 del n° INAI-50002, fs. 175/351 del n° 40-00809 y fs. 190/366 del n° E-5556).

8º) Que, sin embargo, este reconocimiento ha sido tardío. La Provincia del Neuquén no fue informada ni consultada respecto de lo solicitado por las comunidades y, por consiguiente, no participó en la conformación del conjunto de datos que resultan relevantes para reconocer a una comunidad aborigen con personería jurídica.

En el caso, la provincia debió tener la posibilidad previa de incorporar prueba y monitorear su producción respecto de aquellos elementos exigibles para tener por conformada una comunidad, velar por el cumplimiento de requerimientos que a su entender habían quedado pendientes por ante la administración local o plantear las observaciones que, en su consideración, eran procedentes a los estatutos que rigen la vida de la agrupación.

El INAI solo otorgó participación a la Provincia del Neuquén una vez que la decisión estaba tomada, momento a partir del cual le impuso la carga de demostrar que las personerías otorgadas causaban un perjuicio concreto a sus intereses y que había motivos para denegarlas. Pero una exigencia semejante, que, en todo caso, cabría dirigir a un particular que se dice afectado por el acto administrativo, es inconducente cuando se

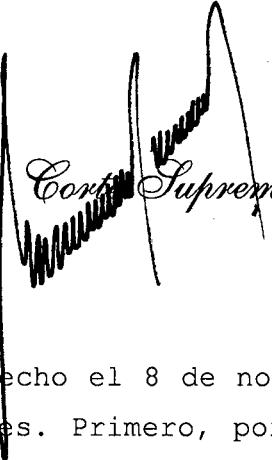
trata de un estado que se halla investido de jurisdicción para dictarlo y que en su condición de tal reclama participar en el proceso decisorio.

El organismo nacional, en el marco del régimen constitucional vigente, no tiene, por lo dicho, el poder de otorgar la personería a las comunidades en tanto subsistan objeciones de la Provincia del Neuquén; el caso extremo de oposición arbitaria, contraria a las reglas constitucionales y convencionales que garantizan el derecho de las comunidades, encuentra respuesta en el proceso judicial y en el correspondiente remedio dispuesto por sentencia del tribunal competente.

9º) Que ello es congruente con diversos actos legislativos y administrativos nacionales, previos y posteriores a la reforma constitucional de 1994, en los cuales puede advertirse sin mayor esfuerzo que el gobierno nacional ha reconocido explícitamente a las provincias jurisdicción para entender en la inscripción de la personería jurídica de las comunidades indígenas que habitan en sus territorios (art. 6º, inc. c de la ley 23.302, art. 16 del decreto reglamentario 155/1989, decreto 410/2006, Anexo II, "Acciones", punto 10).

Asimismo, pueden citarse acuerdos celebrados con otras provincias (confr. la cláusula SEGUNDA del Convenio firmado el 16 de junio de 2014 entre la Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires y el INAI, aprobado por el decreto provincial 1420/2014 -B.O. 15.04.2015-).

10) Que la conclusión a que se ha arribado no se ve alterada por las disposiciones de la ley 23.302 (promulgada de



Corte Suprema de Justicia de la Nación

hecho el 8 de noviembre de 1985) y ello por dos motivos centrales. Primero, porque si bien la ley prevé el funcionamiento del Registro de Comunidades en el ámbito del INAI (art. 6º, inc. c), lo hace bajo la condición de que el organismo, para todo ello deberá coordinar su acción con los gobiernos provinciales. De modo concordante, el decreto 155/1989, reglamentario de la ley, establece en su art. 16 que el Registro Nacional de Comunidades Indígenas, si bien formará parte de la estructura del INAI, coordinará su acción con los existentes en las jurisdicciones provinciales y municipales y podrá también establecer registros locales en el interior o convenir con las provincias su funcionamiento.

