

# INFORME DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y PUEBLOS ORIGINARIOS RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE OTORGA RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN A LAS PRÁCTICAS CONSUECUDINARIAS DE COMERCIALIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE LA ECONOMÍA FAMILIAR CAMPESINA DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS

---

BOLETÍN N° 13.549-17

## HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios viene en informar, en primer trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de la referencia, originado en moción de las diputadas Emilia Nuyado, Jenny Álvarez, Carmen Hertz y Pamela Jiles, y de los diputados Ricardo Celis, Miguel Crispi, Marcos Ilabaca, Manuel Monsalve, Luis Rocafull y Gastón Saavedra.

Durante el análisis de esta iniciativa la Comisión contó con la colaboración de la Subsecretaria de Derechos Humanos, señora Lorena Recabarren; del asesor legislativo de la Biblioteca del Congreso Nacional señor Matías Meza-Lopehandia; de la habilitada en Derecho y asesora de hortaliceras de las asociaciones Kelluzomowen y Folil Mapu Temuco, señora Javiera Baeza, y de la presidenta de la Asociación de Hortaliceras Kelluzomowen (solidaridad entre mujeres) Temuco, señora Yolanda Llanquitar.

## CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS

### 1.- Idea matriz o fundamental del proyecto.

La idea matriz que sustenta el proyecto es dar y obtener reconocimiento y protección jurídica, sustentada en una ley, al legítimo ejercicio de las prácticas consuecudinarias de comercialización de la producción de la economía familiar campesina de los pueblos originarios, que también se encuentran reconocidos en el Convenio N° 169 Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo y de la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas de 2007.

### 2.- Normas de carácter orgánico constitucional.

No existen normas de rango orgánico constitucional.

### 3.- Normas de quorum calificado.

No existen normas en tal sentido.

#### **4.- Requiere trámite de hacienda.**

De conformidad a lo establecido en el N° 4 artículo 302 del Reglamento de la Corporación, la Comisión dejó constancia que no existen disposiciones que deban ser conocidas por la Comisión de Hacienda

#### **5.- El proyecto fue aprobado, en general, por la unanimidad de los diputados presentes.**

En sesión 128ª, de 2 de diciembre de 2020, se aprobó en general por unanimidad de los diputados presentes. (9 votos a favor).

Votaron las diputadas Álvarez, doña Jenny en reemplazo del diputado Raúl Saldívar y Nuyado, doña Emilia, y los diputados Alarcón, don Florcita, Barrera, don Boris en reemplazo de la diputada Carmen Hertz, Celis, don Andrés, Crispi, don Miguel, Mellado, don Cosme en reemplazo del diputado Cristóbal Urriticoechea, Molina, don Andrés y Venegas, don Mario.

#### **6.- Se designó diputada informante a la señora Emilia Nuyado Ancapichún.**

### **I.- ANTECEDENTES GENERALES**

#### **1.- Fundamentos de la moción**

Señalan los autores de la iniciativa que los fundamentos o antecedentes que motivaron la idea de legislar está en tres tópicos que desarrollan y que son los siguientes:

**a) Pueblos indígenas en Chile.** Sostienen que diversos autores han señalado que antes de la conformación de la República de Chile, la población Mapuche situada entre el río Itata y el río Cruces - Loncoche-, se estima en medio millón de personas, las que ocupaban una extensión territorial de aproximadamente 5.4 millones de hectáreas, dando cuenta de una densidad de un habitante por cada 0.8 hectáreas. Lo anterior no constituye una concentración exagerada, sino por el contrario, se trataría de una densidad adecuada y complementaria al tipo de organización económica y política que poseían los mapuches en ese entonces. Ello expresa su ancestral ocupación de lo que hoy es Chile. De la misma manera, los demás Pueblos Indígenas, algunos ya extintos, desarrollaban su vida y cultura a lo largo y ancho de lo que hoy llamamos Chile.

Añaden que luego de la recuperación de la democracia en 1990, uno de los temas de mayor relevancia, fue pedir la restitución de las tierras usurpadas por el Estado y particulares, desde mediados del 1800 en adelante, y buscar su protección, como un elemento esencial para el desarrollo de todos los pueblos, como expresión clara de sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales. Es así que desde 1989, con el Acuerdo de

Nueva Imperial, el Gobierno entrante asume, entre otros compromisos con los Pueblos Indígenas, el reconocimiento constitucional de los pueblos y sus derechos económicos, sociales y culturales, y la ratificación del Convenio 169 Organización Internacional del Trabajo, OIT.

Recuerdan que en el período de 1990-1994, como parte de este avance se crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI. En este sentido, las medidas se orientan al reconocimiento del derecho a la tierra y aguas indígenas, a la diversidad cultural e identidad, a la participación, a la conservación y desarrollo de las lenguas ancestrales, a la salud y a la educación intercultural.

Es así como en los principios generales de la “ley indígena” N° 19.253 de 1993, se expresa que *“El Estado reconoce que los indígenas de Chile son los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura.”*

*El Estado reconoce como principales pueblos indígenas de Chile a los pueblos: Mapuche, Aimará, Rapa Nui, Atacameñas, Diaguitas, Quechuas y Collas del norte del país y las comunidades Kaweshkar o Alacalufe y Yamana o Yagande los canales australes.*

*El Estado valora su existencia por ser parte esencial de las raíces de la nación chilena, así como su integridad y desarrollo, de acuerdo a sus costumbres y valores. Y por tanto, es deber de la sociedad en general y del Estado en particular, a través de sus instituciones respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades, adoptando las medidas adecuadas para tales fines y proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación.”.*

**b) Economía de los pueblos indígenas.** A lo largo de la historia el ser humano ha buscado su bienestar o buen vivir. La economía es la rama del conocimiento cuyo objetivo es buscar la óptima utilización de los recursos para lograr el bienestar de las personas, que no es otra cosa que la satisfacción de necesidades; entendiendo por tales aquello que el consumidor desea y, como resultado, la producción de bienes y servicios, según las teorías clásicas de economía. Gran parte de esas miradas no son coherentes ni coincidentes con la cosmovisión de los pueblos indígenas y el modo de entender el buen vivir de los pueblos. En efecto, las formas de desarrollo de la sociedad occidental y de mayor manera las del modelo neoliberal extractivista, son contrarias a la cosmovisión de los pueblos indígenas, que no ven el buen vivir en la explotación irracional de los recursos naturales que les permite recoger de la madre tierra.

