

## desarrollo productivo

# Derechos de propiedad y pueblos indígenas en Chile

Bernardo Muñoz



NACIONES UNIDAS



**Red de desarrollo agropecuario**

Unidad de Desarrollo Agrícola  
División de Desarrollo Productivo y Empresarial

Santiago de Chile, septiembre de 1999

Este documento fue preparado por el señor Bernardo Muñoz, consultor de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, en el marco del Proyecto Opciones de políticas para el fomento del desarrollo de mercados de tierras agrícolas, con el fin de facilitar la transferencia de tierras a pequeños agricultores, implementado por la CEPAL y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), con apoyo del Gobierno de la República Federal de Alemania.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1257-P

ISSN: 1020-5179

ISBN: 92-1-321522-3

Copyright © Naciones Unidas, septiembre de 1999. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.99.II.G.31

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

|  |    |
|--|----|
| <b>Resumen</b> .....   | 5  |
| <b>Prefacio</b> .....  | 7  |
| <b>Introducción</b> .....  | 9  |
| <b>I. Reseña histórica de la propiedad indígena</b> .....                                  | 11 |
| 1. Radicación de las comunidades .....   | 11 |
| 2. Entrega de títulos de merced .....  | 12 |
| 3. División de las tierras.....  | 13 |
| 4. La ley de propiedad Austral.....  | 14 |
| <b>II. Reforma y contrarreforma</b> .....  | 15 |
| <b>III. La situación legal actual: La ley 19.253 de octubre de 1993</b> .....              | 19 |
| 1. Concepto de tierras indígenas establecido en la Ley .....                               | 19 |
| 2. Desarrollo Institucional .....  | 22 |
| 3. En lo referente a etnodesarrollo.....   | 22 |
| 4. En materia de cultura y educación.....  | 22 |
| 5. En lo relativo a las Comunidades y su organización .....                                | 22 |
| 6. Corporación Nacional de Desarrollo Indígena .....                                       | 22 |
| 7. Fondo de desarrollo Indígena y Áreas de Desarrollo .....                                | 23 |
| 8. Defensa y protección jurídica .....   | 24 |
| 9. La intervención de la CONADI en la solución de conflictos .....                         | 25 |
| 10. Organizaciones Mapuches: Consejo de todas las tierras y Corporación Mapuche Newen..... | 26 |

|   |    |
|---|----|
| <b>IV. Reseña de la realidad de las comunidades de la I y II región</b> ..... | 29 |
| 1. Tierras indígenas del altiplano y valles altos de la I Región.....         | 30 |
| 2. Diagnóstico de la situación jurídica de la propiedad: .....                | 31 |
| 3. Tierras indígenas de la provincia de Loa, II Región .....                  | 33 |
| <b>V. Conclusiones y recomendaciones</b> .....                                | 35 |
| <b>Bibliografía</b> .....   | 39 |
| <b>Anexo</b> .....  | 41 |

## Índice de cuadros

|  |  |    |
|--|--|----|
| Cuadro 1   | Reservas y superficie de títulos de merced .....   | 12 |
| Cuadro 2   | Resumen de títulos obtenidos en reservas y predios. Artículos 8° y 25°. Años 1979-1987 y superficie correspondiente (hectáreas) .....              | 17 |
| Cuadro 3   | Predios adquiridos por Conadi, años 1994-1998 y familias beneficiadas.....   | 25 |
| Cuadro 4   | Resumen del consolidado de adquisición de tierras entre 1994-1999 .....  | 26 |
| Cuadro 5   | Tipos de propiedad en el altiplano de la I región .....  | 30 |
| Cuadro 6   | Número de propiedades pertenecientes a indígenas por comuna de acuerdo a tipo y situación jurídica por comuna en el altiplano de la I región ..... | 31 |
| Cuadro 7   | Tipo de propiedades con ocupación indígena insertas en el sistema nacional de áreas silvestres protegidas por el estado (SNASPE) .....             | 32 |
| Cuadro 8   | Análisis general de la situación jurídico-territorial por localidad.....   | 34 |
| <b>Serie desarrollo productivo: números publicados</b> ..... |  | 47 |

---

## Resumen

---

El trabajo organiza y sistematiza el tratamiento legislativo que se ha otorgado en Chile a la propiedad de la tierra indígena y a la vez incorpora las diversas opiniones públicas y de actores sociales relacionados con la actual situación de conflicto que se observa en Chile en torno a la posesión de la tierra entre los grupos indígenas del país, las empresas forestales y mineras fundamentalmente y las actuales políticas que se desarrollan a partir de la promulgación de la actual ley 19.253, más conocida como la Ley Indígena. El tratamiento del tema incluye la realidad que presentan las comunidades aymaras de la I Región y las atacameñas de la II, en lo que respecta a sus conflictos, particularidades y soluciones propuestas al tema a través del Programa de saneamiento de títulos existente entre el Ministerio de Bienes Nacionales y la CONADI y en lo relativo al concepto del ayllu y del territorio indígena y sus usos de acuerdo a las categorías simbólicas y toponímicas propias de estos grupos del Norte de Chile.

Concluye con diversas propuestas relativas a proporcionar elementos de análisis y políticas destinadas a posibilitar un avance en la actual situación de conflicto que se genera a la luz de los diversos conflictos regionales y de la existencia de diversos cuerpos legales que coexisten y que dificultan la aplicación de la mencionada ley 19.253.



---

## Prefacio

---

El presente trabajo, preparado durante los meses junio y julio del año 1999, ha sido elaborado dentro del marco del proyecto “Políticas para promover los mercados de tierras rurales” que está llevando a cabo la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) junto a la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) desde el año 1997. Dicho proyecto se enfoca principalmente en el estudio de la institucionalidad rural, el papel de los organismos públicos en la administración del recurso tierra y en las consecuencias económicas y sociales de los procesos de mayor liberalización de los mercados de tierras en ocho países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú y la República Dominicana.

Se decidió hacer un análisis del tema propiedad de la tierra indígena en Chile para recoger unos antecedentes sobre esta tema que conlleva características y problemas específicas, antecedentes, sin embargo, que podrían ser de interés también para la evaluación de situaciones similares en otros países de la región latinoamericana.

Efectivamente, el trabajo resalta la suma complejidad del tema, radicado en la evolución histórica de la propiedad indígena y su tratamiento legal a través del tiempo. Asimismo llaman la atención algunas de las conclusiones del autor, por ejemplo, en lo que se refiere a la desaparición de la propiedad comunitaria o el problema de la minifundización de las tierras agrícolas de muchas comunidades.

Cabe destacar que la afirmación de que la individualización de propiedad comunal es no deseada por parte de la gente afectada y perjudicial para su desarrollo no es obvio *prima facie*.

Al igual que muchos trabajos sobre el tema, el actual informe no entrega antecedentes claras en cuanto a esta interpretación de los procesos observables. Por último es importante no mezclar el problema de conflictos sobre derechos de propiedad propiamente tal con el tema social de rezago de muchas comunidades indígenas. Por ejemplo, el problema de minifundización no es *per se* un problema de falta de tierra, sino más bien de la falta de alternativas económicas fuera de la pequeña agricultura.



## Introducción

---

En la actualidad se observan en el sur de Chile agudos conflictos entre empresas madereras y comunidades indígenas sobre la propiedad de la tierra. En las tierras afectadas, los regímenes de derechos de propiedad han ido cambiando en su historia, variando entre diferentes conceptos de propiedad individual y colectiva, con diferentes grados de consagración en leyes formales.

De otro lado, en el norte de Chile, las comunidades aymarás y atacameñas tienen su propia dimensión para el conflicto. Aquí el litigio se da con las empresas mineras y la “Ley Minera” y sobre el Derecho de uso de aguas, que ha resultado en la desaparición de diversas comunidades andinas en ambas regiones.

Esto ha ocasionado, especialmente por efecto del conflicto en el área sur del país, un creciente deterioro en las relaciones entre el Estado y las comunidades que sufren el conflicto. Ha generado asimismo, una gran presencia pública del tema y un debate sobre el carácter de las presentes y futuras relaciones interétnicas existentes en el país.

De la misma forma, ha dejado ver, el nivel de pobreza que presentan las comunidades indígenas de todo el país, producto de las pocas tierras que poseen, su falta de capacidad productiva a partir de la baja calidad de la tierra y de la falta de políticas adecuadas para un tratamiento integral del problema, es decir, aquellas que permitan la reproducción no sólo de su patrón económico-productivo, sino que también recojan en su formulación sus demandas culturales y simbólicas.

Esto hace más complejo el cuadro de negociaciones, una vez que debe incorporarse el concepto de multiculturalidad y participación en la toma de decisiones, demandas altamente relevantes para los grupos indígenas del país.

En lo que se refiere a la propiedad y acceso a tierras originalmente indígenas es de gran importancia entender los antecedentes históricos y los cambios en la legislación a través del tiempo. Estos son vitales para un análisis del régimen de derechos de propiedad y sus características en la actualidad. En particular incide, por un lado, procesos el Decreto Ley No. 2.568 de 1979, conocido como “Ley de División de las Comunidades Indígenas”, el cual fue derogado y, por el otro lado, la puesta en vigencia en 1993, de la Ley No. 19.253, más conocida como “Ley Indígena”. Esta última pretende devolver a las comunidades indígenas el control sobre la tierra, crea un Fondo de Tierras y resuelve implementar Áreas de Desarrollo Indígena (ADIS). Sin embargo, la discusión sobre los efectos de la normativa en lo que se refiere a los derechos de propiedad afectados permanece inconcluso hasta el momento.

El texto está estructurado de la siguiente forma: el segundo capítulo da una idea de la evolución histórica de la legislación sobre la propiedad indígena desde el siglo pasado hasta la segunda mitad del siglo veinte, mientras el tercer capítulo observa los cambios desde 1970 hasta fines de la década de los ochenta. El capítulo 4 analiza en más detalle el reglamento de mayor incidencia en la actualidad, la llamada ‘Ley Indígena’. El capítulo 5 provee antecedentes sobre propiedad indígena en la I y la II Región de Chile, y el capítulo 6 concluye con las conclusiones y recomendaciones de política.

## **I. Reseña histórica de la propiedad indígena**

---

### **1. Radicación de las comunidades**

Desde el punto de vista legal, se habla, partiendo del siglo pasado, de diversos períodos en el desarrollo de la legislación que ha tenido relación con los pueblos Indígenas. Ormeño y Osses (1972) nos plantean un primer período el cual llaman de la Radicación, denominado así, porque justamente, busca la sedentarización de los pueblos indígenas, en especial del pueblo Mapuche. Comienza en 1813 y va hasta 1927. Diversos decretos rigen en este período, como el del 1 de Julio de 1813, que ordena el establecimiento de villas para indígenas. En 1823 se dicta una ley que fija el procedimiento para vender las tierras indígenas. En Junio de 1830, se publica un decreto que ordena enajenar los terrenos sobrantes del Estado, las tierras indígenas se declaran "en perpetua y segura propiedad" y el resto, de pertenencia estatal, se subasta. El 4 de diciembre de 1866 se dicta la ley más importante de esta etapa de reducción y pacificación del pueblo Mapuche, la cual establece la fundación de poblaciones en territorio indígena y dictamina las normas para la enajenación de las propiedades. Éstas son vitales en el proceso de expoliación y despojo, ya que plantea que los contratos translaticios de dominios sobre terreno indígena, sólo tienen validez si el que enajena tiene título de propiedad escrito y registrado, documentación que lógicamente los indígenas no tenían.

El 4 de agosto de 1874, una nueva ley prohíbe a los particulares la adquisición de terrenos indígenas entre el río Malleco y el límite norte de la provincia de Valdivia, pero esta ley deja un resquicio ya que la prohibición no afecta a los fundos que estuviesen inscritos ya en forma legal. Asimismo establece que un ministro de la Corte de Apelaciones de Concepción desarrolle las funciones de la Comisión de Ingenieros que establecía la ley anterior (la ley de 1866, Comisión que no llegó a otorgar títulos de Merced). El 20 de enero de 1883, se crea nuevamente la Comisión Radicadora de Indígenas, comisión que tiene una larga vida, ya que tiene vigencia hasta ser suprimida por el Artículo 45 de la ley N° 4. 802 de enero de 1930.

## 2. Entrega de títulos de merced

La labor de esta comisión se tradujo en el otorgamiento de 2.919 títulos de merced, sobre 526.285 hectáreas para 83.170 personas, según nos informan Ormeño y Osses (1972,p. 19). El trabajo de la comisión, sin embargo, no tocó muchas zonas de las provincias de Valdivia, Osorno y Llanquihue, las cuales vivirán más tarde la entrega de títulos.

Para el caso de estas recientemente referidas comunas se entregaron primero, Títulos de Comisario para el caso de las comunas de San Juan de la Costa, Río Negro y Osorno. Molina y Correa (1998, p.364) plantean lo siguiente: El territorio huilliche de San Juan de la Costa conserva su autonomía durante los siglos XVII Y XVIII, considerado territorio independiente sin injerencia hispana, entre el río Bueno y el río Maypue, al Sur. Entre 1824 y 1832, se otorgan numerosos títulos de Comisarios, estos títulos legales abarcaron un área que corresponde a las actuales comunas de San Juan de la Costa, Río Negro y parte de Osorno. Ahora bien, desgraciadamente, se debe decir que la compra fraudulenta y demás resquicios legales hacen perder parte de las acciones y derechos a los indígenas.

La Radicación misma se produce en el área a partir de 1912 y concluye en 1922. Se entregan 40 títulos de merced (los autores dan diferentes cifras, 32, 33 y 40) sobre terrenos de propiedad indígena no fiscal, ya que tenían el precedente de los Títulos de comisarios. El área abarca las comunas de San Juan de la Costa, Puerto Octay y San Pablo, implicando 5.470 hectáreas y beneficiando a 1.004 personas.