En segundo término porque, a fin de interpretar el alcance de este deber de coordinación y sus modalidades de cumplimiento, corresponde tomar en consideración el hecho de que el sistema de la ley 23.302 fue concebido cuando aún no se encontraba vigente la disposición constitucional que reconoce a las provincias atribuciones propias y concurrentes con las del Congreso. En la actualidad, las atribuciones del INAI en relación con la personería jurídica de las comunidades deben ser ejercitadas con la debida consideración del cambio constitucional, es decir, con la precaución de preservar el espacio necesario para el ejercicio de las atribuciones de las provincias en la órbita de su propia jurisdicción.

A tal fin, el mandato legal de coordinación con los gobiernos provinciales debe actualmente cumplirse bajo la restricción de que las competencias que la ley 23.302 confiere a

las autoridades nacionales para otorgar la personería jurídica solo podrán ejercerse de manera directa en relación con las comunidades que pidan ser inscriptas, si ello sucede con oportuno y pleno conocimiento y conformidad de la provincia en cuyo territorio se encuentra asentada la agrupación requirente.

11) Que, en síntesis, son tanto la autoridad local como la nacional quienes cuentan con la jurisdicción concurrente para decidir sobre el registro y reconocimiento de la personería jurídica de las comunidades que se encuentran asentadas en el territorio provincial, función esta que debe ser cumplida con la debida adecuación a las normas superiores del ordenamiento federal.

Por las razones dadas, al dictar las resoluciones en las que se admite la inscripción de la personería jurídica de las comunidades Lof Gelay Ko, Lof Lonko Purran, Lof Lefiman, Lof Wiñoy Tayin Raquizuam, Lof Maripil y Lof Wiñoy Folil, dictadas sin participación ni conocimiento previo de la Provincia del Neuquén, el INAI ha actuado sin el debido respeto a los poderes concurrentes de la provincia en la materia, por lo que corresponde declarar su nulidad.

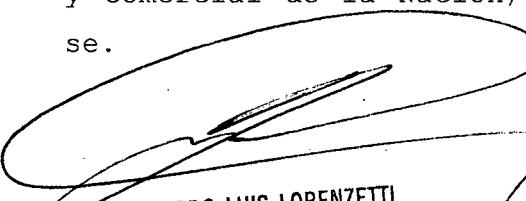
12) Que el modo en que se ha resuelto la impugnación de las resoluciones dictadas por el INAI agota la jurisdicción del Tribunal, es decir, su posibilidad de juzgar, pues con ello ha dejado de subsistir el interés invocado por la actora para fundar su legitimación activa y la configuración de un caso o controversia. La sentencia ha atendido a la necesidad de prevenir los efectos de los actos administrativos a los que se atri-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

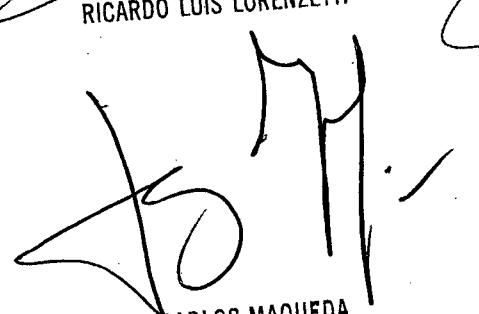
buyó ilegitimidad y lesión al régimen constitucional federal. Por ello, resulta inoficioso todo pronunciamiento sobre la acción declarativa intentada por la actora en su escrito de demanda, de manera conjunta con la de impugnación de los actos administrativos.

13) Que las costas se imponen por su orden (artículo 1º, decreto 1204/01), como así también las relativas a los terceros intervenientes, por encontrar el Tribunal mérito para ello, pues el derecho aplicable presenta una considerable indeterminación.

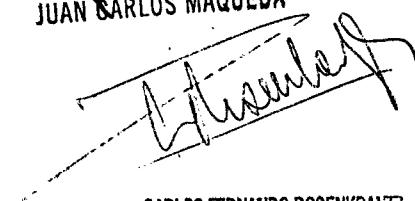
Por ello, oída la Procuración General de la Nación, se resuelve: I. Rechazar la excepción de falta de legitimación activa, opuesta por la parte demandada. II. Hacer lugar a la demanda y declarar la nulidad de las resoluciones nros. 15, 17, 18, 19, 20, 21, de fecha 19 de julio de 2002 y nº 30, de fecha 31 de julio de 2002, dictadas por el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas. III. Costas pór su orden (art. 68, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese. Oportunamente, archívese.