En la situación del Pueblo Mapuche, nos habla del “*kumemongen*” (buen vivir) que lo engloba todo, “establece relaciones con la

naturaleza en sus infinitas manifestaciones, cohabitando lo materia con lo espiritual dentro de un territorio, donde la relación es de interacción, no de depredación. Este concepto es similar entre los pueblos indígenas de América, por lo que se hace necesario redefinir el concepto de desarrollo económico para los pueblos indígenas.”<sup>1</sup>

Señalan que el desarrollo económico indígena constituye un derecho colectivo y debe ser ejercido bajo el criterio de la libre determinación en el proceso de definición sobre el modelo que más acomode a esos pueblos. Este derecho se perfecciona cuando se ejerce en comunidad, puesto que los derechos humanos individuales solo pueden disfrutarse en comunión con otros, es decir, el grupo involucrado se convierte en sujeto de los mismos por derecho propio. Estos derechos colectivos han sido definidos por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura considerándolos como indispensables para la supervivencia, el bienestar y el desarrollo íntegro de los pueblos indígenas en tanto grupos humanos diferenciados. Por esta razón, la clásica política asistencial de entregar bonos económicos y materiales a individuos indígenas no resuelve el problema del colectivo, del pueblo. Esa visión occidental obedece más bien al crecimiento económico de unos pocos a costa de mantener en pobreza a muchos, lo que choca indiscutiblemente con la visión ancestral indígena sobre el buen vivir.

Comentan que, en general, las políticas, planes y programas que el Estado ha generado para los pueblos indígenas, no han logrado grandes avances en la equidad o justicia social, manteniéndose especialmente en los sectores rurales la desigualdad entre indígenas y no indígenas, como lo muestran persistentemente las mediciones de Casen 2015 y 2017; es en la ruralidad donde se persiste en mantener las costumbres y prácticas consuetudinarias y porfiadamente se niegan a las políticas de asimilación e integración, que solo buscan homogenizarlos.

El empoderamiento económico indígena, como señalan algunos autores, proviene de sus propias experiencias debido a que los Estados no aplican las convenciones que han ratificado, como ha sido evidente las dificultades de implementación en el caso del Convenio 169 de la OIT ratificado ya hace un poco más de 10 años por Chile en el Congreso Nacional. La política ha estado orientada a apoyar la subsistencia y el apoyo de actividades económicas para el autoconsumo familiar, porque la gran mayoría de las familias indígenas no dispone de grandes extensiones de tierra, y el minifundio les da pocas condiciones para una agricultura más extensiva, según el último Censo Agrícola de 2007.

A nivel nacional de acuerdo a los resultados del Censo de 2017 (Instituto Nacional de Estadísticas), 2.185.792 personas declaran pertenecer a algún pueblo indígena, correspondiendo al 12,8 % de la población

<sup>1</sup> Fuente: <https://www.eldesconcierto.cl/opinion/2019/10/10/desarrollo-economico-indigena-basado-en-el-buen-vivir.html>

del país. De ellos, los pueblos indígenas mayoritarios son 1.745.147 que pertenecen al pueblo Mapuche, 156.754 al pueblo Aymara, 88.474 al pueblo Diaguita, 33.369 al pueblo Quechua y 9.399 al pueblo Rapa Nui, todos ellos con fuerte identificación con unidades productivas rurales de economía familiar campesina indígena, como lo muestra los más de 58.000 familias atendidas por Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, a lo largo del país.

Mirando solamente como ejemplo a la Araucanía, donde la concentración de la población Mapuche es del 31%, es relevante revisar algunos datos económicos agropecuarios de la región. De acuerdo a la información entregada por el último y VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal (2007), en la región de la Araucanía existen 58.069 explotaciones agrícolas censadas, de las cuales el 76% están en la provincia de Cautín y el 24% en Malleco. Cerca de la mitad de las explotaciones agrícolas de la región (52%), tiene menos de 10 hectáreas y el 88% menos de 50 hectáreas. Al comparar los datos censales agropecuarios (1997 – 2007) en relación a la estructura agrícola regional, es posible indicar que el número de explotaciones agrícolas disminuyó en 4.967, siendo la baja más significativa en las explotaciones de menor tamaño (muy probablemente absorbidas por el crecimiento inmobiliario de Temuco y ciudades intermedias).

El tramo de explotaciones menores de 5 hectáreas disminuyó en 2.890 explotaciones y de acuerdo al estudio realizado por Qualitas Chile a la Oficina de Estudios y Política Agraria del Ministerio de Agricultura (ODEPA, 2009), en donde se calculó el Valor Bruto de la Producción (VBP) agropecuaria de las explotaciones del país, el 98% de las explotaciones agrícolas de la Araucanía tienen un VBP menor a 2.400 UF. Lo anterior indica que el 98% de las explotaciones de la región podrían ser denominadas “microempresas agrícolas”. Esto refleja claramente el dominio de la agricultura de pequeña escala en paisajes geográficos en que la agricultura más rentable, en términos de escala, tienden a ser de mediano a gran tamaño.<sup>2</sup>

Siendo la situación que afecta a las hortaliceras Mapuches de Temuco, lo que en gran medida gatilla el ingreso de este proyecto, resulta importante recordar cómo han sido perseguidas por sus actividades de comercialización desde hace ya varios años y especialmente lo que han sabido desde el año 2019 en adelante.

Como han descrito los medios de comunicación, los desalojos realizados por Carabineros de las mujeres mapuches que se encontraban vendiendo hortalizas en el centro de Temuco han sido violentos, y obligaron a anunciar que interpondrían acciones legales contra el alcalde Miguel Becker a quien acusaron de discriminación. Ante las detenciones por los denominados “desórdenes públicos”, la dirigente Yolanda Llanquitor,

---

<sup>2</sup> **Angel Gallegos Castro.** “Caracterización y diferenciación productiva de las comunidades Mapuches de la Región de la Araucanía de acuerdo al desarrollo comercial de su producción agropecuaria”. Tesis de grado para optar al grado de Magister. Universidad de Chile 2016. Páginas 21,22, y 23.

presidenta de la Asociación Quelluso Mawen ha expresado: *“somos productoras, somos mujeres mapuches que queremos trabajar, queremos estar en el centro de Temuco, no somos de otro lado, somos de aquí, de la Novena Región”*. En tanto, otra vocera de la agrupación, Emelina Millalao, denunció *“fui golpeada por Carabineros, detenida, perdí todas mis joyas. Creo que el alcalde nos discriminó, es una discriminación en contra de las mujeres mapuche”*.<sup>3</sup>

Recuerdan que las comerciantes mapuches organizaron una marcha desde el Centro de Justicia hasta el centro de Temuco, exigiendo que respeten la venta de sus productos, una práctica ya tradicional para las pequeñas hortaliceras. Sin embargo, en la Dirección de Desarrollo Comunitario, Dideco, se les informó que aunque están dispuestos a estudiar el tema, por ahora no podrán seguir vendiendo sus alimentos.

Los concejales están discutiendo la idea de actualizar o renovar la ordenanza municipal, que data desde 2005 y prohíbe el comercio ambulante en 24 manzanas de la ciudad. Durante este jueves, las comerciantes volvieron de todos modos a las calles a vender sus verduras.