Para la zona de Valdivia, Foerster y otros (1996, p.302), nos informan que la Comisión Radicadora entregó títulos en esta área sólo en 1911, concluyéndose el proceso en 1918, entregándose en la Comuna de Río Bueno 49 títulos, delimitados en 1.811,4 hectáreas y en la Comuna de la Unión 18 títulos con un total 438,4 hectáreas.

Por su parte Myléne Valenzuela (1990, p.200) nos entrega el siguiente cuadro de reservas y superficie de títulos de merced:

**Cuadro 1**  
**RESERVAS Y SUPERFICIE DE TÍTULOS DE MERCED**  
(En número de reservas y hectáreas)

| Región       | Número de reservas | Superficie (hectáreas) |
|--------------|--------------------|------------------------|
| VIII         | 83                 | 26.367,59              |
| IX           | 2.317              | 407.799,59             |
| X            | 518                | 76.601,13              |
| <b>Total</b> | <b>2.918</b>       | <b>510.767,78</b>      |

Fuente: Bengoa y Valenzuela, 1985

### 3. División de las tierras

El segundo período, llamado de la División, se inicia con la ley 4.169, del 29 de agosto de 1927. El período se denomina así porque busca, fundamentalmente, la división de las tierras indígenas. Esta ley de 1927, afecta a las comunidades que tienen título de Merced, por lo tanto no involucró a muchas comunidades de Valdivia, Osorno y Llanquihue que carecían de ellos. Bajo esta ley, bastaba que un solo comunero pidiera la división de la comunidad para que se realizara. Pero esta situación cambia con la ley 4.802 de 1930 la que establece que la división puede ser realizada de oficio por el juez y crea los Juzgados de Indios. Esta ley plantea, asimismo, que los terrenos comunales se los adjudicarán sólo personas que estén viviendo en la comunidad. Al mismo tiempo se establece que los títulos particulares prevalecen sobre los de Merced al momento de sentencia expropiatoria, es decir se favorece al ocupante de los terrenos. Luego, la ley 4.111 de junio de 1931, eleva a un tercio el número de comuneros que deben solicitar la división y se suspende la facultad del tribunal para dividir la comunidad. A continuación, diversas leyes y decretos prorrogan las limitaciones de los indígenas para enajenar hasta febrero de 1942, período en que las comunidades pueden enajenar libremente. Se calcula en 100.000 las hectáreas que pasan a manos latifundistas, medianos y otros en ese período (Ormeño y Osses, 1972, p.21) hasta enero de 1947, en que la ley 8.736, restablece las restricciones de la ley de 1931. Esta ley crea, además, la Dirección de Asuntos Indígenas. Ahora bien, la ley 14.511 de enero de 1961, prohíbe la enajenación de tierras a personas no indígenas.

Pero en todo caso, como plantean Ormeño y Osses (1972) esta ley, al igual que las anteriores, mantiene la prioridad de los títulos particulares sobre los de merced, al momento de expropiación de tierras que deberían ser restituidas a la comunidad (se continúa dando preferencia al ocupante).

Esta etapa, que va de 1927 a 1961, se diferencia, como nos plantean Ormeño y Osses, porque más que aplicar la radicación de los indígenas en las tierras donde ya se encontraban, se tiende a entregar títulos gratuitos en tierras fiscales, lo que implica una diferencia importante con lo anterior, al no reconocer a los indígenas derechos sobre sus tierras ancestrales.

De todas formas, el objetivo de dividir las comunidades se logra sólo bastante parcialmente. Ormeño y Osses (1972, p.23) lo plantean así: "hasta la dictación de la ley N° 14. 511 (1961), es decir en 34 años de aplicación del sistema, se logró dividir apenas 800 comunidades indígenas, generándose cerca de 14.000 pequeñas propiedades, lotes o sitios de superficie que en algunos casos llegaron a menos de una hectárea. Durante la aplicación de la ley N° 14. 511 y hasta el mes de febrero de 1971, según informes proporcionados por los propios Juzgados de Letras de Indios, se habían recibido peticiones de división de 1.362 comunidades, de las cuales sólo habían logrado realmente dividirse 126."

Pensamos, en todo caso que si bien no se logra la división total de la propiedad comunitaria, no deja de ser cuantitativamente importante la cifra. Entre los efectos más importantes de la división de las comunidades, lógicamente está la disminución del promedio de hectáreas por familia, con el consiguiente empobrecimiento, ya que debemos tomar en cuenta el crecimiento demográfico normal de las comunidades.

Otro efecto grave del período es el traspaso de esas tierras a particulares, resultado de presiones económicas, desconocimiento de las leyes, engaños, etc. Es así como, al inicio de la reforma agraria, en 1967, según nos informa López Allendes (1990, p.32)"el 25% de las tierras asignadas a los Mapuches, habían pasado a manos particulares, es decir unas 130.000 hectáreas".

## 4. La ley de propiedad Austral

Consideraremos ahora otras situaciones que afectaron la propiedad indígena: En marzo de 1931, nace la **ley de propiedad Austral**, la cual regula la propiedad privada (revalidación de títulos particulares) desde el Río Malleco al Sur (hasta XII Región). Respecto de esta ley, Molina y Correa (1988,p.438) plantean "que tendió a sanear los títulos constituidos en base a compras de acciones y derechos de tierras indígenas reconocidas y otorgadas por el Estado y no sobre tierras fiscales".

La referida ley buscaba revalidar los títulos particulares respecto del Fisco, saneando la propiedad constituida, fundamentalmente en tierra indígena, que tenía como base los Títulos de Comisario. Las disposiciones de esta ley establecen que los dueños de un Título debían ejercer posesión material de la tierra a través del propietario o de un administrador. La revalidación contemplaba los predios formados antes de la vigencia de la ley que prohíbe la venta de tierras indígenas (enero de 1893) se excluyen del proceso, igualmente, los títulos del Estado, los títulos de Merced, remates de tierras Fiscales y concesiones de colonización (Molina y Correa, 1988, p.81).

Esta ley Austral da origen a algunos fundos fiscales, cuando el Estado no reconoce la validez de sus títulos a algunos particulares, "toda vez que la tenencia material estaba en manos de los huilliches y no en la de los particulares, situación que se mantiene hasta la actualidad (Molina y Correa, 1998, p.440)". La ley, como vimos exige la necesidad de posesión material de la tierra.

Es interesante además, considerar el hecho que esta ley no contempla las tierras entregadas a la colonización, por considerarlas ya saneadas. Esa entrega de tierras a colonizadores, afectó también fuertemente a las comunidades Huilliches.

Analizando la situación de las tierras antes de la Reforma Agraria, en la Provincia de Valdivia (donde informan de las comunidades con título de merced), Foerster y otros nos plantean: "El primer elemento de importancia que mencionamos era el de la disminución del número de tierras. Considerando las 477 comunidades con título de Merced, se obtiene un total de 70.852, 32 hectáreas de tierras indígenas en la provincia de Valdivia. Entre 1931 y 1971, 37 reservas completas pasaron a manos particulares u otros, lo que significó la pérdida de 2.708, 51 hectáreas (González, 1986). En la comuna de San José de la Mariquina, por ejemplo, de las 57 reservas formadas entre 1911 y 1921, 20 se dividieron antes de 1970: 7 bajo el DL 4111 entre 1933 y 1936 y las restantes 13 entre 1965 y 1969 sobre la base de la ley 14.511. Con la división, 3 de estas 20 comunidades quedaron en manos de particulares, un total de 309 hectáreas (Foerster, 1996, p.72)".

## II. Reforma y contrarreforma

---

El tercer período se inicia con la Reforma Agraria en 1967 (ley 16.640) hasta el año 1993 si incluimos en él la contrarreforma, que tiene especial acento en los decretos del año 1979.

El impacto del proceso de Reforma Agraria tuvo en el sector indígena un efecto limitado, en el sentido que se realizó con un corte campesinista, es decir se realizó pensando más en el campesino no indígena<sup>1</sup>. Más importante aún, en muchos casos la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) no entrega títulos de propiedad legal sobre la tierra, lo cual deja en la indefensión legal al indígena en el posterior período de contrarreforma. En el período del Presidente Allende el proceso se acelera, y en septiembre de 1972 nace la ley 17.729 (ley de Reforma Agraria bajo el Presidente Allende) que buscaba, con participación de los afectados, la solución de los graves problemas que los afectaban, pero por razones históricas, no tuvo larga duración. Esta ley tuvo el mérito de contemplar dos mecanismos jurídicos para la recuperación de las tierras indígenas: la expropiación en razón de utilidad pública y la restitución. Además crea el Instituto de Desarrollo Indígena.

El problema más arriba nombrado, respecto a la propiedad de la tierra es el siguiente: si bien es cierto que la CORA expropió fundos para ser traspasados a los indígenas (y campesinos en general) procedió a entregar sólo el usufructo del uso de la tierra, pero no la propiedad legal sobre la misma, fue el caso de San Juan de la Costa, por ejemplo.

---

<sup>1</sup> Para un ejemplo en el Alto Bío-Bío, véase Raúl Molina y Martín Correa: Territorio y comunidades pehuenches del Alto Bío-Bío". Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, 1998, p.242.

Esto es grave, como dijimos, porque posteriormente estas comunidades quedan en la indefensión legal y fácilmente expuestos a ser expulsados de la misma, al ser ocupantes sin título.

Para mencionar un ejemplo, en la comuna de Valdivia la reforma agraria no afectó a la población Huilliche reduccional, no obstante lo cual se expropiaron grandes fundos en la zona. En todo caso, en base a la información del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) sobre proyectos de parcelación desde 1973 (donde se basan en los nombres con apellido mapuche) Foerster y otros. (1996, p.364) concluyen que:

“La suma total de tierras que pasaron a los huilliches a través del proceso de reforma agraria, en la década de 1970, fue de 5.394,10 hectáreas. Téngase presente que este proceso no fue pensado para aumentar la cabida de tierras a los indígenas, teniendo, sin embargo, un efecto sobre éstas que no habían previsto y que consistió en la redistribución de tierras a su favor. Su importancia es aún más considerable si se considera que la cantidad de tierras entregadas a los huilliches de La Unión y Río Bueno fue casi el doble de la reconocida durante el proceso de Radicación: 2, 249,80 hectáreas contra 5.394,10 hectáreas.”

Luego del proceso de Reforma Agraria, la Junta Militar dictó en 1979 los decretos de ley 2.568 y 2.750,<sup>2</sup> decretos que apuntan a revertir absolutamente el proceso anterior avanzado por la reforma agraria, llevando a un mayor ritmo en los procesos de división de comunidades. Se regresa, así, por ejemplo, a la situación de que basta que un solo comunero pida la división para que esta se realice.

Sobre los resultados nos informan Foerster y otros (1996, p.101), basados en cifras de Héctor González (1986) en su investigación "Propiedad comunitaria o individual. Las leyes indígenas y el pueblo mapuche" y en trabajos de Aylwin y Castillo (1990), Bengoa (1985, 1990) y Prado (1989).

"De acuerdo a González (1986) hasta 1986 el total de reducciones divididas entre Arauco y Osorno era de 1739, con 259.227,21 hectáreas divididas en 48.436 hijuelas, lo que da un promedio de 5,3 hectáreas por hijuela. Aylwin y Castillo (1990:14) entregan la cifra de 7.821 títulos entregados y 6.993 hijuelas formadas en Valdivia a Junio de 1990. El total de títulos entregados entre la VIII y la X región sería de 72.068, correspondiendo éste a 71.196 hijuelas, un total de 463.409, 81 hás." Para esa fecha, sin embargo, no se tiene el número de reducciones divididas. Respecto a esto, diversos autores plantean algunas cifras: Bengoa (1990:47) habla de 2062 comunidades divididas a octubre de 1990, conformando 51.423 hijuelas.

Para la provincia de Valdivia en particular, Foerster y otros (1986, p.87), describen de la siguiente forma el proceso de división: "De acuerdo a cifras de González (1986), entre 1979 y 1986, se habrían dividido 306 de las 477 reservas formadas en Valdivia. Si se descuentan las 377 reservas en manos de particulares y otros y las 87 divididas entre 1931 y 1971, quedan a la fecha

---

<sup>2</sup> Valenzuela nos plantea los objetivos declarados y no declarados de los legisladores de la época. Explícitos, serían: 1) terminar con la discriminación indígena. Según la política neoliberal, la discriminación provenía de la irregularidad en el dominio de la propiedad, desprendiéndose de lo anterior la necesidad de sanear las propiedades. En este orden, también se suprime el Instituto de Desarrollo Indígena, pasando sus funciones al Instituto de Desarrollo Agropecuario. 2) En esta misma línea se busca acabar con la propiedad comunitaria indígena, saneando la tenencia individual. 3) Concluir el problema del minifundio Mapuche, incorporando las tierras indígenas al sistema productivo nacional. 4) Preservar los valores y costumbres indígenas. Los objetivos implícitos de la referida legislación fueron: 1) La diferenciación interna de las comunidades dirigidas a liberar tierras hacia el mercado y ser adquiridas por empresarios eficientes y 2) terminar "el problema" indígena, absorbiendo a los mapuches a la sociedad chilena, (pp.132 a 137). Para terminar con el problema del minifundio mapuche, Valenzuela nos explica que el artículo 19 N° 25 aseguró la irreversibilidad del proceso de división impidiendo que las adjudicaciones fueran objeto de una enmienda posterior y aún de nulidad o rescisión. Y para facilitar la comercialización de las tierras indígenas, "el artículo 26 de DL 2.568, prescribió la indivisibilidad y la no enajenabilidad de las hijuelas resultantes de la división" (p.149). Es decir la ley enmienda la originaria prohibición de enajenar y dividir las tierras, con el objetivo, además, de lograr la diferenciación interna de la comunidad mediante la concentración de la tierra.