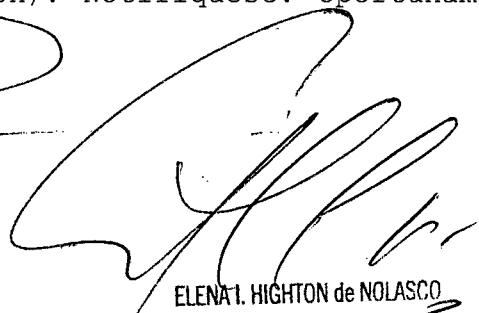
RICARDO LUIS LORENZETTI



JUAN CARLOS MAQUEDA



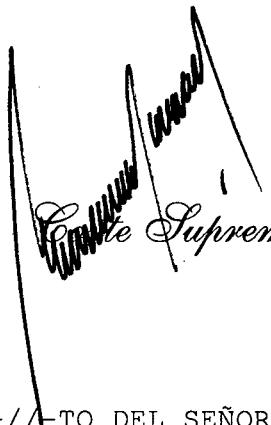
CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ



ELENA I. HIGHTON de NOLASCO



HORACIO ROSATTI



Corte Suprema de Justicia de la Nación

-// TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON HORACIO ROSATTI

Considerando:

Que el infrascripto comparte los argumentos vertidos en los acápite I a IV y considerandos 1º a 2º del voto precedente, a los que remite por razón de brevedad.

3º) Que el tema a decidir en el *sub judice* consiste en determinar si en el diseño federal consagrado por el texto constitucional argentino, la Nación tiene la potestad para decidir sobre el registro y reconocimiento de la personería jurídica de las comunidades que se encuentran asentadas en el territorio de la provincia actora, sin la concurrencia o intervención de esta.

Sobre el particular, cuadra recordar la tipificación formulada por esta Corte respecto del federalismo argentino, al que ha considerado como "*un sistema cultural de convivencia, cuyas partes integrantes no actúan aisladamente sino que interactúan en orden a una finalidad que explica su existencia y funcionamiento*", por lo que "*el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas debe ser ponderado como una interacción articulada*" ("La Pampa, Provincia de", Fallos: 340:1695, considerando 6º). "*Ello no implica, por cierto, subordinación de los estados particulares al gobierno central, pero sí coordinación de esfuerzos y funciones dirigidos al bien común general, tarea en la que ambos han de colaborar, para la consecución eficaz de aquel fin; no debe verse aquí enfrentamientos de poderes, sino unión de ellos en vista a metas comunes*" (Fallos: 330:4564,

considerando 11 *in fine* y Fallos: 304:1186; 305:1847; 322:2862; 327:5012, entre otros).

La funcionalidad del sistema se imbrica en el principio de lealtad federal o buena fe federal, conforme al cual en el juego armónico y dual de competencias federales y provinciales debe evitarse que tanto el gobierno federal como las provincias abusen en el ejercicio de esas competencias, tanto si son propias como si son compartidas o concurrentes (Bidart Campos, Germán, "Tratado elemental de derecho constitucional argentino", Editorial Ediar, 2007, Tomo I A, pág. 695), evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en desmedro de las facultades provinciales y viceversa, y procurando que actúen para ayudarse y no para destruirse (Fallos: 338:1183).

En definitiva, debe procurarse que la resolución de las cuestiones conflictivas en materia de competencia sean resueltas desde una percepción conjuntiva o cooperativa, propia de un federalismo de concertación, superadora de una visión disyuntiva o separatista.