Con fechas 6 y 7 de mayo de este año, nuevamente los medios de comunicación, señalaron que se registraron incidentes en pleno centro de Temuco entre Carabineros y hortaliceras mapuches que intentaban vender sus productos en el lugar. Según se informa personal uniformado comenzó a fiscalizar y posteriormente procedió a detener a las hortaliceras que se encontraban trabajando en la intersección de las calles Manuel Montt con Bulnes, sector en el que los productos de las mujeres estaban esparcidos en la calle. Las detenidas, a viva voz, acusaban racismo por parte de Carabineros. Lo anterior da cuenta de un conflicto que no ha terminado, y al cual se le debe dar una salida pacífica y constructiva, plasmando en una ley los derechos que se les reconocen internacionalmente a los pueblos originarios.

**3. Derechos de los Pueblos Indígenas.** Como indicar los mocionantes la “ley indígena” señala en su artículo 1 los principios y deberes del Estado en relación a los derechos de los pueblos indígenas; asimismo en su artículo 7 señala expresamente que *“El Estado reconoce el derecho de los indígenas a mantener y desarrollar sus propias manifestaciones culturales, en todo lo que no se oponga a la moral, a las buenas costumbres y al orden público.*

*El Estado tiene el deber de promover las culturas indígenas, las que forman parte del patrimonio de la Nación chilena.”*

De esta manera, se hace presente en su artículo 37, que las Asociaciones Indígenas creadas tendrán objetivos, entre otros, el desarrollo de actividades económicas que beneficien a sus integrantes, tales como,

---

<sup>3</sup> Fuente: <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/region-de-la-araucania/corte-de-apelaciones-fallo-a-favor-de-hortaliceras-mapuche-de-temuco/2019-09-27/125449.html>

agricultores, ganaderos, artesanos y pescadores, con lo que asume que las actividades de la economía indígena pueden ser colectivas y no solo familiares.

Añaden que la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena es el organismo encargado de promover, coordinar y ejecutar, en su caso, la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural y de impulsar su participación en la vida nacional, como se expresa en su artículo 39, correspondiéndole entre otras funciones, las de promover el reconocimiento y respeto de las etnias indígenas, de sus comunidades y de las personas que las integran, y su participación en la vida nacional; así como las de promover la adecuada explotación de las tierras indígenas, velar por su equilibrio ecológico, por el desarrollo económico y social de sus habitantes a través del Fondo de Desarrollo Indígena, cuyo objeto es financiar programas especiales dirigidos al desarrollo de las personas y comunidades indígenas.

## **2.- Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007**

Afirman los mocionantes que la Declaración contiene más de 20 artículos que *“reflejan el consenso internacional cada vez más extendido en torno al contenido de los derechos indígenas, tal como son reconocidos progresivamente en numerosos países así como en diversos instrumentos internacionales y en la práctica de los órganos internacionales de derechos humanos”*<sup>4</sup>. A su vez, estos artículos reafirman el derecho de los pueblos indígenas a participar en la toma de decisiones, lo que pone de relieve la importancia de este principio. De este modo, el principio de participación en la Declaración implica que los pueblos indígenas están facultados para ejercer libremente el control de su propio destino en condiciones de igualdad. Sin este derecho fundamental, los indígenas no pueden ejercer plenamente sus derechos humanos, tanto colectivos como individuales. Entre los artículos de la referida Declaración, destacan los siguientes:

### *“Artículo 1.*

*Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidas en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos.*

### *Artículo 5.*

<sup>4</sup> **Rodolfo Stavenhagen**, Mensaje del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, con motivo de la adopción de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas por la Asamblea General de Naciones Unidas, el 13 de septiembre de 2007.

*Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.*

#### *Artículo 8*

*1. Los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura.*

#### *Artículo 20*

*1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticas, económicas y sociales, a disfrutar de forma segura de sus propios medios de subsistencia y desarrollo, y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo.*

*2. Los pueblos indígenas desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a una reparación justa y equitativa.*

#### *Artículo 34*

*Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.*

#### *Artículo 38*

*Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, para alcanzar los fines de la presente Declaración.”*

### **3.- El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo**

Sostienen los autores de la iniciativa que el Convenio vigente en Chile desde el año 2009, establece que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de los pueblos indígenas y tribales (artículo 3) y asegurar que existan instituciones y mecanismos apropiados (artículo 33).

En términos generales –dicen-, el artículo 14 del Convenio hace un llamado a reconocer la relación entre las tierras y territorios, y su uso para actividades tradicionales y de subsistencia como parte de su forma de ocupación, y que por eso debe “reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no

estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia.”.

Señalan que en lo referente al respeto de sus derechos, para el ejercicio de las prácticas consuetudinarias en relación a sus formas de producción y comercialización de su producción se debe considerar el artículo 8, que indica en su numeral 1 que “*Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.*” Agregan que “*Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.*”, siendo su única limitación los derechos humanos y fundamentales, establecidos en la Constitución Política del Estado.

En lo referente a la Economía Indígena, expresa el artículo 23 del Convenio en su numeral 1 que “*la artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados, como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección, deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos. Con la participación de esos pueblos, y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar por que se fortalezcan y fomenten dichas actividades.*”.

Los principios contenidos en la “ley Indígena”, el Convenio 169 de la OIT, y la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, promueven el derecho al ejercicio de la economía indígena y a las formas consuetudinarias de su producción.

Recordaron finalmente el artículo 2 de la ley N° 20.609 que Establece Medidas Contra la Discriminación, la cual la define arbitraria como: “*(...) Toda distinción, exclusión o restricción que carezca de justificación razonable, efectuada por agentes del Estado o particulares, y que cause privación, perturbación o amenaza en el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de la República o en los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, en particular cuando se funden en motivos tales como la raza o etnia (...)*”; sin duda, el respeto a los derechos ratificados por el Convenio 169 de la OIT, transforman las limitaciones que se les han impuesto a la comercialización de la producción proveniente de los pueblos indígenas, en una forma clara de discriminación.

#### **4.- Contenido del proyecto de ley**

El proyecto de ley es de carácter innovativo y se contiene en dos artículos, a saber.

El artículo primero que tiene por finalidad reconocer las prácticas consuetudinarias de comercialización de la producción generadas por la economía familiar campesina de las personas, familias, comunidades y asociaciones de los pueblos originarios reconocidos en la ley N° 19. 253 que Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la corporación nacional de desarrollo indígena, en las comunas y regiones donde habitan o comercializan su producción.