48 reservas indivisas. La intensidad alcanzada por la división es evidente, el proceso ha seguido avanzando desde entonces. Hacia 1993, y de acuerdo a datos de Indap-Dasin, sólo 4 comunidades de la provincia (sin considerar La Unión) se encontrarían indivisas y con su título de Merced. Inclusive una de ellas estaba a la fecha en proceso de división”.

Por su parte, Mylène Valenzuela (1990, p.137), nos plantea que "para normalizar la situación territorial de las 2.006 reservas indígenas de la VIII, IX y X regiones, el Gobierno, a través de INDAP (Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario), procedió a aplicar el procedimiento de división y liquidación de las comunidades indígenas, reglamentado en el Capítulo II del DL N° 2.568. La meta propuesta contemplaba el logro de 10.000 títulos de dominio individual por año, exceptuado el año 1979, en que se planificaría y aplicaría la nueva legislación."

De acuerdo a las cifras de los diferentes autores, entonces, estaríamos hablando de más de 2.000 comunidades divididas a la fecha, lo que origina una suma aproximada de 72.000 a 75.000 hijuelas. Por su parte, M. Valenzuela (1990, p.202), nos entrega las siguientes cifras, con las cuales se puede elaborar el siguiente cuadro:

**Cuadro 2**

**RESUMEN DE TÍTULOS OBTENIDOS EN RESERVAS Y PREDIOS, (ARTÍCULOS 8° Y 25°)<sup>3</sup>**  
**1979-1987 Y SUPERFICIE CORRESPONDIENTE**

| Región       | Número de reservas | Número de predios | Número de títulos | Superficie (hectáreas) |
|--------------|--------------------|-------------------|-------------------|------------------------|
| VIII         | 50                 | 10                | 1.726             | 26.657,40              |
| IX           | 1542               | 14                | 61.488            | 338.516,23             |
| X            | 414                | 16                | 7.499             | 99.432,04              |
| <b>Total</b> | <b>2.006</b>       | <b>40</b>         | <b>70.713</b>     | <b>464.605,67</b>      |

**Fuente:** Valenzuela Reyes Mylène, "La Política Indígena del Estado Chileno y la legislación Mapuche". Universidad de Chile, Facultad de Derecho. Tesis para optar al grado de Ciencias Jurídicas y Sociales. Versión ampliada y revisada, 1990.

Es decir si a 1987, hay 2.006 reservas divididas y 40 predios del Artículo 8° y 25° saneados y al comienzo del proceso se habla 2.918 reservas, estamos prácticamente frente a la desaparición de la propiedad comunitaria.

Las comunidades indígenas pierden tierras por varias otras situaciones, además de las ya descritas disoluciones de comunidades, como ser trasposos (ventas o arriendos semilegales), o usurpaciones. Según nos informan Foerster y otros, la Dirección de Asuntos Indígenas hacia 1971, estima entre 131.000 y 150.000 hectáreas las tierras reduccionales en manos de no indígenas.

Los fallos adversos también han afectado la propiedad indígena, dada la inoperancia de los antiguos Juzgados de Indios. Es así como entre 1961 y 1971 de las 1.434 demandas de restitución presentadas, sólo 350 fallaron favorablemente, lo que en principio significaba la entrega de 3.380,79 hectáreas de las cuales sólo se entregaron, realmente 1.362, según nos informan Ormeño y Osses (1972, p.23).

<sup>3</sup> El Artículo 8° a que hace alusión Valenzuela, es el artículo 8 del DL 2.695 de 1979, que se refiere exclusivamente a tierras mapuches. Este artículo plantea que las normas del DL 2.695 no serán aplicables a tierras indígenas regidas por la ley 17.729, es decir por la ley de la Reforma Agraria del período del Presidente Allende. Estas disposiciones tienen que ver con el saneamiento de la propiedad particular.

A las situaciones anteriores debemos sumar, una pérdida cuantitativa por la baja en el promedio de hectáreas con que cuenta cada economía campesina producto del crecimiento de población en cada familia,<sup>4</sup> proceso que implica, lógicamente, la expulsión de la tierra, proletarización y empobrecimiento para muchos campesinos indígenas, ya que a lo anterior debemos sumar el desgaste y mala calidad de las mismas.

---

<sup>4</sup> Bengoa y Valenzuela (1985, p.67), un cuadro sobre la evolución de la propiedad mapuche, desde el otorgamiento de las mercedes, dan un promedio de 51,8 hectáreas por familia y 6,3 por persona. Para 1966, basados en cifras de la Dirección de Asuntos Indígenas el promedio sería de 14,5 por familia y de 2,3 por persona. Esta cifra desde 1966, especialmente, cuando es el promedio por persona ha continuado disminuyendo. La solución de racionalidad económica en las comunidades, lógicamente es la expulsión, por emigración, de parte de sus miembros jóvenes.

### **III. La situación legal actual: La ley 19.253 de octubre de 1993**

---

La actual ley nace durante el gobierno del Presidente Aylwin en el seno de la Comisión Especial para Pueblos Indígenas (CEPI), con la activa participación de los propios grupos indígenas.

La antigua legalidad trataba bajo régimen de igualdad jurídica a la población indígena, lo cual fue percibido por muchos observadores como negativo, pues adolecía de un desconocimiento tanto de los derechos consuetudinarios como de la especificidad cultural de estos grupos. La nueva ley integra el concepto de discriminación positiva. Es así como, según nos informa Alfonso Laso Barros (1996), en un artículo sobre la ley, la costumbre constituye derecho, cuando se trata de juicios entre indígenas y se acepta legalmente el uso en los juicios de una lengua distinta del español.

#### **1. Concepto de tierras indígenas establecido en la Ley<sup>5</sup>**

Con respecto al tema de tierras indígenas, la ley contempla todo su Título II y crea el fondo para tierras y aguas indígenas. La ley define como tierras indígenas, las tierras que las comunidades y personas indígenas ocupan en propiedad o posesión y provienen de:

---

<sup>5</sup> Ley indígena. Ley Nº 19.253, publicada en el Diario Oficial el 5 de octubre de 1993.

a) Títulos de comisario de la ley de 1823; b) Títulos de merced entregados de acuerdo a la ley del 4 de diciembre de 1866, 4 de agosto de 1874 y 20 de enero de 1883; c) Cesiones gratuitas de dominio, efectuadas de acuerdo a la ley 4.169 de 1927, ley 4.802 de 1930, decreto supremo 4.111 de 1931, ley 4.611 de 1961 y ley 17.729 de 1972 y sus modificaciones posteriores.

También son tierras indígenas d) otras formas usadas por el Estado para regularizar, ceder, asignar tierras a indígenas tal como la ley 16.436 de 1966, decreto ley 1.939 de 1977, y 2.695 de 1979 y e) aquellas tierras de los beneficiarios indígenas según las leyes 15.020 de 1962 y 16.640 de 1967 (ley de Reforma Agraria), de las regiones VIII, IX y X, que se inscriban en el registro de tierras indígenas y que constituyan agrupaciones indígenas homogéneas, lo cual será calificado por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

Por último, también se considerarán tierras indígenas aquellas que históricamente siempre han ocupado las diversas comunidades indígenas, siempre que sus derechos estén inscritos en el registro de tierras indígenas que establece esta misma ley, aquellas tierras que provengan de los títulos anteriores y sean a futuro declaradas indígenas por los Tribunales de Justicia. Asimismo, también serán indígenas las tierras que las comunidades reciban gratuitamente del Estado. Igualmente, las tierras indígenas estarán exentas del pago de contribuciones territoriales, y se crea un registro público de tierras indígenas.

La ley también contempla la creación un Fondo para Tierras y Aguas indígenas, a través del cual la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) puede otorgar subsidios a las personas y comunidades indígenas, para la adquisición de tierras. El fondo también financia la solución de problemas de tierras, en especial cuando se trata de dar cumplimiento a resoluciones judiciales o extrajudiciales referentes a tierras indígenas, y permite también financiar la constitución, regularización o compra de derechos de aguas u obras para la obtención del recurso. La ley establece, igualmente, la inexpropiabilidad durante 25 años de las tierras y derechos de agua adquiridos con recursos del fondo.

Existirían además, otras limitaciones respecto al pleno derecho de propiedad de la tierra. El artículo 13 plantea que las tierras no pueden ser enajenadas, embargadas ni gravadas, salvo entre comunidades y personas indígenas de una misma etnia. Excepcionalmente la Corporación puede autorizar tal gravamen, el cual no puede comprender la casa ni la huerta. Tampoco hay autorización de arrendamiento ni de cesión de uso, goce o administración por no indígenas. Para el caso de estos últimos, la ley permite un plazo no superior a cinco años.

A diferencia de la ley anterior, la división de las tierras de Títulos de Merced debe demandarse por la totalidad de los herederos. Excepcionalmente el juez adjudicará un goce, sin que esto divida el resto del título común.

Tanto las tierras provenientes de liquidación de Comunidades (DL 2.568 del año 1979) y de la subdivisión de comunidades de hecho, se consideran mediante esta ley indivisible. Excepcionalmente el director de CONADI autorizará la división, para construir un local deportivo, comunitario, etc. Igualmente, por motivos calificados, pueden dividirse las tierras en lotes no inferiores de 3 hectáreas, bajo autorización del Juez, la que estará sujeta a un informe previo favorable de la Corporación.

Los derechos de sucesión de las tierras indígenas individuales, se sujetarán a las normas de derecho común y las tierras comunitarias a la costumbre que cada etnia tenga en materia de herencia y en subsidio de la ley común.

La inexpropiabilidad por 25 años, de tierras y derechos de agua del Fondo, puede excepcionalmente ser levantada por el Director de la Corporación previo reintegro al Fondo del valor del subsidio, crédito o beneficio recibido, de acuerdo al índice de precios al consumidor.

También tenemos que mencionar el reconocimiento que hace la ley de las Costumbres Jurídicas Indígenas.<sup>6</sup>

Con el fin de ilustrar unos puntos en la discusión sobre la llamada 'Ley Indígena' veamos unas opiniones respecto a la misma. En la entrevista a Alfonso Laso Barros (1996, p.7), Fiscal del Ministerio de Planificación, (MIDEPLAN), referida precedentemente, plantea el hecho de que legisladores, poderes del Estado, etc., interpretan y aplican las leyes indígenas bajo su óptica y su práctica, lo que tuvo por consecuencia que "lamentablemente no se siguió a las instituciones del derecho romano que crearon el *JUS GENTIUM*, precisamente para respetar las costumbres y normas sociales de los pueblos conquistados. El asunto no es meramente histórico o anecdótico. En efecto existen hoy día problemas gravísimos que se solucionarían rápidamente si se aplicara la ley en su texto y espíritu. Así, por ejemplo, si se aplica por los Tribunales de Justicia el artículo 13 de la ley 19.353, que regula la transferencia de tierras indígenas a particulares por la vía de la permuta, no podría pensarse en la construcción de la central hidroeléctrica de Ralco, en el Alto Bío-Bío, sin la autorización de la CONADI, institución que jamás autorizaría tal acto de traspaso de dominio."

Por su parte José Aylwin (1996, p.11) nos informa en la época, a tres años de aprobación de la ley, "que en materia de tierras indígenas, en dos años de acción la CONADI ha logrado su ampliación en alrededor de 40.000 hectáreas a través de la operación del Fondo de Tierras y Aguas (8 mil hectáreas por concepto de compra de predios en conflicto por decisión del Consejo de CONADI, 2 mil hectáreas adquiridas a través del mecanismo de subsidio de tierras y 30 mil mediante el traspaso de tierras fiscales a CONADI para su posterior entrega a indígenas)."

Ligado al tema de las tierras pero ahora mas en lo medioambiental, ambos entrevistados plantean debilidades de la ley. Alfonso Laso (1996, p.7), plantea:

"En materias medioambientales, da la impresión que no se hubiese legislado jamás en favor de las comunidades indígenas ligadas a las tierras y a los ríos y lagos, toda vez que gravísimos casos de contaminación de ellos o de destrucción de sus ecosistemas son sancionados con multas ridículas y las familias obligadas a emigrar a zonas urbanas que son totalmente ajenas a sus formas de vida."

Aylwin (1996, p.12), por su lado, nos dice: "Si bien la protección de la ley sobre las tierras indígenas ha resultado en general efectiva (a excepción de la prohibición de arriendo por más de cinco años cuya repetida violación ha sido constatada por la propia CONADI), los derechos de los indígenas sobre recursos tales como el agua, los bosques, los yacimientos mineros, etc., que se encuentran en sus tierras, no han seguido la misma suerte. Dicho divorcio, producto del marcado carácter privatista de la legislación que regula estos recursos, ha generado serios problemas en muchas comunidades indígenas."

Respecto a la misma temática José Santos Millao (1996), presidente de la organización indígena Ad-Mapu plantea: "Pese a que es claramente insuficiente, el Fondo de Tierras es uno de los artículos más importantes de la ley, pues a través de él pueden ampliarse las comunidades. Se ha empleado para solucionar conflictos de tierras, para comprar tierras a particulares y a través de los subsidios de tierras que se hacen cada año para que las comunidades y las familias puedan comprar más tierras...El año pasado en la IX Región se otorgaron unos 50 subsidios y este año (1996) se van a entregar 60 subsidios". Pese a lo anterior, él considera que la CONADI necesita

---

<sup>6</sup> Informe FORJA, (1999). El mencionado informe nos plantea que la **costumbre** es tomada en consideración en el caso de: a) División de las tierras provenientes de títulos de Merced; b) Sucesión de tierras indígenas comunitarias c) Reconocimiento a los mapuches huilliches de su sistema tradicional de cacicados y su ámbito territorial; d) El valor de la costumbre en el sistema y constitución de la propiedad de las comunidades indígenas del norte del país; e) Reconocimiento a la comunidad Rapa Nui de la posesión de sistemas de vida y organización histórica y manifestaciones culturales autóctonas, (p.18).

mas recursos. "Por ejemplo, para la ampliación de tierras, lo destinado no alcanza a cubrir sino el 1% [de la demanda total]. Estamos muy lejos de estar medianamente conformes."