4º) Que, a esos efectos, la Constitución Nacional prevé, mediante estándares de asignación de competencia de las jurisdicciones federal y provincial, las siguientes modalidades de colaboración:

a) la "pluralidad no jerárquica de carácter sustantivo", conforme a la cual cada escala de decisión (Estado central y Estados miembros), tiene competencia para regular y controlar el tema o actividad concernido en paridad jerárquica, establecién-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

dose mecanismos de homogeneización y/o compatibilización para evitar duplicaciones y/o contradicciones. Este tipo de colaboración es el previsto en el art. 75, inc. 18 de la Constitución Nacional (llamada "cláusula del progreso");

b) la "*pluralidad jerárquica con complementación sustantivo-adjetiva*", conforme a la cual cada escala de decisión (Estado central y Estados miembros), tiene competencias exclusivas para regular y controlar integralmente un aspecto del tema o actividad concernido, estableciéndose una complementación forzosa entre ambas. Este tipo de colaboración es el previsto en el art. 75 inc. 12 de la Constitución Nacional con la previsión del dictado de códigos de fondo y procesales, respectivamente; y,

c) la "*pluralidad jerárquica con complementación sustantiva*", en la que cada escala de decisión (Estado central y Estados miembros) tiene competencia para regular y controlar un sector o tramo específico del tema o actividad concernido, estableciéndose una jerarquía de intensidad entre los sectores o tramos aludidos ("nivel básico" - "nivel complementario"). Este tipo de complementación es el previsto en el art. 41 de la Constitución Nacional para la materia ambiental.

5º) Que, conforme surge del texto del art. 75, inc. 17, de la Constitución Nacional, las provincias pueden ejercer "concurrentemente" con la Nación la potestad de "reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos"; hipótesis que nos ubica -siguiendo la clasificación del considerando anterior- dentro del marco de la *pluralidad no jerárquica de carácter sustantivo*. Sin embargo, en el *sub judice*

no se advierte que el procedimiento llevado a cabo por el INAI haya instrumentado mecanismos razonables e idóneos de homogeneización y/o compatibilización para evitar duplicaciones y/o contradicciones, que garanticen el pleno ejercicio por parte del ente local de su competencia para regular y controlar el tema o actividad concernido en paridad jerárquica con el Estado Nacional.

6º) Que tal concurrencia de atribuciones no otorga 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, siempre que este último se mantenga dentro de su órbita propia y atento a las prioridades establecidas en el art. 31 de la Constitución. Por lo dicho, no se ajusta al ordenamiento vigente el criterio propuesto por la parte demandada, según el cual, a los fines de la inscripción de la personería jurídica de las comunidades, el INAI operaría como jurisdicción alternativa y equivalente a la provincial, a elección de los interesados.

7º) Que de las consideraciones expuestas surge claro el interés institucional de la provincia en las peticiones que dieron lugar a las resoluciones impugnadas, así como en los criterios sobre cuya base debían ser resueltas.

En las actuaciones administrativas acompañadas en autos se advierte que el interés de la provincia fue reconocido por el mismo INAI al notificarla de las resoluciones que hicieron lugar a las solicitudes de registro y comunicar, asimismo, la existencia de otro pedido en trámite (cfr. Nota del 24 de ju-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

lio de 2002, agregada en copia a fs. 61, del expediente n° 40-00805, fs. 76 del n° 40-00810, fs. 72 del n° 40-00808, fs. 60 del n° INAI-50002, fs. 87 del n° 40-00809 y fs. 61 del n° E-5556). Con el mismo sentido, le reconoció posteriormente legitimación en el procedimiento para interponer diversos recursos administrativos, previos a la impugnación judicial cuyos fundamentos fueron contestados tanto por el mismo INAI, como por la ministra de Desarrollo Social (cfr. actuaciones de fs. 189/425, del expediente n° 40-00805, fs. 205/380 del n° 40-00810, fs. 191/369 del n° 40-00808, fs. 188/369 del n° INAI-50002, fs. 175/351 del n° 40-00809 y fs. 190/366 del n° E-5556).

8º) Que, sin embargo, este reconocimiento ha sido tardío. La Provincia del Neuquén no fue informada ni consultada respecto de lo solicitado por las comunidades y, por consiguiente, no participó en la conformación del conjunto de datos que resultan relevantes para reconocer a una comunidad aborigen con personería jurídica.