Luego, define lo que se entiende como producción de la economía familiar campesina de pueblos originarios, mencionando que son las actividades que realizan personas indígenas, tales como las artesanías, las industrias rurales y comunitarias, las actividades tradicionales y relacionadas con la economía agraria, así como la resultante de la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección, y cuyo resultado sea la cantidad necesaria para satisfacer el consumo de la persona que la realiza, de su familia y organización y cuyo remanente se comercializa sin intermediación.

Agrega que no se sancionará a la persona, familia, comunidad o asociación indígena que comercialice el remanente de su producción no consumida, directamente al público o a un comercializador que sea micro o pequeña empresa, locatario menor o de una feria libre.

Por último indica que la comercialización de la producción procedente de la economía familiar campesina de los pueblos originarios se exceptuará de toda medida administrativa y no estará sometida a la obligación de inscripción en registro alguno para su ejercicio.

Finalmente, señala que las instituciones públicas, comunales o regionales y sus autoridades, no podrán limitar en ninguna forma sus derechos a la comercialización sin el consentimiento previo, libre e informado de las personas, familias u organizaciones indígenas afectadas.

El artículo segundo, estatuye que cuando se encuentren las comunas o regiones en Estado de Excepción Constitucional, las autoridades públicas a cargo deberán proveer de los espacios y facilitar el acceso a las personas, familias, comunidades y asociaciones indígenas para la comercialización de la producción de los Pueblos Originarios, respetando y resguardando el ejercicio de sus prácticas consuetudinarias.

## **II.- DISCUSIÓN GENERAL Y PARTICULAR DEL PROYECTO DE LEY**

### **1.- Discusión General**

El proyecto de ley en informe fue aprobado, en general, por vuestra Comisión en su sesión 128ª de fecha 2 de diciembre del 2020, por la unanimidad de los diputados presentes.

Votaron las diputadas Álvarez, doña Jenny en reemplazo del diputado Raúl Saldívar y Nuyado, doña Emilia, y los diputados Alarcón, don Florcita, Barrera, don Boris en reemplazo de la diputada Carmen Hertz, Celis, don Andrés, Crispi, don Miguel, Mellado, don Cosme en reemplazo del diputado Cristóbal Urriticoechea, Molina, don Andrés y Venegas, don Mario.

Participaron de la discusión general de la iniciativa los siguientes invitados:

**Asesor legislativo de la Biblioteca del Congreso Nacional, señor Matías Meza-Lopehandia**, quien hizo un informe técnico sobre los alcances del proyecto de ley en informe y lo expuso mediante una presentación que, en lo pertinente, analiza el proyecto de ley en los siguientes tópicos.

## **1. Marco normativo vigente**

### **1.1. El derecho constitucional a desarrollar cualquier actividad económica**

Desde el punto de vista constitucional, las prácticas consuetudinarias de comercialización están protegidas, en principio por el “derecho a desarrollar cualquiera actividad económica”, consagrado en el artículo 19 N° 21 constitucional. Esta disposición establece tres límites al ejercicio del derecho: la moral; el orden público; y la seguridad nacional, las cuales -conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional (TC)- excluirían de la protección constitucional solo a aquellas actividades que caben dentro de dichas categorías. Al mismo tiempo, condiciona su ejercicio al respeto a “las normas legales que lo regulen”, las que deben “permitir el libre pero ordenado ejercicio de un derecho, sin impedirlo, prohibirlo, obstaculizarlo, ni hacer que su goce o disfrute resulte muy oneroso, azaroso o difícil”. De acuerdo al propio TC, estas normas reguladoras deben ser formalmente leyes, y no reglamentos administrativos.

El hecho de que este derecho esté constitucionalmente reconocido supone que la regulación legal debe respetar “el contenido esencial del derecho” ni debe imponerle condiciones que hagan imposible su ejercicio. A esto, el TC ha agregado que dicha regulación debe ser determinada y específica y ser razonable y justificada.

### **1.2. Regulación legal y administrativa de la actividad económica indígena**

En términos generales, la “ley de desarrollo indígena” recoge los lineamientos internacionales en materia de protección de la cultura indígena. Sin embargo, no recoge ni protege la relación entre las actividades económicas indígenas, especialmente las de subsistencia y las consuetudinarias, y la cultura indígena. En consecuencia, las prácticas

consuetudinarias de comercialización (PCC) a las que hace referencia el proyecto de ley están sometidas a la legislación nacional ordinaria.

De acuerdo al proyecto de ley, lo que se pretende garantizar es la comercialización sin intermediarios -aunque también su venta a comercio detallista- del remanente de la producción de la Economía Familiar Campesina de Pueblos Originarios (EFCPO). Como se desprende de la situación de las hortaliceras de Temuco, invocada en el proyecto como lo que “gatilla” su ingreso, el objeto principal del mismo es garantizar el ejercicio de una práctica que se manifiesta principalmente como comercio ambulante.

Hasta la fecha, el legislador chileno no ha establecido una regulación explícita de dicha actividad. En la práctica, esta ha estado a cargo de la autoridad municipal, en ejercicio de las atribuciones de administración del espacio público que la ley delega en la autoridad municipal. En este sentido, la ley orgánica de Municipalidades N° 18.695 de 1988, califica como una de las facultades esenciales del municipio, la administración de los bienes nacionales de uso público, encargando al Alcalde su ejercicio. Además, lo autoriza a otorgar concesiones y permisos precarios, sin derecho a indemnización por revocación, siendo el Alcalde quien está autorizado a otorgarlos.

## **2. Alcance del proyecto de ley**

Como se ha señalado, la idea matriz del proyecto es “reconocer el ejercicio del derecho a las prácticas consuetudinarias de comercialización de la producción de los Pueblos Originarios”. Para ello se autoriza la comercialización del remanente de la producción de la Economía Familiar Campesina de Pueblos Originarios (EFCPO), estableciendo una definición de la misma y una protección para dichas prácticas.

A continuación se describen y analizan sus principales componentes de la normativa propuesta.

### **2.1. Definición y elementos de la producción de la Economía Familiar Campesina de los Pueblos Originarios**

El proyecto define la EFCPO como:

[L]as actividades que realizan personas indígenas, tales como las artesanías, las industrias rurales y comunitarias, las actividades tradicionales y relacionadas con la economía agraria, así como la resultante de la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección, y cuyo resultado sea la cantidad necesaria para satisfacer el consumo de la persona que la realiza, de su familia y organización y cuyo remanente se comercializa sin intermediación.

De esta manera, el proyecto opta por entregar una lista abierta de actividades económicas que pueden ser consideradas como EFCPO, lo que se desprende del uso de la fórmula “tales como”. Asimismo, ofrece una serie de elementos para especificar el alcance de la actividad protegida, los que se revisan a continuación.

### Elemento personal

Un primer elemento que caracteriza la EFCPO es quien la ejecuta. Se trata de actividades realizadas por personas indígenas. El inciso primero del mismo artículo 1 reconoce que el productor también puede ser entendido colectivamente, esto es, las “familias, comunidades y asociaciones de los Pueblos Originarios”. Además, lo acota a aquellos pueblos reconocidos en la Ley N° 19.253.