## **2. Desarrollo Institucional**

La ley establece la creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, como organismo del Estado encargado de diseñar y aplicar las políticas públicas en beneficio de los pueblos indígenas, y en cuyo consejo los representantes de las diversas etnias tienen amplia representación.

## **3. En lo referente a etnodesarrollo**

La ley crea el Fondo de Desarrollo Indígena para financiar programas y proyectos en beneficio de las comunidades y familias, procurando una explotación adecuada de las tierras y el equilibrio ecológico de las mismas. En esta misma línea, la ley contempla el establecimiento de las Áreas de Desarrollo Indígena, en las zonas geográficas con alta densidad de población indígena, esto como mecanismo de focalización de recursos.

## **4. En materia de cultura y educación**

La ley establece el fomento y reconocimiento de la cultura y lenguas indígenas. Se estimula, asimismo, la elaboración, por parte del Ministerio de Educación, de un sistema de educación intercultural bilingüe.

## **5. En lo relativo a las comunidades y su organización**

Estas mismas se consideran el sujeto activo del desarrollo y por lo tanto las comunidades pueden conformar organizaciones con personalidad Jurídica propia y las Asociaciones indígenas pueden conformar organizaciones funcionales.

Veamos ahora en detalle los puntos recientemente nombrados:

## **6. Corporación Nacional de Desarrollo Indígena**

La Corporación es el organismo encargado de promover, coordinar y ejecutar la acción estatal en torno al desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, para lo cual cuenta con diversas atribuciones.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Informe FORJA (1999): "Para llevar adelante su labor, la Corporación Nacional de desarrollo indígena tendría, según nos plantea el informe, las siguientes atribuciones y funciones: 1) Promover el reconocimiento y respeto de las etnias y su participación en la vida nacional; 2) Promover la cultura e idiomas indígenas fomentando la educación intercultural bilingüe; 3) velar por la preservación y difusión del patrimonio arqueológico, histórico y cultural de las etnias promoviendo investigaciones al respecto; 4) incentivar la participación de la mujer indígena en coordinación con el Servicio Nacional de la Mujer; 5) Velar por la protección de las tierras indígenas posibilitando a las comunidades y personas el acceso y ampliación del recurso a través del Fondo de Tierras y Aguas; 6) Promover a través del Fondo de Desarrollo Indígena el desarrollo económico y social de las comunidades, velando por la adecuada explotación y equilibrio ecológico de las mismas. Para esto se promoverá la existencia de áreas de desarrollo indígena; 7) Asumir bajo solicitud, la defensa Jurídica de los indígenas y sus comunidades en conflictos sobre tierras y aguas, ejerciendo las funciones de conciliación y arbitraje que dispone la ley; 8) mantener un registro de comunidades y Asociaciones indígenas y un registro público de tierras indígenas; 9) Actuar como árbitro frente a controversias que se susciten entre los miembros de alguna asociación

Por su parte el Consejo Nacional de la Corporación está compuesto por 17 miembros: 1) El Director nacional, nombrado por el Presidente de la República 2) Los subsecretarios o sus representantes de los ministerios: Secretaría General de Gobierno, Planificación y Cooperación, Agricultura, Educación y Bienes Nacionales 3) Tres consejeros designados por el Presidente de la República 4) Ocho representantes indígenas: cuatro Mapuches, un aymará, un atacameño, un rapanui, y uno con domicilio en un área urbana del territorio nacional.

En fin, veamos ahora unas opiniones respecto a la letra de la ley y su funcionamiento. José Aylwin (1996, p.12) nos plantea:

"Las comunidades establecidas en la ley indígena pueden constituirse con sólo un tercio de los mayores de edad, lo que en la práctica ha significado el fraccionamiento de las comunidades culturales en más de una comunidad legal; las mismas no pueden federarse para la representación por los dirigentes que integran el consejo de la CONADI, por cuanto no participaron de su elección, o no le parece adecuada la intervención que la ley otorga al Presidente de la república en su nombramiento."

Con respecto a la participación de los involucrados, Aylwin (1996,p.13) opina que la ley ha traído un debilitamiento del movimiento indígena.

"La integración de sus dirigencias en la CONADI, ya sea en el Consejo Nacional o en su planta, ha incidido en la pérdida de autonomía de muchas organizaciones frente al Estado, en su incapacidad de plantear demandas y propuestas como lo hicieron en etapas anteriores. Ello se ha traducido en el debilitamiento de su capacidad de presión y negociación como movimiento social."

En lo relativo a los aspectos de la ley que necesitarían cambios José Santos Millao, plantea:

"Hay que cambiar su esencia, el trasfondo de ella. La ley habla de etnia y nosotros exigimos el reconocimiento de "territorios", que sea una ley que nos reconozca con todas las especificidades como pueblo. Estoy por una ley en que jurídicamente el Estado chileno reconozca el territorio, la participación política, en un reconocimiento de esa magnitud porque nosotros estamos en condiciones de participar proporcionalmente en todos los ámbitos de la vida nacional".

## **7. Fondo de desarrollo Indígena y Áreas de Desarrollo**

Las áreas de desarrollo indígena son espacios territoriales donde ancestralmente han vivido los pueblos indígenas y se establecen con el propósito de focalizar la acción del Estado en beneficio de los indígenas.

En beneficio de las áreas, la CONADI puede planificar, coordinar, establecer planes y proyectos con organismos estatales nacionales o internacionales, organismos no gubernamentales, académicos, agencias internacionales de cooperación y empresas públicas o privadas.

Los criterios para la definición del área son: a) ser espacios territoriales donde ancestralmente han vivido etnias indígenas; b) alta densidad de población indígena; c) existencia de tierras de comunidades o individuos indígenas; d) homogeneidad ecológica y dependencia de recursos naturales para el equilibrio de tales territorios, como ser cuencas, riberas, flora y fauna.

La creación del área debe ser solicitada por CONADI al Ministerio de Planificación y Cooperación. El Ministro de Planificación y el Presidente de la República deben consignar el decreto. En 1997 se determinó la existencia de tres áreas: Área de Desarrollo del Alto Bío-Bío, San

---

indígena, y 10) Sugerir al Presidente de la República los proyectos de reformas legales y administrativas en orden a proteger los derechos de los indígenas, (pp.61-62).

Pedro de Atacama y Lago Budi. Como se observa, se trata de una institucionalidad de bastante corta vida, por lo tanto la evaluación de su funcionamiento debe tomar en consideración este elemento.

Raúl Molina (1997,p.18), en un artículo sobre las áreas de desarrollo plantea que si bien, el concepto de área como instrumento de focalización de las políticas estatales, no toma en consideración "las formas de gestión y apropiación desde la perspectiva de las comunidades" con lo cual la planificación se sigue haciendo desde los gabinetes técnicos, sin embargo, la propuesta abre muchísimas posibilidades de participación y de gestión a las comunidades indígenas, si es bien apropiada por las mismas.

Pero veamos el proceso mismo de demarcación de las Áreas de Desarrollo Indígena (1997, p.18), (ADIS). Molina se pregunta, por ejemplo "¿En su demarcación se consideran las antiguas jurisdicciones políticas-administrativas-geográficas de los pueblos indígenas? ¿Consideran estas delimitaciones los territorios que en los mapas mentales de las comunidades les pertenecieron ancestralmente, con el fin de apoyar su recuperación o establecer políticas de ampliación de tierras?." Preguntas válidas en la medida que el territorio es la base material para la reproducción sociocultural y económica de las comunidades y la recuperación de la memoria colectiva es un paso cualitativo en la construcción de identidad en este sentido. El que una comunidad solicite ser declarada Área de Desarrollo Indígena, puede ser ya un avance cualitativo.

En esta misma línea, nos informa Molina (1997,pp.18-19), que la concreción de las ADIS se ha dado por dos caminos. Uno mediante estudios de la CONADI y otro por la propuesta de las comunidades, proposiciones absolutamente compatibles y más bien complementarias:

"Con este enfoque se ayudará a reconstruir y relevar los componentes primogénitos del territorio y de la propuesta indígena, se estará apoyando el desarrollo de niveles mayores de autonomía y autogestión por parte de las comunidades, tanto dentro de estas jurisdicciones, como también en la reunión de los territorios que comprenden las ADI, lo que permitirá construir un "continuum" territorial entre las distintas agrupaciones de cada pueblo."

Se puede considerar, entonces, que las ADI son un primer paso importante en la generación de un concepto de desarrollo y planificación que surja desde los involucrados, tomando en consideración los valores, necesidades, aspiraciones e intereses y siempre que se considere la participación de los propios interesados.

## **8. Defensa y protección jurídica**

La CONADI, en cumplimiento de la ley y en forma obligatoria cuando se trata de conflictos de tierras y aguas, asume la defensa y protección jurídica de las comunidades e individuos. En el caso de otros problemas o materias, pueden ser atendidos por las Corporaciones de Asistencia Judicial.

El trabajo global, en todo caso, se da en las áreas de "Conciliación y arbitraje (abogado conciliador), Defensa Jurídica de Tierras y Aguas Indígenas (abogados defensores), elaboración de informes judiciales y Comparendos prejudiciales en terreno".<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Informe FORJA, (p.67).



## 9. La intervención de la CONADI en la solución de conflictos<sup>9</sup>

El problema histórico de falta de tierras y los conflictos generados en esta materia pretenden ser subsanados a través de la ley 19.253 y la acción de la CONADI a través del Fondo de Tierras. Este último permite a la Corporación la compra, el subsidio, y el traspaso de tierras a comunidades indígenas de todo el país. Estos procesos son posibles de observar en los cuadros 3 y 4.

**Cuadro 3**  
**PREDIOS ADQUIRIDOS POR CONADI, AÑOS 1994-1998 Y FAMILIAS BENEFICIADAS**  
*(En hectáreas y número de familias)*

| Región       | Provincia        | Total (hectáreas) | Número de familias |
|--------------|------------------|-------------------|--------------------|
| I            | Parinacota       | 43,2              | ---                |
|              | Iquique          | 43,2              | 28                 |
| VII          | Arauco           | 433               | 260                |
|              | Bio-Bio          | 338,8             | 48                 |
| IX           | Malleco          | 9.107,2           | *958               |
|              | Cautín           | 1.989,2           | 370                |
| X            | Osorno           | 7.457,2           | 77                 |
|              | Valdivia         | 6.156,9           | 189                |
| XII          | Ultima Esperanza | 310,0             | 18                 |
| <b>Total</b> |                  | <b>25.878, 7</b>  | <b>1.948</b>       |

**Fuente:** Elaborado con información entregada por el Departamento de Tierras y Aguas Indígenas, de CONADI, Dirección Nacional.

Para las provincias de Malleco y Cautín falta en algunos casos información del número de familias entre 1996 y 1998 y para la provincia de Osorno el año 1996.

Pero veamos en detalle el resumen del consolidado de adquisición de tierras entre 1994 y 1999:

Como podemos observar, la información es interesante en el sentido de la cantidad de tierras y familias que involucra. Estas cifras globales, sin embargo, no nos informan de las disparidades que pueden producirse entre la cantidad de tierras y número de familias que viven en ella, que en algunos casos puede ser óptima pero en otros, se dan extremos negativos, como el encontrado en Valdivia (Panguipulli) en donde 30 familias viven en 1,4 hectáreas, en Tirúa, en la VII Región, 20 familias viven 3,5 hectáreas, lo que se traduce en hacinamiento y muestran los característicos índices de pobreza rural indígena.

<sup>9</sup> En una entrevista en el Diario La Hora del 23 de marzo del 1999, Rodrigo González, Director de CONADI plantea que de acuerdo a los cálculos de la Corporación, durante el Gobierno Militar las comunidades mapuches perdieron cerca de 100.000 hectáreas, pero que en los últimos años la Corporación ha logrado devolverles cerca de 82 mil hectáreas provenientes de la compra de tierras y transferencias de tierras fiscales. Sin embargo, el director de la entidad reconoce que el problema del minifundio no se ha solucionado, al igual que una mejora en la capacidad productiva de las comunidades.

**Cuadro 4**  
**RESUMEN DEL CONSOLIDADO DE ADQUISICIÓN DE TIERRAS ENTRE 1994 Y 1999**  
*(En hectáreas)*

| <b>Programa 1994-1999</b>          | <b>Superficie adquirida<br/>(hectáreas)</b> | <b>Familias beneficiadas</b> |
|------------------------------------|---|------------------------------|
| Compra de predios en conflicto     | 27.015,57                                   | 2.079                        |
| Subsidio de tierras para Indígenas | 3.876,51                                    | 354                          |
| Traspaso de tierras fiscales       | 48.426,04                                   | 868                          |
| <b>Total</b>                       | <b>79.318,12</b>                            | <b>3.301</b>                 |

**Fuente:** Elaborado con información entregada por el Departamento de Tierras y Aguas Indígenas, de CONADI, Dirección Nacional.

Por otro lado, tampoco estas cifras nos permiten conocer todo el proceso que tiene que acompañar a la entrega de tierras como es acceso crediticio, capacitación y apoyo técnico, y por último fomento en organización y comercialización. Estos pasos son indispensables cuando hablamos de comunidades pobres, donde el campesino no tiene los recursos económicos para trabajar la tierra, ni los conocimientos técnicos para un buen manejo del recurso, ni conoce tampoco el mercado, necesitando saber, por ende, dónde comercializar y cómo producir en forma competitiva.