En el caso, la provincia debió tener la posibilidad previa de incorporar prueba y monitorear su producción respecto de aquellos elementos exigibles para tener por conformada una comunidad, velar por el cumplimiento de requerimientos que a su entender habían quedado pendientes por ante la administración local o plantear las observaciones que, en su consideración, eran procedentes a los estatutos que rigen la vida de la agrupación.

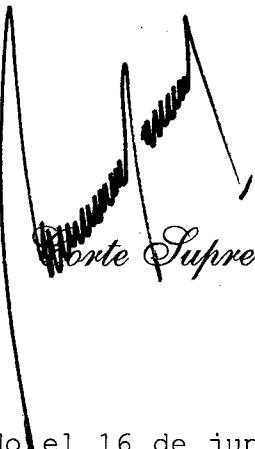
El INAI solo otorgó participación a la Provincia del Neuquén una vez que la decisión estaba tomada, momento a partir

del cual le impuso la carga de demostrar que las personerías otorgadas causaban un perjuicio concreto a sus intereses y que había motivos para denegarlas. Pero una exigencia semejante, que, en todo caso, cabría dirigir a un particular que se dice afectado por el acto administrativo, es inconducente cuando se trata de un estado que se halla investido de jurisdicción para dictarlo y que en su condición de tal reclama participar en el proceso decisorio.

El organismo nacional, en el marco del régimen constitucional vigente, no tiene, por lo dicho, el poder de otorgar la personería a las comunidades en tanto subsistan objeciones de la Provincia del Neuquén; el caso extremo de oposición arbitaria, contraria a las reglas constitucionales y convencionales que garantizan el derecho de las comunidades, encuentra respuesta en el proceso judicial y en el correspondiente remedio dispuesto por sentencia del tribunal competente.

9º) Que ello es congruente con diversos actos legislativos y administrativos nacionales, previos y posteriores a la reforma constitucional de 1994, en los cuales puede advertirse sin mayor esfuerzo que el gobierno nacional ha reconocido explícitamente a las provincias jurisdicción para entender en la inscripción de la personería jurídica de las comunidades indígenas que habitan en sus territorios (art. 6º, inc. c, de la ley 23.302, art. 16 del decreto reglamentario 155/1989, decreto 410/2006, Anexo II, "Acciones", punto 10).

Asimismo, pueden citarse acuerdos celebrados con otras provincias (confr. la cláusula SEGUNDA del Convenio firma-



Parte Suprema de Justicia de la Nación

do el 16 de junio de 2014 entre la Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires y el INAI, aprobado por el decreto provincial 1420/2014 -B.O. 15.04.2015-).

10) Que la conclusión a que se ha arribado no se ve alterada por las disposiciones de la ley 23.302 (promulgada de hecho el 8 de noviembre de 1985) y ello por dos motivos centrales. Primero, porque si bien la ley prevé el funcionamiento del Registro de Comunidades en el ámbito del INAI (art. 6, inc. c), lo hace bajo la condición de que el organismo, para todo ello deberá coordinar su acción con los gobiernos provinciales. De modo concordante, el decreto 155/1989, reglamentario de la ley, establece en su art. 16 que el Registro Nacional de Comunidades Indígenas, si bien formará parte de la estructura del INAI, coordinará su acción con los existentes en las jurisdicciones provinciales y municipales y podrá también establecer registros locales en el interior o convenir con las provincias su funcionamiento.

En segundo término porque, a fin de interpretar el alcance de este deber de coordinación y sus modalidades de cumplimiento, corresponde tomar en consideración el hecho de que el sistema de la ley 23.302 fue concebido cuando aún no se encontraba vigente la disposición constitucional que reconoce a las provincias atribuciones propias y concurrentes con las del Congreso. En la actualidad, las atribuciones del INAI en relación con la personería jurídica de las comunidades deben ser ejercitadas con la debida consideración del cambio constitucional, es decir, con la precaución de preservar el espacio necesario para

el ejercicio de las atribuciones de las provincias en la órbita de su propia jurisdicción.