### Economía de subsistencia

Un segundo elemento es que el producto de dicha actividad “sea la cantidad necesaria para satisfacer el consumo de la persona que la realiza, de su familia y organización”. Esto parece apuntar a que el proyecto quiere acotar el alcance de la actividad protegida a la economía de subsistencia, o sea, aquella que se orienta a satisfacer las necesidades propias de consumo de la familia y/o comunidad.

De esta manera, el proyecto excluye otras formas de producción agrícola en las que el destino principal no es el consumo directo, sino que la producción para el mercado.

Lo anterior, es sin perjuicio de que el producto de la EFCPO tenga un remanente, esto es, una parte del mismo que no es consumida por los productores y su familia, comunidad o asociación de comunidades, el cual se autoriza a comercializar en las condiciones que el proyecto establece.

### Formas de comercialización no sancionable

Como se verá en el siguiente apartado, el proyecto opta por eximir de sanciones a la actividad de comercialización de la EFCPO. De esta manera indirecta, autoriza dos formas de comercialización: (a) la comercialización directa, esto es, la venta que hace el productor al consumidor final; (b) una comercialización con intermediario, el cual debe ser (i) micro empresa; (ii) pequeña empresa; (iii) locatario menor; o (iv) locatario de una feria libre.

Los conceptos de microempresa y pequeña empresa están definidos en la Ley N° 20.416 y responde a dos clasificaciones distintas. La primera, que es de aplicación general en dicha ley, se funda en los ingresos anuales de la respectiva empresa. La segunda, incorporada al Código del Trabajo por la misma normativa, que distingue a la micro, pequeña, mediana y gran empresa, en función del número de trabajadores. Frente a esta ambivalencia, puede ser conveniente aclarar a cuál definición se refiere el proyecto.

En cuando a los otros dos conceptos utilizados en esta parte del proyecto -locatario menor y locatario de feria libre- cabe tener presente que no existe norma de rango legal que regule el funcionamiento de

las ferias libres ni se refiera a “locatarios menores”. Esta actividad es esencialmente regulada en Ordenanzas Municipales, dictadas en virtud de las atribuciones que le confiere el artículo 12 de la ley orgánica constitucional de Municipalidades.

Por su parte, el Servicio de Impuestos Internos se refiere a los “locatarios de feria libre” para aclarar que estos deben emitir boletas, salvo cuando califiquen como “pequeño contribuyente”. Este concepto está establecido en el artículo 22 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, e incluye explícitamente a “los pequeños comerciantes que desarrollan actividades en la vía pública [...] en forma ambulante o estacionada y directamente al público”. De esta manera, el concepto de “pequeño contribuyente” de la Ley de Renta podría ser efectivo para identificar a los intermediarios que quedan comprendidos en el ejercicio del derecho que se reconoce.

#### Lugar de ejercicio

El proyecto señala que las prácticas reconocidas son aquellas realizadas en “las comunas y regiones donde habitan o comercializan su producción”. Al referirse a los lugares en que son comercializadas, el proyecto reconoce que estas pueden realizarse en cualquier parte, pues no establece un marco temporal de habitualidad del ejercicio en un lugar determinado para estar dentro el supuesto normativo. En otras palabras, el carácter consuetudinario de la práctica no estaría determinado por el lugar donde se realiza, sino que por los otros elementos establecidos en el proyecto: que recaiga sobre el remanente de una actividad productiva de subsistencia y que esta sea practicada por indígenas.

### **2.2. Medidas de protección de la comercialización**

El reconocimiento establecido en el inciso primero del artículo 1 del proyecto se concreta en dos formas de protección que se revisan a continuación.

#### Exclusión de sanción

La primera -contenida en el inciso tercero del mismo artículo- se configura como una especie de inmunidad. En efecto, se señala que:

No se sancionará a la persona, familia, comunidad o asociación indígena que comercialice el remanente de su producción no consumida, directamente al público o a un comercializador que sea micro o pequeña empresa, locatario menor o de una feria libre.

Como se aprecia, la disposición excluye de sanción a quienes comercialicen el producto de la EFCPO de los modos que especifica. Con esto, el proyecto parece buscar que no se sancione el ejercicio de la comercialización de dichos productos, pero no especifica a qué tipo de sanciones se refiere -por ejemplo, civiles, administrativas, penales- y no queda

claro porqué opta por eliminar la sanción, en vez de autorizar la actividad de comercialización y regularla.

#### Exención de trámites administrativos

El proyecto establece que la comercialización de los productos de la EFCPO estarán exceptuados “de toda medida administrativa”. El alcance de esta disposición no es claro.

Por una parte, podría entenderse como una reafirmación de la necesidad de regular el ejercicio del derecho mediante ley y no mediante reglamento. Sin embargo, el concepto de “medida administrativa” -si bien es utilizado en el C169- no tiene una definición legal en el ordenamiento jurídico chileno, lo que dificulta la determinación de su alcance. Si bien podría homologarse al concepto de “acto administrativo” su alcance también es variable, y se discute si incluye o no a los reglamentos.

Finalmente, la idea de eximir la actividad de “toda” medida administrativa puede tener un alcance indeseado. Por ejemplo, desde el punto de vista sanitario, la actividad de los vendedores ambulantes se regula en el Reglamento Sanitario de Alimentos. Si dicho reglamento se considera como una medida administrativa, la actividad reconocida y protegida en el proyecto quedaría exenta de regulación sanitaria.

#### Exención de toda obligación de registro

El proyecto señala que la actividad de comercialización señalada “no estará sometida a la obligación de inscripción en registro alguno para su ejercicio”. Esta disposición parece explicitar a nivel legal la regla constitucional que exige regular, al menos los aspectos básicos del ejercicio de tal derecho, r a través de la ley y no por la vía reglamentaria.

Desde el punto de vista práctico, esta ausencia de inscripción obligatoria podría generar ciertas dificultades para el ejercicio del derecho. Piénsese en la situación de las hortaliceras de Temuco. La regulación del comercio ambulante seguiría entregada a la ordenanza municipal y al Decreto Alcaldicio respectivo. Las hortaliceras, amparadas en el nuevo reconocimiento legal, se instalan en el perímetro prohibido. Su derecho depende de que cumplan con los requisitos legales (ser indígenas y estar comercializando el remanente de la EFCPO). El problema podría presentarse a la hora de demostrar ante la autoridad fiscalizadora el cumplimiento de dichos requisitos, cuestión que podría resolverse con una inscripción previa, cuyos elementos básicos estén establecidos en la ley, y no en un reglamento, conforme a la interpretación del TC y la doctrina citada anteriormente.