## **10. Organizaciones Mapuches: Consejo de todas las tierras y Corporación Mapuche Newen**

La posición del Consejo de Todas las Tierras, puede ser conocida a través de lo que manifiesta su máximo dirigente, Aucán Huilcamán. Esta instancia de participación del pueblo Mapuche, habla de la necesidad de reconocimiento constitucional de su pueblo, el cual se debe basar en el principio de la autodeterminación, en la recuperación de tierras indígenas, en el respeto a su cultura y en la creación de un mecanismo institucional permanente para el diálogo con el Estado. Este reconocimiento constitucional, sería asimismo, la ocasión para la verdadera aplicación del principio de discriminación positiva que contempla la Ley indígena.

En lo que se refiere a la propuesta de la entidad respecto a las tierras, en particular, ésta consiste en que las comunidades acepten que los bosques son de propiedad de las empresas pero que, a su vez, éstas últimas reconozcan que se instalaron en territorios que han pertenecido y legalmente pertenecen al pueblo Mapuche. Para esta organización, el problema se deriva del hecho que las forestales adquirieron las tierras en un momento político-institucional irregular (durante el período de la dictadura militar), por lo tanto su propiedad debe ser susceptible a una revisión.

A lo anterior, se debe sumar el hecho que las empresas han manejado el bosque sin los respectivos estudios de impacto ambiental, provocando graves daños a la biodiversidad. Bajo estos dos conceptos, el Consejo propone que una vez extraída la madera, las empresas indemnicen con un 30% de las ganancias a las comunidades, para así contribuir al desarrollo de las mismas, y por esta vía, a la estabilidad y democracia del país. Luego vendría la etapa de restitución de las tierras, con un cronograma de común acuerdo.

Esta propuesta fue presentada por Huilcamán a los directivos de la Corporación de la Madera, la cual será estudiada, según declararon los dirigentes de la referida entidad gremial empresarial.

Asimismo, es conocido, que el Consejo de Todas las Tierras lleva a cabo negociaciones con empresas forestales, para que éstas cedan un porcentaje de hectáreas colindantes con comunidades indígenas y que pertenecen en la actualidad a estas empresas y que naturalmente han formado parte de los territorios ancestrales, en este caso mapuches. Ahí inician un proceso de administración del cual no se tienen mayores referencias.

Por otro lado, la Corporación Mapuche Newen, que desarrolla un importante trabajo de transferencia tecnológica y fortalecimiento cultural y comunitario en algunas comunas de la IX Región, plantea que en primer lugar, debe haber un reconocimiento de la deuda histórica con el pueblo Mapuche, por parte del Estado chileno, y lo anterior pasa por restitución de las tierras. Un segundo punto importante de su propuesta, es la necesidad de que exista una instancia única que centralice los conflictos de tierras que las diversas comunidades tienen con particulares, empresas forestales o el Estado.

Luego, con estas instancias solucionadas, se debería fijar un calendario de solución a corto y mediano plazo, como ser autonomía territorial en comunas con alta población Mapuche. Por último plantean la necesidad de que el gobierno no siga autorizando la implementación de megaproyectos en territorio Mapuche.



## VI. Reseña de la realidad de las comunidades de la I y II región<sup>10</sup>

---

El panorama de las tierras donde habitan las comunidades indígenas del Norte, difiere de manera significativa de lo que encontramos en el Sur.

El plan de saneamiento para tierras Aymarás y Atacameñas de la I y II Región del Ministerio de Bienes Nacionales (1998), nos informa que un número muy importante de propiedades indígenas se encuentran dentro de Áreas Silvestres Protegidas por la Corporación Nacional Forestal (CONAF). Así en el altiplano de la I Región se encuentra el Parque Nacional Lauca, dentro del cual están todas las propiedades de la localidad de Parinacota y los pastizales comunitarios de Putre y Belén. En la Reserva Natural Las Vicuñas, se encuentra la totalidad de las propiedades de Guallatire y se encuentra el Monumento Natural Salar de Surire, en el cual se encuentra la propiedad de Surire (casos que pertenecen a la comuna de Putre). En la comuna de Colchane, por su lado, está el Parque Nacional Volcán Isluga, el cual incluye 16 propiedades de la localidad de Isluga.

En el altiplano de la II Región, en tanto, en la provincia de El Loa, se encuentra la Reserva Nacional Los Flamencos, que incluye parte del Salar de Atacama, el Parque Nacional Lullaillaco, que protege un sistema de salares andinos y se encuentra, por último el Parque Nacional Licancabur-Tatío, que espera dictamen de creación.

---

<sup>10</sup> El Informe FORJA, (p.34, 1999), nos informa que la Población indígena de la **I Región** ascendería el año 1992 a 15.461 personas y en la **II Región** a 4.164 personas, lo que sumaría para ambas regiones 19.625 habitantes con filiación étnica originaria.

Dada las especiales condiciones de los lugares donde se encuentran las tierras Aymarás y Atacameñas, en el referido plan de saneamiento participaron la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), Dirección Nacional de Fronteras y Límites (Ministerio de Relaciones Exteriores), Corporación Nacional Forestal (CONAF), Servicio Nacional de Geología y Minería, Dirección Nacional de Aguas, Ministerio de Justicia e Intendencias de la I y II Región.

Vale mencionar que para los casos de la I y la II Región en cuanto a la propiedad de tierras indígenas se debe incorporar en el análisis el concepto de Ayllu, unidad territorial y comunitaria que caracteriza a las poblaciones indígenas de estas regiones.

## 1. Tierras indígenas del altiplano y valles altos de la I Región

Los estudios catastrales para el Plan de Saneamiento, realizados por el Taller de Estudios Andinos,<sup>11</sup> para el caso de la I Región, detectaron para la zona nombrada precedentemente un total de 190 propiedades, de las cuales el 15%, es decir 30, son fiscales, y 160, un 84,2%, son particulares. Esto abarca una superficie de 1.400.000 hectáreas, de las cuales unas 100.000 son fiscales.

En Putre (Valles Altos) se detectaron nueve propiedades, que corresponden a pastizales comunitarios siete de estos son fiscales, con una superficie de 200.000 hectáreas y dos son particulares, también con 200.000 hectáreas. Estos nueve predios contienen a su vez 3.552 propiedades individuales, con pequeñas superficies de cultivo, las que abarcan, aproximadamente, el 1% del pastizal.

**Cuadro 5**  
**TIPOS DE PROPIEDAD EN EL ALTIPLANO DE LA I REGIÓN**  
(En número de propiedades porcentajes y hectáreas, a y b)

| Tipo de propiedad | Número     | Porcentaje   | Superficie (hectáreas) |
|-------------------|------------|--------------|------------------------|
| 1)Fiscal          | 30         | 15,8         | 97.669,5               |
| 2)Particular      | 160        | 84,2         | 1.300.000,0            |
| a)Regularizada    | 15         | 7,9          |                        |
| b)No regularizada | 145        | 92,1         |                        |
| -Individual       | 13         | 9,0          |                        |
| -Comunitaria      | 43         | 29,6         |                        |
| -Com. sucesorial  | 88         | 60,7         |                        |
| -Patrimonial      | 1          | 0,7          |                        |
| <b>Total</b>      | <b>190</b> | <b>100,0</b> | <b>1.397.669,5</b>     |

Fuente: Ministerio de Bienes Nacionales, 1996.

<sup>11</sup> Toda la información para la I Región proviene del Estudio Catastral del Altiplano I Región, realizado por el Taller de Estudios Andinos, en términos de servir de base al Plan de saneamiento para tierras Aymarás y Atacameñas de la I y II Región, del Ministerio de Bienes Nacionales.

**Cuadro 6**

**NÚMERO DE PROPIEDADES PERTENECIENTES A INDÍGENAS, POR COMUNA DE ACUERDO  
A TIPO Y SITUACIÓN JURÍDICA POR COMUNA EN EL ALTIPLANO DE LA I REGIÓN**  
(En número de propiedades a y b)

|                    | General Lagos | Putre     | Colchane  | Pica     | Total      |
|--------------------|---------------|-----------|-----------|----------|------------|
| 1)Fiscal           | 15            | 14        | 0         | 1        | <b>30</b>  |
| 2)Particular       | 39            | 80        | 38        | 3        | <b>160</b> |
| a)Regularizadas    | 3             | 9         | 3         | 0        | <b>15</b>  |
| b)No regularizadas | 36            | 71        | 35        | 3        | <b>145</b> |
| -Individual        | 4             | 9         | 0         | 0        | <b>13</b>  |
| -Comunitaria       | 5             | 6         | 29        | 3        | <b>43</b>  |
| -Com. sucesorial   | 27            | 56        | 5         | 0        | <b>88</b>  |
| -Patrimonial       | 0             | 0         | 1         | 0        | <b>1</b>   |
| <b>Subtotal</b>    | <b>36</b>     | <b>71</b> | <b>35</b> | <b>3</b> | <b>145</b> |
| <b>Total</b>       | <b>54</b>     | <b>94</b> | <b>38</b> | <b>4</b> | <b>190</b> |

Fuente: Ministerio de Bienes Nacionales, 1996.

## 2. Diagnóstico de la situación jurídica de la propiedad:

De las 190 propiedades nombradas más arriba, 25 estarían sin conflicto y 165 (86,8%) con conflicto. De ese total, 16 tendrían sólo conflictos internos y 96 conflictos externos a ella, y 53 tanto conflictos internos como externos.

Los ocupantes de tierras fiscales, lógicamente se encuentran en una situación irregular y muchas de las propiedades no tienen regularizada su situación jurídica, 146 casos no tienen actualizados los derechos sobre el bien.

La provincia de Parinacota tiene un 89,3% de propiedades no regularizadas y la de Iquique 92,7%. Los conflictos jurídicos tienen que ver con la calidad de los títulos invocados y con errores en las inscripciones, en la singularización del bien raíz. También se encontró un número importante de actos y contratos sobre inmuebles que no cumplen con las formalidades que exige la ley para que se produzcan plenos efectos jurídicos. Otro grave problema que los afecta es la falta de especificación de los deslindes entre propiedades vecinas y la ausencia de cercos, lo cual afecta la vida cotidiana, como el paso de animales, el uso del agua, etc. En la Comuna de General Lagos este problema afecta a 90,7% de las propiedades, en Colchane a 86,8%, en el sector altiplánico de Putre este problema afecta a 70,2% de las propiedades y en Pica a 25%.

Por último también se detectaron conflictos respecto los derechos sucesoriales: posesiones efectivas obtenidas sólo por parte de los herederos o herencias obtenidas en virtud de reglas de sucesión intestadas (a pesar de que en muchos casos exista documento testamental). Cuando existe testamento, hay solicitudes de personas beneficiadas, pero que no participaron en la solicitud de posesión efectiva correspondiente.

Para esta zona del altiplano de la I Región, debemos tomar en consideración sin embargo, que el problema del agua las está afectando fuertemente. Nos referimos específicamente al proyecto de explotación de pozos del Río Lauca, dentro del Parque Nacional Lauca. La Dirección de Riego ha perforado un total de 10 pozos para aprovechar el recurso hídrico subterráneo en el Río Lauca y en Vizcachani. Los estudios de dicha dirección en 1992 y 1993 determinaron la existencia en el altiplano ariqueño de un gran embalse subterráneo de naturaleza dendrítica, siete

de los pozos brindarían caudales interesantes de explotación, pero, por la cercanía de los pozos a los Ríos Lauca y Vizcachani un porcentaje del caudal provendría de las napas subterráneas y el resto del caudal de río más próximo.

En septiembre de 1998, la Comisión Aymará de Defensa del Medio Ambiente, presenta sus observaciones al estudio de impacto ambiental realizado por una consultora, respecto de los pozos (publicado en el Diario Oficial el 31 de julio de 1998): Las muestras fueron tomadas en un corto período (menos de una semana) y tampoco fueron tomadas entre octubre y primeros días de diciembre, período en que el caudal es más bajo. Además existiría un impacto importante en los bofedales, lo cual afecta negativamente el hábitat Aymará, del cual depende la productividad económica de la ganadería y agricultura de las comunidades.

El documento hace además importantes acotaciones del punto de vista técnico-legal, que inhabilitan la posibilidad de realizar una explotación de los pozos.<sup>12</sup>

Con respecto a las propiedades dentro de Áreas Silvestres Protegidas, el estudio determinó un total de 68 propiedades. Con respecto a las cuales la situación sería la siguiente:

**Cuadro 7**

**TIPO DE PROPIEDADES CON OCUPACIÓN INDÍGENA INSERTAS EN EL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS POR EL ESTADO (SNASPE)**  
(En número de propiedades y hectáreas, a y b)

| Tipo de propiedad  | Número    | Superficie (hectáreas) |
|--------------------|-----------|------------------------|
| 1)Fiscal           | 9         | 45,100,5               |
| 2)Particular       | 59        | 266,806,7              |
| a)Regularizadas    | 4         | 8,618,0                |
| b)No regularizadas | 55        | 258,188,7              |
| <b>Total</b>       | <b>68</b> | <b>311,906,7</b>       |

Fuente: Ministerio de Bienes Nacionales, 1998.

Las propiedades contemplan una superficie de 58.802,9 hectáreas del Parque Nacional Lauca (42,6% del total); 103.462,3 hectáreas de la Reserva Nacional Las Vicuñas (49,5% del total); 11.298,0 hectáreas del Monumento Natural del Salar de Surire (100% del total) y 93.243,5 hectáreas del Parque Nacional Volcán Isluga (53,4 % del total).