A tal fin, el mandato legal de coordinación con los gobiernos provinciales debe actualmente cumplirse bajo la restricción de que las competencias que la ley 23.302 confiere a las autoridades nacionales para otorgar la personería jurídica solo podrán ejercerse de manera directa en relación con las comunidades que pidan ser inscriptas, si ello sucede con oportuno y pleno conocimiento y conformidad de la provincia en cuyo territorio se encuentra asentada la agrupación requirente.

11) Que, en síntesis, son tanto la autoridad local como la nacional quienes cuentan con la jurisdicción concurrente para decidir sobre el registro y reconocimiento de la personería jurídica de las comunidades que se encuentran asentadas en el territorio provincial, función esta que debe ser cumplida con la debida adecuación a las normas superiores del ordenamiento federal.

Por las razones dadas, al dictar las resoluciones en las que se admite la inscripción de la personería jurídica de las comunidades Lof Gelay Ko, Lof Lonko Purran, Lof Lefiman, Lof Wiñoy Tayin Raquizuam, Lof Maripil y Lof Wiñoy Folil, dictadas sin participación ni conocimiento previo de la Provincia del Neuquén, el INAI ha actuado sin el debido respeto a los poderes concurrentes de la provincia en la materia, por lo que corresponde declarar su nulidad.

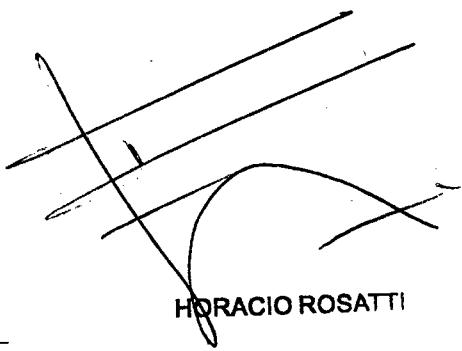
12) Que el modo en que se ha resuelto la impugnación de las resoluciones dictadas por el INAI agota la jurisdicción

Corte Suprema de Justicia de la Nación

del Tribunal, es decir, su posibilidad de juzgar, pues con ello ha dejado de subsistir el interés invocado por la actora para fundar su legitimación activa y la configuración de un caso o controversia. La sentencia ha atendido a la necesidad de prever los efectos de los actos administrativos a los que se atribuyó ilegitimidad y lesión al régimen constitucional federal. Por ello, resulta inoficioso todo pronunciamiento sobre la acción declarativa intentada por la actora en su escrito de demanda, de manera conjunta con la de impugnación de los actos administrativos.

13) Que las costas se imponen por su orden (artículo 1º, decreto 1204/01), como así también las relativas a los terceros intervenientes, por encontrar el Tribunal mérito para ello, pues el derecho aplicable presenta una considerable indeterminación.

Por ello, oída la Procuración General de la Nación, se resuelve: I. Rechazar la excepción de falta de legitimación activa, opuesta por la parte demandada. II. Hacer lugar a la demanda y declarar la nulidad de las resoluciones nros. 15, 17, 18, 19, 20, 21, de fecha 19 de julio de 2002 y nº 30, de fecha 31 de julio de 2002, dictadas por el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas. III. Costas por su orden (art. 68, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese. Oportunamente, archívese.



HORACIO ROSATTI

Parte actora: **Provincia del Neuquén.**

Parte demandada: **Estado Nacional.**

Terceros (art. 94, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación): **comunidades indígenas Lof Gelay Ko, Lof Lonko Purran, Lof Lefiman, Lof Wiñoy Tayin Ra-quizuam, Lof Maripil y Lof Wiñoy Folil.**

Tercero (arts. 90 y 91, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación): **Confederación Indígena Neuquina.**

Profesionales: **Raúl Miguel Gaitán (Fiscal de Estado de la Provincia del Neuquén), Edgardo Scotti, Jorge Alberto Vilariño, Sebastián Valentino, Juan Manuel Salgado.**