#### Regulación del ejercicio de la actividad

Como se ha señalado más arriba, existe un derecho constitucional a realizar cualquier actividad económica. Conforme a lo establecido por el TC, su ejercicio solo puede estar regulado por ley. Sin

embargo, el proyecto habilita una fórmula para “limitar” su ejercicio. Señala al respecto:

Las instituciones públicas, comunales o regionales y sus autoridades, no podrán limitar en ninguna forma sus derechos a la comercialización sin el consentimiento previo, libre e informado de las personas, familias u organizaciones indígenas afectadas.

De esta manera, se propone delegar a la autoridad administrativa la regulación del ejercicio del derecho, pero exigiendo que la misma se haga con el consentimiento previo, libre e informado de los indígenas concernidos. Aunque el proyecto no lo señala, el procedimiento por excelencia para recabar dicho consentimiento es la consulta previa indígena del C169, regulada en el Decreto Supremo N° 60 de 2013 del Ministerio de Desarrollo Social. Ahora bien, por expreso mandato del proyecto de ley, en este proceso de consulta, el consentimiento indígena no sería solo un principio que guía el proceso, sino que una condición sine qua non, para adoptar la regulación respectiva.

Por su parte, el proyecto habilita la limitación de los derechos a la comercialización. Cabe tener presente que el texto constitucional vigente establece que la limitación de los derechos constitucionales solo es posible en los casos en que aquella lo autoriza. En el caso del derecho a realizar cualquier actividad económica, el texto autoriza su regulación por ley (normas legales), y no su limitación.

### **2.3. Ejercicio del derecho durante estados de excepción constitucional**

El artículo 2 del proyecto establece que la autoridad a cargo de una comuna o región bajo estado de excepción constitucional (ECC) debe “proveer de los espacios y facilitar el acceso” para el ejercicio del derecho reconocido en la ley”.

Aquí debe tenerse presente que es el propio texto constitucional el que establece los tipos de ECC y los derechos que pueden ser limitados en cada uno de ellos. Así, por ejemplo, en el estado de asamblea, el Presidente de la República puede incluso suspender el derecho de reunión y la libertad de trabajo y disponer requisiciones de bienes y limitar el derecho de propiedad. El estado de catástrofe lo autoriza también a disponer requisiciones, limitar el derecho de propiedad “y adoptar todas las medidas extraordinarias de carácter administrativo que sean necesarias para el pronto restablecimiento de la normalidad en la zona afectada.”

### **3. Ubicación sistémica**

El proyecto de ley contiene los dos artículos revisados, sin modificar otros cuerpos legales. Dado que se trata de un derecho que se reconoce en función de la importancia que tienen las prácticas que se buscan proteger para la identidad cultural indígena, podría ser relevante tener presente

que el párrafo primero del Título IV de la Ley N° 19.253 trata “Del Reconocimiento, Respeto y Protección de las Culturas Indígenas”. En particular, su artículo 28 lista ciertos derechos y elementos que configuran el deber del estado en relación a las cuestiones señaladas.”.

\*\*\*

**Habilitada en Derecho y asesora de hortaliceras de las asociaciones Kelluzomowen y Folil Mapu Temuco, señora Javiera Baeza,** agradeciendo la invitación, expuso conforme a una presentación escrita. En virtud de lo anterior, recordó que nuevamente “nos encontramos ante esta comisión con la intención no tan solo de visibilizar, sino también de exigir el respeto, reconocimiento y protección de las prácticas tradicionales Mapuche, y que a través del proyecto de ley que nos convoca el día de hoy, se extienda a todos los Pueblos-Naciones Originarios que habitan este territorio antes de la conformación de la República de Chile. En las lamngen Yolanda Llanquitar Parra y Rosa Martínez Pichun se encuentran representadas alrededor de 50 mujeres Mapuche de sectores rurales cercanos a la ciudad de Temuco, que junto a sus familias producen y comercializan hortalizas, flores y alimentos tradicionales, proceso en el que interactúan distintos núcleos familiares que trabajan de manera colectiva, existiendo en la actualidad al menos 3 generaciones vigentes en práctica.”

Luego, comentó el contexto general, resaltando que “Temuco es, desde sus orígenes, una ciudad comercial. Con la llegada del ferrocarril a la ciudad, esta se comienza a organizar en torno a este elemento fundamental para el transporte, el comercio y la comunicación. Los flujos comerciales de la ciudad son muy diversos, siendo las dinámicas de comercio rural-urbano, desarrolladas por las familias agricultoras mapuche de la región las que le dan características distintivas. Es importante mencionar que la mayoría de las tierras que rodean el actual Temuco son tierras mapuche, organizadas en reducciones territoriales, establecidas a través de títulos de merced y títulos de propiedad privada, luego de la reducción de sus tierras originales tras el proceso de "Ocupación de la Araucanía". Estas tierras circundantes contienen actualmente una atomizada división predial con uso preferente rotación cultivo-pradera, relacionándose directamente con la agricultura de subsistencia, principal sustento de las familias agricultoras mapuche.

Desde el año 2008 el municipio de Temuco es administrado por el Alcalde Miguel Becker, quien a través de actos administrativos ha prohibido el comercio estacionado y ambulante, estableciendo perímetros de exclusión en un área del centro de la ciudad, dentro de ésta se encuentran las calles donde ejercen su actividad comercial las Hortaliceras y Floricultoras Mapuche. Estas medidas no han incorporado una perspectiva territorial integral. Es decir, no incluyen perspectiva de género, interseccional e intercultural y desconocen las dinámicas urbano-rurales que dan origen a Temuco como centro urbano, político y administrativo de la región,

olvidando la importante relación que posee el campo con la ciudad en la conformación del principal centro económico local y regional.”

Posteriormente, desarrolló con profundidad los argumentos de su presentación, destacando que al efectuar “un análisis de nuestro Ordenamiento Jurídico, la Constitución Política de la República, dado su carácter económicamente liberal, reconoce ampliamente el derecho a emprender actividades económicas, y estas deben ser lícitas, es decir, no pueden ser contrarias a la moral, el orden público ni la seguridad nacional, y deben ser ejercidas de conformidad a su regulación legal. A la luz de lo anterior, podemos decir que el comercio ambulante es una actividad lícita, en la medida en que el legislador no la ha declarado contraria a la moral, el orden público o la seguridad nacional. En los casos que el texto constitucional habilita al legislador para regular o delimitar “el derecho a desarrollar cualquier actividad económica”, apunta a que una actividad en principio lícita, puede devenir en ilícita, cuando se desarrolle violando “las normas legales que la regulen”. De acuerdo al propio TC, estas deben ser formalmente leyes, y no reglamentos administrativos. No obstante, la regulación legal conforme a la cual debe ejercerse el derecho ya mencionado, se debe establecer mediante ley y debe ser determinada, específica, respetar el principio de igualdad y el contenido esencial de los derechos. Pero en el caso del comercio ambulante, a la fecha no existe una norma de rango legal que regule directamente esta actividad, por lo que se entiende entregada a la autoridad municipal en tanto administrador legal de los bienes nacionales de uso público, facultad calificada por la Ley Orgánica de Municipalidades en su artículo 5 letra c), como una de las esenciales del municipio, encargando al Alcalde su ejercicio.