<sup>12</sup> Observaciones legales al proyecto: Al estar en Area silvestre Protegida, el sector está sometido a un régimen jurídico especial: El artículo 5° de la ley 18.362 y el artículo 3° del decreto supremo N° 531 de 1967 del Ministerio de Relaciones Exteriores, ordena cumplir como ley de la república la convención para la protección de la flora, la fauna y bellezas Escénicas Naturales de América (convención de Washington). Las otras leyes serían las del Sistema Nacional de áreas Protegidas; 2) la ley que establece la tuición de CONAF sobre el Parque Nacional Lauca; 3)La ley indígena que protege las tierras indígenas y sus recursos naturales; 4) el Decreto Ley N° 1.939 de 1977 que prohíbe la ejecución de proyectos contrarios a la conservación del medio ambiente; 5) La ley de Bases del Medio Ambiente; 6) la Ley 19.145 que modifica el código de aguas y acuíferos que alimentan los bofedales de las regiones de Tarapacá y Antofagasta, y 7) Otros 3 convenios internacionales firmados por el estado chileno. Además sienta jurisprudencia el fallo de diciembre de 1985 que suspende la extracción de aguas del Lago Chungará, el cual es parte del Parque Nacional Lauca. Documento con Observaciones al Estudio de impacto ambiental, presentado por la Comisión Aymará de Aguas y Medio Ambiente, al Sr. Fernando Lagunas de la COREMA, en septiembre de 1998.



### 3. Tierras indígenas de la provincia del Loa, II Región

En esta provincia el estudio catastral de CIMPRO Consultores realizado para el Ministerio de Bienes Nacionales,<sup>13</sup> destinado a ser la base para el Plan de Saneamiento de Tierras de la II Región, detectó 19 comunidades indígenas (constituidas de acuerdo a la ley indígena 19.253) que ocupan grandes territorios fiscales, donde llevan adelante sus actividades productivas. Dentro de estas comunidades, se encuentran predios individuales, que corresponden a la vivienda y al huerto de cultivo. Estas son 5.426, de las cuales 4.667 poseen título y 541 no lo poseen (fiscales), estos 541 casos cubrirían una superficie de 314 hectáreas (0,02% de la superficie de las comunidades). Por su parte, los predios inscritos (4.667) ocupan una superficie de 2.706,3 hectáreas, siendo el promedio de superficie de los predios, de 0,58 hectáreas (un 0,19% del área comunitaria).

En base a los criterios de salvaguarda de los recursos naturales que permiten el desarrollo de las actividades agropecuarias que desarrollan las comunidades, que definen a su vez, en base al sistema productivo, los criterios de ocupación de la población, el estudio definió polígonos. Estos concluyeron que las 19 comunidades podían ocupar un territorio aproximado de 1.400.000 hectáreas, de las cuales 1.321.232 hectáreas son fiscales y los 78.768 restantes corresponden a propiedad comunitaria particular, ya que 4 de las 19 comunidades, poseen título inscrito sobre parte de sus terrenos (Ministerio de Bienes Nacionales, 1998, p.26). Si se analiza el tema, por comuna, veremos:

**Ollagüe:** La única comunidad indígena de Ollagüe se encuentra sobre territorio Fiscal. La demanda territorial sería de 328,690 hectáreas.

**Calama:** En los diversos poblamientos que siguen el curso del río Loa, existen siete comunidades indígenas: Chonchi Viejo, Chiu-Chiu, Lasana, Ayquina-Turi, Cupo, Toconce y Caspana, todas ubicadas en terrenos fiscales, excepto una parte de Ayquina-Turi. Ayquina posee una inscripción de dominio comunitario sobre un sector de terrenos de dicha comunidad, con una cabida de 736 hectáreas. La demanda territorial sería de 31.361,5 hectáreas.

**San Pedro de Atacama:** Existen alrededor de 11 comunidades en esta variable de poblamiento, fundamentalmente ligada a los bordes del Salar de Atacama y al Valle de San Pedro: Santiago del Río Grande, Machuca, Quito, San Pedro de Atacama, Solor, Coyo, Toconao, Talabre, Camar, Socaire y Peine. Existen tres inscripciones de dominio vigentes de carácter comunitario: Machuca, con 37.224 hectáreas, que abarcan el total de la comunidad; Santiago de Río Grande con 40.752 hectáreas que corresponden al 90% del territorio propuesto para la comunidad y Peine (Tilopozo) con 56 hectáreas que corresponden a un área mínima de la propuesta para la comunidad.

Esas son, como vemos, las inscripciones de carácter comunitario. Necesitamos plantear ahora la situación de la propiedad privada, descrita por localidad:

---

<sup>13</sup> Toda la información respecto de la II Región Proviene del Estudio Catastral Indígena Provincia del Loa, realizado por CIMPRO Consultores, para el Ministerio de Bienes Nacionales, en orden a implementar el Plan de Saneamiento para tierras Aymará y Atacameñas de la I y II Región.

Cuadro 8

## ANÁLISIS GENERAL DE LA SITUACIÓN JURÍDICO-TERRITORIAL POR LOCALIDAD

| Localidad              | Propiedades con título | Propiedades sin título | Reclamación de predios <sup>a</sup> | Población Censo 1992 <sup>d</sup> | Demanda territorial <sup>b</sup> | Territorio con potencial uso agropecuario <sup>c</sup> |
|------------------------|------------------------|------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|--|
| Ollagüe                | 9                      | 13                     | 12                                  | 308                               | 113.117,31                       | 113.117,31   |
| Chonchi Viejo          | ---                    | 21                     | 6                                   | 36                                | 13.105,93                        | 13.105,93  |
| Chiu-Chiu              | 306                    | 55                     | ---                                 | 322                               | 11.180,4                         | 3.143,90   |
| Lasana                 | 168                    | 35                     | 16                                  | 135                               | 55.338,86                        | 3.391,97   |
| Ayquina-Turi           | 190                    | 23                     | 19                                  | 31                                | 24.624,61                        | 21.806,93  |
| Cupo                   | 16                     | 29                     | ---                                 | 27                                | 28.356,5                         | 16.665,74  |
| Toconce                | 148                    | 28                     | 27                                  | 88                                | 104.292,3                        | 55.066,60  |
| Caspana                | 560                    | 141                    | ---                                 | 299                               | 110.027                          | 55.125,23  |
| Santiago de Río Grande | 148                    | 34                     | ---                                 | 90                                | 95.174,5                         | 46.703,24  |
| Machuca                | 8                      | 8                      | 6                                   | 8                                 | 35.329,7                         | 38.163,88  |
| Quitor                 | 41                     | 1                      | ---                                 | 27                                |                                  |  |
| San Pedro de Atacama   | 612                    | 6                      | ---                                 | 1.335                             |                                  |  |
| Solor                  | 162                    | 1                      | 1                                   | 115                               | 56.480,17                        | 40.686,86  |
| Coyo                   | 53                     | 0                      | ---                                 | 30                                |                                  |  |
| Toconao                | 1.334                  | 7                      | 18                                  | 529                               | 408.112,9                        | 368.866,66   |
| Talabre                | ---                    | 20                     | 17                                  | 48                                | 171.183,5                        | 131.080,82   |
| Camar                  | 57                     | 27                     | 35                                  | 50                                | 63.518                           | 38.212,27  |
| Socaire                | 446                    | 26                     | 62                                  | 250                               | 414.919,9                        | 331.082,64   |
| Peine-Tilomonte        | 409                    | 66                     | 0                                   | 242                               | 170.021,74                       | 73.104,37  |
| <b>Total</b>           | <b>4.667</b>           | <b>541</b>             | <b>218</b>                          | <b>3.970</b>                      |                                  |  |

**Fuente:** Ministerio de Bienes Nacionales, estudio catastral indígena provincia de Loa, CIMPRO Consultores.

<sup>a</sup> Con respecto a los predios que los encuestados dicen reclamar, lo reclaman sin aducir título alguno a nombre suyo o de terceros y tampoco se reconoció una efectiva ocupación material.

<sup>b</sup> Por Demanda Territorial, la consultora entendió los territorios de uso actual y ancestral, a partir de un análisis, histórico, antropológico, sociológico y arqueológico; basado en información de terreno.

<sup>c</sup> Esta columna muestra el territorio con potencial uso agropecuario, para cada comunidad.

<sup>d</sup> Esta columna muestra la información de población del censo de 1992, la cual en muchos casos difiere de la información poblacional de la Corporación de Desarrollo Indígena, que por razones de espacio no incluimos. De acuerdo a la ley indígena, CONADI lleva un registro demográfico de la constitución de comunidades. Machuca, por ejemplo, muestra una diferencia extrema ya que según el registro CONADI, tendría 80 habitantes y en el censo aparece con ocho. El total del registro de CONADI contabiliza 5.560 habitantes.

**Nota:** La suma de las columnas b y c, sin considerar Quitor y San Pedro de Atacama.

## V. Conclusiones y recomendaciones

---

Lógicamente, la primera conclusión que salta a la vista, se relaciona con la diferencia de situación que presentan las comunidades del Norte respecto de las del Sur, concretamente, en la I Región hay problemas de saneamiento de títulos particulares indígenas. Diríamos, sin embargo, que el problema más grave para la zona del Altiplano, es que muchas de las comunidades, donde hay familias con títulos de dominio particular, quedaron dentro del Parque Nacional Lauca u otros de los parques (correspondiendo a 58,5% de la superficie de los referidos parques). El Ministerio de Bienes Nacionales está trabajando en esta situación. También hay problemas de agua, existen estudios para la posible explotación de unos pozos de aguas en el Parque Nacional Lauca, explotación a la que las comunidades Aymarás afectadas se oponen, porque el funcionamiento de estos pozos afectará las napas subterráneas conexas con los ríos. La disputa legal debería resolverse en favor de la no-explotación de las referidas fuentes de agua, dado los tratados internacionales firmados por Chile y derivado del hecho que los pozos están dentro del Parque Nacional.

Para el caso de la II Región, hay problemas de propiedades mal inscritas, o no inscritas, pero el cuadro es un poco diferente a la I Región, en el sentido que la propiedad es básicamente fiscal, es decir, la mayoría de las comunidades son ocupantes de predios fiscales. Para esta región, por ser básicamente minera, lo más grave es el problema del agua.

El código de aguas permite la tenencia privada de derechos de agua, lo cual es conflictivo, porque las compañías mineras tienen recursos suficientes como para pagar fuertes sumas por estos derechos.

Además, es importante destacar que la Ley Minera tiene rango constitucional, por lo tanto está sobre la Ley indígena, con lo cual, si una comunidad está sobre un yacimiento minero tiene que autorizar la explotación. Aún cuando puede cobrar por el uso de este referido terreno no puede prohibir la explotación, salvo en lo que corresponde a la casa habitación o en terrenos forestales.

En este sentido, la recuperación de los derechos de agua y su correspondiente y comunitario uso por las comunidades de los sectores mencionados, es un hecho que debería ser revisado a la luz de un mejoramiento de la actual legislación.

Tanto para el caso de la I como de la II Región es necesario incorporar tanto para el diagnóstico y establecimiento definitivo de las ADIS como para la definición de los territorios pertenecientes a las comunidades aymará y atacameñas, respectivamente, el concepto de Ayllu. Este otorga un complejo significado al sentido del territorio y de los espacios usados por y pertenecientes a la comunidad, como son los bofedales, los espacios rituales, las veranadas. El ayllu no sólo otorga el concepto de propiedad comunitaria sobre un territorio ancestral, sino que además este concepto es uno de los que otorga mayor identidad en la actualidad a las comunidades en cuestión. Esto, a la luz de una nueva relación pueblos indígenas-Estado, debiera constituirse en un referente válido como categoría de clasificación, en este caso de los territorios pertenecientes y usados por una comunidad determinada.

En el caso del sur del país, la situación es cualitativamente diferente: sucesivas leyes fueron expropiando a las comunidades los terrenos entregados como Título de Merced u otra forma consuetudinaria, dándose la existencia de procesos de saneamiento de la propiedad a favor de particulares, como la Ley Austral. Luego la Reforma Agraria no tuvo la previsión de entregar la propiedad de los terrenos a las comunidades, sino sólo el goce o derecho de uso, con lo cual facilitó enormemente la restitución y traspaso de las tierras a particulares que llevó adelante el gobierno militar. Más grave aún, los decretos leyes del período prácticamente obligaban a la división y desaparición de las formas de propiedad comunitaria, continuando así este proceso de división y desaparición de comunidades (y el consiguiente traspaso de terrenos a particulares no indígenas), que venía de antes de la reforma agraria, y que esta trató de revertir (en especial durante el gobierno del Presidente Allende), en el sentido de prohibir absolutamente la división de las comunidades que aún quedaban.

El período después del golpe de estado crea el marco legal, entonces, de "liberación al mercado" de tierras consideradas muy valiosas por las empresas forestales. Empresas que dentro de ese referido marco legal, dicen haber adquirido los terrenos cumpliendo con las exigencias legales del momento y, por lo tanto, dicen haber ajustado su proceder en términos de respeto de las normas respectivas, lo que en estricto rigor puede corresponder a la verdad. Se debe recordar, en este sentido, la nula posibilidad de participación que tuvieron los afectados en la gestación de los decretos leyes del período. No se debe olvidar que el DL 2.568 de 1978 asimiló la propiedad indígena a la propiedad común, lo cual facilitó la enajenación fraudulenta por parte de estas empresas madereras u otros particulares.

Con respecto al período de la democracia a partir de 1990, consideramos que la existencia de la Comisión Especial de los Pueblos Indígenas (CEPI) y de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) significa un avance cualitativamente importante respecto del período anterior, ya que se entrega a las comunidades la posibilidad de participación directa en la gestión y organización del organismo que focaliza las políticas en torno a su problemática. Además la CONADI, de acuerdo a sus recursos, ha entregado una cantidad importante de tierras a las

comunidades, sea bajo la modalidad de compra de predios en conflicto, traspaso de predios fiscales o subsidio de tierras. El autor estima necesario un aumento de los recursos con que cuenta la CONADI para este concepto de compra de tierras. La cantidad de familias y personas en los predios es otro acápite a cautelar, ya que según la información obtenida, en Panguipulli, por ejemplo, se asignó a un conjunto de 30 familias un total de 1,5 hectáreas, solución que hace insustentable la posibilidad de desarrollo para estas comunidades a partir de esta cantidad de nuevas tierras distribuidas.

Si bien, entonces, la actual Ley Indígena significa un avance cualitativo con respecto a períodos anteriores, faltaría la entrega a CONADI, de muchísimos más recursos para solucionar una cantidad importante de problemas, entre ellos, el del minifundio, que todavía está absolutamente vigente. Pero además de lo anterior, sería necesario hacer cambios importantes en CONADI, que le permitan llevar adelante un trabajo más eficiente de fomento productivo, es decir, que englobe, conjuntamente con la entrega de tierras, la otorgación de créditos, asistencia técnica, capacitación y apoyo en comercialización.

Por otro lado, también pudimos concluir importantes falencias de la actual legislación indígena respecto al tema medio ambiental, es decir, la ley es muy ambigua y poco precisa en lo referente al medio ambiente que rodea las tierras indígenas. Nos referimos a los derechos de las comunidades respecto del agua, los bosques o yacimientos mineros que están ubicados en sus territorios ancestrales. Esto hace necesario cambios urgentes de la ley a este respecto, ya que tanto la tierra, como las comunidades necesitan agua, defender los bosques que se encuentran en sus predios, etc. Para ilustrar esto basta poner el ejemplo de las plantaciones industriales, especialmente de eucaliptos, que secan fuertemente las tierras de las comunidades mapuches vecinas, por lo que las empresas deberían pagar multas por lo anterior, en lo que se denomina, en el Derecho Internacional, impacto ecológico indirecto.

Asimismo también se constataron falencias de la ley indígena respecto de los mecanismos de regularización de tierras que contempla. Se necesitaría, en este sentido, un instrumento o mecanismo especial para la regularización de las mismas, proceso el cual, hoy día se hace en base a los DL 2.695 y DL 1.939. El primero de estos decretos es el que el Ministerio de Bienes Nacionales utiliza para regularizar la pequeña propiedad, el bien raíz particular y el segundo para regularizar la propiedad fiscal.

Igualmente, la aplicación de la ley deberá hacer prevalecer el derecho de los indígenas ausentes de la comunidad y los titulares de derechos hereditarios que provengan de títulos de merced en que se constituya una comunidad indígena o de propiedad individual y que libremente no desearan continuar perteneciendo a la comunidad, con lo que tienen derecho a pedir al Juez el pago de sus derechos en dinero.

En esta misma línea, se debe hacer prevalecer más fuertemente, el artículo N° 13 de la Ley Indígena, que regula la transferencia de tierras indígenas a particulares a través de la permuta. Este artículo, pensamos que no debería ser modificado, ya que protege las tierras indígenas al establecer que éstas no pueden ser enajenadas, embargadas, gravadas ni adquiridas salvo entre miembros de una misma etnia. El sometimiento de las comunidades al sistema de inscripción de dominio individual ha sido el camino por medio del cual estas últimas han perdido sus tierras ancestrales, ya que en algunos casos, el jefe de la comunidad, a nombre del cual quedaba inscrito el dominio de propiedad de las tierras del grupo, las entregó a particulares por bajo precio.

Por último, el estudio y aplicación de medidas, ya consideradas en la actual legislación, relativos a la protección del subsuelo (relativas a los recursos existentes y los derechos para su explotación) son notoriamente necesarias por la ambigüedad que ha resultado en la práctica su aplicación.

Otras recomendaciones van, esta vez, en un campo ya más político:

Efectivamente un reconocimiento constitucional de los pueblos originarios, como es lo que demandan las organizaciones, y cuya intencionalidad de hacerlo fue manifestada por el Presidente de la República en su mensaje del 21 de mayo del presente año significaría un salto cualitativo. La consagración del respeto a la diversidad de los pueblos indígenas, traducidas en normas de carácter constitucional, harían obligatorio el respeto de este principio al momento de interpretar las normas, posibilitando además su aplicabilidad al hacer el diseño de políticas públicas. Lo anterior, además, haría más factible la incidencia y participación de estos grupos originarios en su propio desarrollo.

Mientras se procede al cambio constitucional, entonces, se debe hacer cambios en la Ley Indígena, que permitan una mayor participación de estos grupos en la resolución de su propia problemática.

Los diferentes órganos del Estado deberían aplicar en sus presupuestos la norma de discriminación positiva, financiando sus propias políticas sociales y no esperando, así, que CONADI de su presupuesto, financie programas que en rigor no le corresponden.

## Bibliografía

---

- Aylwin Oyarzún José y Eduardo Castillo, “Legislación sobre los indígenas en Chile a través de la Historia”. Comisión Chilena de Derechos Humanos, documento de trabajo N° 3, noviembre Santiago de Chile (1990).
- Aylwin Oyarzún José, “Virtudes y Defectos para el reconocimiento de los Pueblos Indígenas”. En Revista Pueblos Indígenas Nueva Era. Año 2 N° 5, octubre 1996. Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.
- Bengoa, José y Eduardo Valenzuela (1985), “Economía mapuche: pobreza y subsistencia en la sociedad mapuche contemporánea”, Programa de Acción Solidaria.
- Bengoa, José, “Breve historia de la legislación Indígena en Chile”. Documentos Comisión Especial de Pueblos Indígenas, CEPI, 1990.
- “The Mapuche peasant under the Military Regime”. En Kay Cristóbal and Silva Patricio (editores). Development and social change in the Chilean countryside, CEDLA, Amsterdam.
- Cariqueo Cipriano Floriano, “Las ADI y el Pueblo Mapuche. Preparación para el Siglo XXI”. Artículo en Revista Pueblos Indígena Nueva Era Pueblos, Año II N° 7, octubre 1997.
- Comisión Aymará de Defensa del Medio Ambiente, “Ficha Resumen de Antecedentes del Proyecto de Explotación de Pozos en El Río Lauca. Prov. de Parinacota, I Región”. S/ fecha.
- “Documento de Observaciones al Estudio de Impacto Ambiental, denominado "Explotación de Pozos en Parque Nacional Lauca, I Región". septiembre 1998.
- Comisión Nacional de Desarrollo Indígena. Departamento de Tierras y Aguas Indígenas. Dirección Nacional. “Información de Compra de Predios en Conflicto, Subsidio de tierra para indígenas y Traspaso de Predios Fiscales”. Años 1994-1998.
- Foerster Rolf, Aldo Mascareño y Jorge Vergara “La Propiedad Huilliche en la Provincia de Valdivia”. Corporación Nacional de desarrollo Indígena, mayo 1996.

- Forja (Formación Jurídica para la Acción, 1999), "Guía de acción para la justicia", Tomo V "Temas y legislación indígena", 2ª edición, Ministerio de Justicia, Santiago de Chile, marzo.
- González Héctor, "Propiedad Comunitaria o individual. Las leyes Indígenas y el pueblo Mapuche". Nüttram N° 3, año II. Santiago. Centro Ecuménico Diego de Medellín.
- Guía de Acción para la Justicia. Todos por la Justicia. Tomo 5, "Temas y Legislación Indígena". Formación Jurídica para la Acción-Ministerio de Justicia, marzo 1999.
- Laso Barros Alfonso, "Tres años de Aplicación de la Ley Indígena". Artículo en Revista Pueblos Indígenas. Nueva Era año II, N° 5, octubre 1996. Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.
- Ley Indígena. Ley N° 19.253. D.F 5/ 10/93.
- López Allendes y Jaime Ricardo, "Terratenencia Mapuche". Universidad de Chile. Tesis para obtener el Grado de Ciencias Jurídicas y Sociales. 1990.
- Ministerio de Bienes Nacionales, División de Planificación y Presupuesto, "Plan de saneamiento para Tierras Aymará y Atacameñas de la I y II Región". Elaborado por CIMPRO Consultores (1998).
- Molina Otárola Raúl y Martín Correa Cabrera. "Territorios Huiliches de Chiloe". Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. Colección La propiedad Indígena en Chile. 1996.
- "Las Tierras Huiliches de San Juan de San Juan de la Costa". Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, junio 1998.
- "Territorios y Comunidades Pehuenches del Alto Bío-Bío". Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. 1998.
- Molina Otárola Raúl, "Áreas y Territorios de Desarrollo Indígena". Artículo en Revista Pueblos Indígenas. Nueva Era. Año II, N° 7, octubre de 1997. Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.
- Ormeño Melet Hugo y Jorge Osses Dañin, "Nueva Legislación sobre Indígenas en Chile". Cuadernos de la Realidad Nacional N° 14 octubre 1972. Centro de Estudios de la Realidad Nacional. Universidad Católica de Chile.
- Prado Aránguiz Jorge, "Agricultura Chilena: Una historia de Profundas y Decisivas Transformaciones". En Revista Política, Edición especial, diciembre 1989 (Tema El Gobierno Militar: Una visión de sus Actores).
- Santos Millao José: "Cara y sello de la Legislación Indígena". En revista Pueblos Indígenas Nueva Era. Año 2, N° 5, octubre 1996. Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.
- Valenzuela Reyes Mylène, "La Política Indígena del Estado Chileno y la legislación Mapuche". Universidad de Chile, Facultad de Derecho. Tesis para optar al grado de Ciencias Jurídicas y Sociales. Versión ampliada y revisada, 1990.



## **Anexo**

---



## El marco legal

### Primer período: De la asimilación al Estado-Nación, 1813-1927

Entre 1813 y 1890 se dictan un conjunto de normas destinadas a regular la zona que abarca de Copiapó al Bío-Bío, entre ellas.

Ley del 10 de Junio de 1821 sobre tierras indígenas: procedimientos de venta y declaración relativa a los terrenos que deberían quedar a perpetuidad en poder de los indígenas (Mandato del Presidente Freire).

Decreto del 28 de junio de 1830 sobre terrenos sobrantes del Estado, y que ordenaba su enajenación.

Ley del 18 de noviembre de 1845. Faculta al Presidente de la República a crear colonias nacionales o extranjeras dentro de los terrenos que pertenecían al Estado (los que se extendían del sur del Bío-Bío al Cabo de Hornos).

Ley del 2 de julio de 1852, que establece la Provincia de Arauco.

Ley de 4 de diciembre de 1866, en su artículo Nº 4 establece: "Los contratos traslativos de dominio sobre terrenos situados en territorio indígena, sólo podrán celebrarse válidamente cuando el que enajena tenga título registrado competentemente." Se comienzan a poner restricciones a la libre enajenación.

Ley del 15 de julio de 1869: que crea los departamentos de colonización de Angol, Lebu e Imperial, considerados como territorio de colonización.

Ley del 4 de agosto de 1874: En conjunto con la anterior, fija los sistemas de adquisición, enajenación y deslinde de propiedad fiscal, particular e indígena que guían la política de colonización del Estado.

### Período de división de las comunidades, 1927-1970

D.L. 605 del 14 de octubre de 1925: Da inicio a la constitución de la Propiedad Austral. Su artículo Nº 2 no incluía a los indígenas a quienes continuó radicando de acuerdo a las leyes vigentes.

Ley 4.169 de 1927: Establece el Tribunal Especial de división y el procedimiento a aplicar.

Ley 4.802 del 24 enero de 1830: Suprime la Comisión Radicadora y pone fin legal a la constitución de la propiedad indígena. El artículo primero de la referida ley crea cinco juzgados de indios y ordenaba a estos juzgados dividir de "oficio" las reservas indígenas.

D.L.F Nº 266 del 20 de mayo de 1931: Pone fin a la división forzada y obligatoria de la propiedad.

Decreto Supremo Nº 4.111 del 12 de junio de 1931: Dicta el texto definitivo de División de comunidades, liquidación de crédito y radicación de Indígenas En su título especial "De las restituciones" dispone que en caso de controversia acerca del dominio emanado de un título de merced, este prevalecería. Pero en la práctica esto no se cumple por las excepciones de la propia ley, referentes a:

Los títulos definitivos emanados del Estado con posterioridad a la ley de 4 de diciembre de 1866 y de fecha anterior al de merced (Nº 1 artículo 44).

Los títulos particulares de fecha anterior al de la merced aprobados en conformidad con la ley de constitución de la propiedad Austral (N° 2 artículo 44).

Las expropiaciones (artículo 46 a 50).

D.L. N° 56 del 25 de abril de 1953: Crea la Dirección de Asuntos Indígenas (DASIN).

Ley 14.511 del 3 de enero de 1961: Reestructura los tribunales de indios (estructura y competencia) y protege a la persona y propiedad indígena, con medidas de orden económico y cultural, e intenciona la incorporación del indígena a la ley común. Esta ley, al igual que el Decreto Supremo N° 4.111, permiten, en su artículo 73, título VI, al ocupante de terrenos indígenas solicitar al juez de indios la restitución del terreno, ordenando su expropiación dentro del término de los 30 días contados desde la notificación de cumplimiento del fallo.

En tanto el Título VII de la mencionada ley de Alessandri, dispone una política de créditos al campesino, a través del Banco del Estado.

Ley 15.020 de 1962: Destinada a expropiar tierras abandonadas y subexplotadas.

Reglamento de Reforma Agraria N° 11 del 5 de febrero de 1963.

Ley 16.640: Ley de Reforma Agraria del período del Presidente Frei Montalva. Se excepciona a las comunidades indígenas del título 1 de la referida Ley, que obligaban a la división de las comunidades que tuvieron a su haber común predios rústicos.

Ley N° 17.729 del 26 septiembre 1972: Ley de la Reforma Agraria del período del Presidente Allende.

D.L. N° 2.695 de 1979: Regulariza la propiedad bien raíz particular: Genera la última legislación para la división de las comunidades indígenas.

Decreto Ley N° 2.974 del 19 de diciembre de 1979: Idem.

Ley 19.253 del 5 de octubre de 1993: Representa la actual legislación y es conocida como la “Ley Indígena”.