Por otra parte, de acuerdo con el Derecho Internacional, encontramos consagrado en el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el derecho de toda persona al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. Así también, en los arts. 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales, ratificado por Chile en 1972, se establece “el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado”, así como también que los Estados parte en el Pacto reconozcan el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias. Dicho lo anterior, me gustaría dejar planteada una interrogante que resulta ser de Perogrullo: ¿Pueden verse limitados aquellos derechos reconocidos por Tratados Internacionales suscritos por nuestro país, por la potestad reglamentaria y la facultad de administrar los bienes nacionales de uso público que tiene la autoridad municipal, dada la ausencia de una regulación explícita en materia de comercio ambulante?”

Asimismo, para contextualizar todo lo mencionado anteriormente, recordó “la situación de violencias que durante una década sufren las Hortaliceras Mapuche por el carácter ilegal que recae sobre la

comercialización de sus productos, al ser consideradas comerciantes ambulantes, sin relevancia de su origen y de que esta actividad se enmarca dentro de sus derechos económicos, sociales y culturales, situación que se ha agudizado en el actual contexto de crisis sanitaria, económica y social provocada por la pandemia.

En cuanto a la protección específica del trabajo indígena y sus actividades tradicionales, nos encontramos con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por Chile en 2008. Este tratado internacional, en su artículo 2° establece que “Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”, acción que deberá incluir una serie de medidas, que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones. Además, establece como deber para el Estado el consultar las medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos originarios, a través de sus instituciones representativas y procedimientos apropiados, de conformidad a sus características socioculturales. Finalmente, cabe mencionar también que en 2018 el Comité de la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha recomendado al Estado de Chile crear empleo para grupos desfavorecidos de mujeres, especialmente las mujeres indígenas, entre otras.

En las prácticas consuetudinarias de producción y comercialización desarrollada por las mujeres hortaliceras encontramos elementos distintivos que son expresión de su relación con la tierra, vinculadas a la cosmovisión y cultura mapuche, con una particular comprensión de la naturaleza y sus ciclos, utilizando este conocimiento indígena y local para sus cultivos, reflejando así la persistencia del conocimiento espiritual mapuche en su relación con la tierra, y que se manifiesta en su reproducción a través de distintas generaciones de agricultores que comercializan sus productos en la ciudad. De esta forma, brindan subsistencia familiar en la región del país con mayores índices de pobreza por ingresos y multidimensional, de acuerdo a la última encuesta CASEN, transgrediendo de esta forma la recomendación 204 del año 2015 realizada por la Organización Internacional del Trabajo, sobre la transición de la economía informal a la economía formal. Además, resulta necesario relevar una perspectiva interseccional, en donde los elementos género, raza y clase agudizan la problemática, porque en la región más pobre del país las mujeres mapuche viven en condiciones particularmente precarias, siendo éstos, factores que profundizan las discriminaciones y desigualdades sufridas por las mujeres.

La criminalización y represión que sufren estas mujeres no es solamente un atentado directo hacia la cultura mapuche, también la violencia y vejámenes de los que sistemáticamente son víctimas vulnera sus

derechos y constituyen delitos de lesa humanidad, como declara el Instituto Nacional de Derechos Humanos en su informe 2018 sobre “Invisibilización de los derechos de la mujer mapuche”.

Durante el año 2019, el INDH de La Araucanía, interpuso dos recursos de amparo preventivo en favor de un total de 15 mujeres Mapuche quienes en el contexto de proteger su fuente laboral, fueron detenidas por Carabineros de Chile o Funcionarios Municipales.

A pesar de haberse acogido el Recurso de Amparo presentado por el INDH en favor de las mujeres detenidas a principios de Agosto de 2019, actualmente las mismas se encuentran atravesando un procedimiento de juicio oral simplificado, en calidad de imputadas por delito de desórdenes públicos tras la mencionada detención.

Como si lo anterior no fuera suficiente, con fecha 17 de junio de 2020 se presentó una querrela por Abusos en contra de Particulares, detención ilegal y Torturas cometidas en contra de tres mujeres mapuche hortaliceras, por los hechos acontecidos con fecha 4 de mayo, en el contexto de retorno de estas mujeres a su lugar habitual de trabajo en el centro de Temuco, una vez levantada la medida de cuarentena para la comuna, siendo reprimidas con gran contingente policial e inspectores municipales, quienes las agreden y luego destrozan sus productos para, posteriormente, ser detenidas y llevadas a la segunda comisaría de Temuco. Es en ese lugar donde acontecen los hechos más graves, al ser sometidas a desnudarse forzosamente, lo que constituye una forma de violencia sexual y tortura. Ninguna persona, y especialmente ninguna mujer, puede ser víctima de hechos de esta naturaleza, ni menos a manos de agentes del Estado amparados o respaldados por un alcalde, como es el caso del alcalde Becker. No olvidemos que, como ya hemos expuesto en esta misma comisión, dicho alcalde ha contratado a un ex carabinero condenado por delitos de torturas como agente encargado de perseguir a las hortaliceras que venden en Temuco los productos de la tierra.”

En complemento, destacó que, “a pesar de los lamentables hechos expuestos ocurridos en pandemia y que ésta también ha afectado directamente en sus economías, las Hortaliceras Mapuche de las asociaciones Kelluzomowen y Folil Mapu, aquí representadas, fueron reconocidas el pasado 28 de Octubre por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) con el premio “Héroes de la alimentación” en la categoría “Líder comunitario”, dado que en la pandemia se han organizado para contribuir con alimentos de su producción a ollas comunes.”

Finalmente, destacó la gran “relevancia que tiene la presentación del proyecto de ley que busca reconocer las prácticas consuetudinarias de comercialización de la producción de los Pueblos Originarios, iniciativa que nace en gran medida por la situación de persecución y criminalización que afecta a las Hortaliceras Mapuche de Temuco, y que

esperamos se concrete en ley de la República, para de esta forma avanzar en la erradicación de la violencia, discriminación y precarización hacia los Pueblos-Naciones Originarias. Su desarrollo económico constituye un derecho colectivo y debe ser ejercido bajo el criterio de la libre determinación en el proceso de definición sobre el modelo que más acomode a dichos pueblos, perfeccionándose cuando se ejerce en comunidad, siendo indispensables para la supervivencia, el bienestar y el desarrollo íntegro de los Pueblos Originarios en tanto grupos humanos diferenciados. Además, no debemos olvidar que, por mandato constitucional, es deber del Estado, y por lo tanto de todos sus poderes e instituciones, estar al servicio de las personas y promover el bien común, contribuyendo a crear las condiciones que permitan la mayor realización espiritual y material posible de los integrantes de la comunidad nacional. De una vez por todas, es el momento de hacerlo con enfoque de Derechos Humanos, de género e interculturalidad.”