## **Título II: del reconocimiento, protección y desarrollo de las tierras indígenas. Ley 19.253 del 5 de octubre de 1993**

Párrafo 1°. De la Protección de las Tierras Indígenas.

Artículo 12. Son tierras indígenas.

1° Aquellas que las personas o comunidades indígenas actualmente ocupan en propiedad o posesión provenientes de los siguientes títulos:

Títulos de comisario de acuerdo a la ley del 10 de junio de 1823.

Títulos de merced de conformidad a las leyes del 4 de diciembre de 1866: de 4 de agosto de 1874 y de 20 de enero de 1883.

Cesiones gratuitas de dominio efectuadas conforme a la ley N° 4.169 de 1927. Ley N°4.802 de 1930: decreto supremo N° 4.111 de 1931: ley N° 14.511 de 1961 y ley 17.729 de 1972 y sus modificaciones posteriores.

Otras formas del Estado para ceder, regularizar, entregar o asignar tierras a indígenas tales como la ley N° 16.436. de 1966 decreto ley N° 1.939 de 1977 y decreto ley N° 2.695. de 1979, y;

Aquellas que los beneficiarios indígenas de las leyes N° 15.020 de 1962 y N° 16.640 de 1967, ubicadas en las regiones VII, IX y X, inscriban en el registro de tierras indígenas y que constituyan agrupaciones indígenas homogéneas lo que será calificado por la Corporación.

4 ° Aquellas que indígenas o sus comunidades reciban a título gratuito del Estado. La propiedad de las tierras indígenas a que se refiere este artículo tendrá como titulares a las personas naturales indígenas o a la comunidad indígena definida por esta ley.

Las tierras indígenas estarán exentas del pago de contribuciones territoriales:

Artículo 13°: las tierras a que se refiere el artículo precedente, por exigirlo el interés nacional, gozarán de la protección de esta ley y no podrán ser enajenadas, embargadas, gravadas ni adquiridas por prescripción, salvo entre comunidades o personas indígenas de una misma etnia.

No obstante, se permitirán gravarlas, previa autorización de la Corporación de Desarrollo Indígena. Este gravamen no podrá comprender la casa habitación de la familia indígena y el terreno necesario para su subsistencia.

Igualmente las tierras cuyos titulares sean comunidades indígenas no podrán ser arrendadas, dadas en comodato ni cedidas a terceros en uso, goce o administración.

Las personas naturales indígenas podrán serlo en un plazo no superior a cinco años. En todo caso, éstas con la autorización de la Corporación se podrán permutar por tierras no indígenas de similar valor comercial debidamente acreditado las que se considerarán tierras indígenas desafectándose las primeras.

Los actos o contratos celebrados en contravención a este artículo adolecerán de nulidad absoluta.

Artículo 15°: La Corporación abrirá y mantendrá un Registro Público de Tierras Indígenas. En este registro se inscribirán todas las tierras a las que alude el artículo 12 de esta ley: Su inscripción acreditará la calidad de tierra indígena. La Corporación podrá denegar esta inscripción por resolución fundada.

Artículo 16°: La división de las tierras indígenas provenientes de títulos de merced deberá ser solicitada formalmente al juez competente por la mayoría absoluta de los titulares de derechos hereditarios residentes en ella. El juez sin forma de juicio y previo informe de la Corporación procederá a dividir el título común entregando a cada indígena lo que le corresponda aplicando el derecho consuetudinario de conformidad al artículo 54 de esta ley y en subsidio de la ley común.

Sin perjuicio de lo anterior, en casos calificados un titular de derechos hereditarios residente podrá solicitar al juez la adjudicación de su porción o goce sin que ello signifique la división del resto del título común. Dicha adjudicación importará la extinción de sus derechos hereditarios en el título común restante. Asimismo se extinguirán los derechos de la comunidad hereditaria respecto de la porción o goce adjudicado.

Los indígenas ausentes y los que sean titulares de derechos hereditarios sobre tierras indígenas provenientes de títulos de merced en que se constituya una comunidad indígena o, propiedad individual de acuerdo a esta ley y no desearan libre y voluntariamente pertenecer a ella y no sean adjudicatarios de hijuelas, podrán solicitar al juez con informe de la Corporación, el reconocimiento de sus derechos, los que una vez determinados se pagarán en dinero siguiendo el procedimiento señalado en el artículo 1° transitorio de esta ley.

Artículo 17°: Las tierras resultantes de la división de las reservas y liquidación de las comunidades de conformidad al decreto ley N°2.568 de 1979, y aquellas subdivisiones de comunidades de hecho que se practiquen de acuerdo a la presente ley serán invisibles aun en el caso de sucesión por causa de muerte.

No obstante lo dispuesto en el inciso anterior, se podrán dividir y enajenar para la construcción de locales religiosos, comunitarios, sociales o deportivos, debiendo contar para ello con la autorización del Director Nacional de la Corporación.

Existiendo motivos calificados y siempre que de ella no resulten lotes inferiores a tres hectáreas el juez previo informe favorable de la Corporación, podrá autorizar la subdivisión por resolución fundada. De la resolución que deniegue la subdivisión podrá apelarse ante el tribunal superior aplicando el procedimiento del artículo 56 de esta ley.

Artículo 18º: La sucesión de las tierras indígenas individuales se sujetará a las normas del derecho común con las limitaciones establecidas en esta ley y las tierras indígenas comunitarias a la costumbre que cada etnia tenga en materia de herencia y en subsidio por la ley común.

### **Disposiciones transitorias**

Artículo 1º: Para los efectos de los procesos de división de reservas adjudicación y liquidación de las comunidades de hecho iniciados en virtud de la ley N°17.729 de 1972 que se encontraren pendientes a la fecha de publicación de la presente ley se entenderá que la Corporación asume las funciones, atribuciones y obligaciones entregadas al Instituto de Desarrollo Agropecuario manteniéndose para el solo efecto del procedimiento que se aplicará los artículos 9 a 33 de dicho cuerpo legal.

Las comunidades de hecho que no desearan persistir en el proceso de división, regularización o adjudicación a que se refiere el inciso anterior podrán así solicitarlo al Juez competente, con el mismo requisito que la presente ley establece en el inciso 1º del artículo 16. De lo contrario este organismo continuará el proceso hasta su conclusión. Igual procedimiento se aplicará en favor de los indígenas pertenecientes a aquellas comunidades de hecho indivisas provenientes de título de merced.



NACIONES UNIDAS



## Serie Desarrollo productivo

### Números publicados

- 16 Reestructuración y competitividad: bibliografía comentada (LC/G.1840). Red de reestructuración y competitividad, noviembre de 1994
- 17 Síntesis del planteamiento de la CEPAL sobre la equidad y transformación productiva (LC/G.1841). Red de reestructuración y competitividad, diciembre de 1994
- 18 Two studies on transnational corporations in the Brazilian manufacturing sector: the 1980s and early 1990s (LC/G.1842). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, diciembre de 1994
- 19 Tendencias recientes de la inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe: elementos de políticas y resultados (LC/G.1851). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, diciembre de 1994
- 20 Empresas transnacionales manufactureras en cuatro estilos de reestructuración en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y México después de la sustitución de importaciones (LC/G.1857). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, mayo de 1995
- 21 Mexico's incorporation into the new industrial order: foreign investment as a source of international competitiveness (LC/G.1864). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, mayo de 1995
- 22 Informe sobre la competitividad internacional de las zonas francas en la República Dominicana (LC/G.1866). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, agosto de 1995
- 23 América Latina frente a la globalización (LC/G.1867). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, agosto de 1995
- 24 Los flujos de capital extranjero en la economía chilena: renovado acceso y nuevos usos (LC/G.1868). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, septiembre de 1995
- 25 Paths towards international competitiveness: a CANalysis (LC/G.1869). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, junio de 1995
- 26 Transforming sitting ducks into flying geese: the Mexican automobile industry (LC/G.1865). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, octubre de 1995
- 27 Indicadores de competitividad y productividad. Revisión analítica y propuesta de utilización (LC/G.1870). Red de reestructuración y competitividad, septiembre de 1995
- 28 The Taiwanese experience with small and medium-sized enterprises (SMEs). Possible lessons for Latin America and the Caribbean (LC/G.1872). Red de reestructuración y competitividad, agosto de 1995

- 29 Fortalecimiento de los gremios empresariales en América Latina (LC/G.1885). Red de reestructuración y competitividad, octubre de 1995
- 30 Historia evolutiva de una planta metalmecánica chilena: relaciones micro-macro y desarrollo tecnológico (LC/G.1887). Red de reestructuración y competitividad, agosto de 1997
- 31 Nuevos problemas y oportunidades en el desarrollo industrial de América Latina (LC/G.1910). Red de reestructuración y competitividad, julio de 1997 [www](#)
- 32 Integración económica e inversión extranjera: la experiencia reciente de Argentina y Brasil (LC/G.1911). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, julio de 1997
- 33 Sistemas de innovación y especialización tecnológica en América Latina y el Caribe (LC/G.1913). Red de reestructuración y competitividad, marzo de 1996
- 34 Política industrial y competitividad en economías abiertas (LC/G.1928). Red de reestructuración y competitividad, octubre de 1996
- 35 Reestructuración y competitividad: segunda bibliografía comentada . Publicaciones de carácter general y de la región de América Latina y el Caribe, Volumen I (LC/G.1933) y América Latina y el Caribe: publicaciones por países, Volumen II (LC/G.1933/Add.1). Red de reestructuración y competitividad, octubre de 1996
- 36 Encadenamientos, articulaciones y procesos de desarrollo industrial (LC/G.1934). Red de reestructuración y competitividad, noviembre de 1996
- 37 Las economías asiáticas emergentes: treinta años de dinamismo exportador (LC/G.1935). Red de reestructuración y competitividad, febrero de 1997
- 38 Escenarios de la agricultura y el comercio mundiales hacia el año 2020 (LC/G.1940). Red de desarrollo agropecuario, noviembre de 1996
- 39 La posición de países pequeños en el mercado de las importaciones de los Estados Unidos: efectos del TLC y la devaluación mexicana (LC/G.1948). Red de reestructuración y competitividad, diciembre de 1997
- 40 Empresas transnacionales y competitividad internacional: un CANálisis de las experiencias de Asia en desarrollo y América Latina (LC/G.1957). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, julio de 1997
- 41 Quality management and competitiveness: the diffusion of the ISO 9000 standards in Latin America and recommendations for government strategies (LC/G.1959). Red de reestructuración y competitividad, diciembre de 1997 [www](#)
- 42 Quality management ISO 9000 and government programmes (LC/G.42). Red de reestructuración y competitividad, diciembre de 1997
- 43 El empleo agrícola en América Latina y el Caribe: pasado reciente y perspectivas (LC/G.1961). Red de desarrollo agropecuario, agosto de 1997
- 44 Restructuring in manufacturing: case studies in Chile, Mexico and Venezuela (LC/G.1971). Red de reestructuración y competitividad, agosto de 1998
- 45 La competitividad internacional de la industria de prendas de vestir de la República Dominicana (LC/G.1973). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, febrero de 1998
- 46 La competitividad internacional de la industria de prendas de vestir de Costa Rica (LC/G.1979). Red de inversiones y estrategias empresariales, agosto de 1998
- 47 Comercialización de los derechos de agua (LC/G.1889). Red de desarrollo agropecuario noviembre de 1998.
- 48 Patrones tecnológicos en la hortofruticultura chilena (LC/G.1990). Red de desarrollo agropecuario, diciembre de 1997
- 49 Policy competition for foreign direct investment in the Caribbean basin: Costa Rica, Jamaica and the Dominican Republic (LC/G.1991). Red de reestructuración y competitividad, mayo de 1998 [www](#)



- 50 El impacto de las transnacionales en la reestructuración industrial en México. Examen de las industrias de autopartes y del televisor (LC/G.1994). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, septiembre de 1998 [www](#)
- 51 Perú: un CANálisis de su competitividad internacional (LC/G.2028). Red de inversiones y estrategias empresariales, agosto de 1998
- 52 National agricultural research systems in Latin America and the Caribbean: changes and challenges (LC/G.2035). Red de desarrollo agropecuario, agosto de 1998
- 53 La introducción de mecanismos de mercado en la investigación agropecuaria y su financiamiento: cambios y transformaciones recientes (LC/L.1181 y Corr.1). Red de desarrollo agropecuario, abril de 1999
- 54 Procesos de subcontratación y cambios en la calificación de los trabajadores (LC/L.1182-P). Red de reestructuración y competitividad, N° de venta: S.99.II.G.23, (US\$10.00), 1999
- 55 La subcontratación como proceso de aprendizaje: el caso de la electrónica en Jalisco (México) en la década de los noventa (LC/L.1183-P). Red de reestructuración y competitividad, N° de venta: S.99.II-G.16 (US\$ 10.00), 1999
- 56 Social dimensions of economic development and productivity: inequality and social performance (LC/L.1184-P). Red de reestructuración y competitividad, N° de venta: E.99.II.G.18, (US\$10.00), 1999
- 57 Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano: productos, regiones y agentes (LC/L.1193-P), Red de desarrollo agropecuario, N° de venta: S.99.II.G.19 (US\$10.00), 1999 [www](#)
- 58 Colombia: Un CANálisis de su competitividad internacional (LC/L.1229-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, N° de venta S.99.II.G.26 (US\$10.00), 1999
- 59 Grupos financieros españoles en América Latina: Una estrategia audaz en un difícil y cambiante entorno europeo (LC/L.1244-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, N° de venta S.99.II.G.27 (US\$10.00), 1999
- 60 Derechos de propiedad y pueblos indígenas en Chile (LC/L.1257-P), Red de desarrollo agropecuario, N° de venta S.99.II.G.31 (US\$10.00), 1999

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).

[www](#). Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre: .....

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....