\*\*\*

**Presidenta de la Asociación de Hortaliceras Kelluzomowen (solidaridad entre mujeres) Temuco, señora Yolanda Llanquítur**, junto con agradecer la invitación, complementó lo expuesto anteriormente destacando el trabajo arduo que desarrollan para producir la mejor fruta y verdura en sus huertos, a pesar de tener que enfrentar múltiples obstáculos para lograr vender en el centro de Temuco, sin que sean consideradas por el Alcalde señor Miguel Bécker, quien continúa realizando acciones para que se les reprime e impida trabajar. Manifestó gran temor por este tipo de situaciones y la alta probabilidad de que se sigan repitiendo en el futuro, ya que son tratadas como si fuesen delincuentes, generando la pérdida de sus productos sin ningún criterio. Por ello, reiteró la petición de apoyo para que sean reconocidas y puedan trabajar sin miedo, eliminando estas prácticas de constante persecución.

La Presidenta de la Asociación Indígena de Hortaliceras Folil Mamu, señora Rosa Martínez Pichún, agradeciendo la invitación, coincidió en lo antes señalado, estimando muy importante este proyecto de ley para reconocer el trabajo ancestral que desarrollan las mujeres mapuche, heredado de generación en generación, con gran sacrificio y esfuerzo, propio de la vida de campo. Recordó la importancia de conservar la cultura, lo que exige un respaldo adecuado. En tal sentido, reiteró la urgencia de avanzar para que el trabajo de la tierra sea valorado, eliminando las permanentes agresiones de Carabineros.

\*\*\*

**Abogada y académica de la Universidad de Chile, señora Nancy Yáñez Fuenzalida**, agradeciendo la invitación para exponer respecto al proyecto en estudio, destacó la importancia de comprender que el desarrollo de los Pueblos Indígenas (PI) involucra aspectos materiales y espirituales, derivando en la pertinencia de aplicar una regulación especial que

se ajuste a tales particularidades, salvaguardando el empoderamiento económico con pleno respeto a las costumbres ancestrales.

En dicho sentido, este proyecto iría en la línea correcta, pues facilitaría la concreción de tal finalidad. Sin embargo, sugirió algunas modificaciones para perfeccionarlo, como por ejemplo, aplicar las reglas que emanan del Derecho Consuetudinario, especialmente en lo que se refiere al aspecto tributario y no criminalización de las prácticas de comercialización informal, respetando con ello el derecho a salvaguardar el patrimonio cultural de los PI, que incluye el intercambio comercial heredado de generación en generación.

Lo anterior, justificaría un trato diferenciado respecto de otras actividades comerciales reguladas en la norma nacional aplicable, pues los PI tienen derecho a conservar su identidad y patrimonio cultural, visión consistente con un Estado Plurinacional. Asimismo, recordó que las propias instituciones de los PI serían las más adecuadas para regular la gestión y comercialización de sus bienes comunes, en base a las prácticas tradicionales respectivas, eximiendo aquellas barreras adicionales propias de la legislación común nacional.

Finalmente, recomendó aplicar un modelo de registro de bienes patrimoniales, incluidos los que son parte del patrimonio alimentario, con mecanismos de gestión y publicidad acordes con las reglas del Derecho Consuetudinario, sin perjuicio de entregar las debidas garantías al público general.

La abogada y académica de la Universidad Diego Portales, señora Antonia Rivas, junto con agradecer la invitación, manifestó estar a favor del proyecto en análisis, por el aporte que significaría para el reconocimiento de los usos y prácticas ancestrales de los PO. Luego, expuso conforme a la siguiente presentación:

#### **“I. Antecedentes y justificación del proyecto.**

- Importancia de hacer realidad la obligación del Estado de proteger y resguardar las prácticas de economía tradicional de los pueblos indígenas.
- Reconocer la economía indígena desde una óptica que permita conciliar lo tradicional con sus usos contemporáneos.
- La ley Indígena 19.253 no reconoce explícitamente la materia.
- Fundamental visibilizar el rol preponderante de las mujeres en las economías indígenas.
- Dramático caso de las hortaliceras de Temuco, en relación al comercio ambulante.

### **La importancia de proteger la economía y el trabajo tradicional indígena**

- Importancia de establecer claramente qué diferencia al comercio indígena del comercio ambulante.
- Proteger y fomentar la economía tradicional es fundamental para el desarrollo de la integridad y continuidad cultural de los pueblos indígenas.
- Representa también un aporte fundamental y significativo para el desarrollo de las economías nacionales.
- Fundamental para tomar en consideración otras formas de enfrentar el cambio climático.
- Es necesario tomar también en consideración a los miembros de los pueblos indígenas que residen en las ciudades, o fuera de sus comunidades.

### **Persistencia de la pobreza y desigualdad en los pueblos indígenas**

- Reconocer la persistente situación de vulnerabilidad en que se encuentran los pueblos indígenas.
- Procesos de despojos territoriales y visión única de desarrollo. Economías basadas en la extracción de recursos naturales, y emergencia climática afectan especialmente a los pueblos indígenas.
- Políticas públicas enfocadas en la compra de tierra por mecanismos de mercado y reconocimiento de derechos culturales.

## **II. Derechos que deben iluminar el proyecto**

- Derecho a la identidad y la integridad cultural
- Derecho al desarrollo.
- Derecho a la autodeterminación, a la autonomía, a determinar sus propias prioridades de desarrollo.
- Protección especial al trabajo indígena, con pertinencia cultural.
- Protección a la mujer indígena.

### **Convenio 169 de la OIT**

- Acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos. Garantizar la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones. (Art. 2)
- Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados. (Art. 4)
- Deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y trabajo. (Art. 5c)
- Consulta previa, libre e informada. (Art. 6)
- Derecho de decidir las propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. (Art. 7)
- Derecho a que su derecho consuetudinario sea tomado en cuenta al aplicar la legislación nacional, conservarlo y utilizarlo en sus propios asuntos. (Art. 8)
- La artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos de los pueblos interesados, como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección, deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económico. Con la participación de esos pueblos, y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar porque se fortalezcan y fomenten dichas actividades. (Art. 23)

### **Economía familiar campesina**

Art. 1.- Reconózcense las prácticas consuetudinarias de comercialización de la producción generadas por la Economía Familiar Campesina de las personas, familias, comunidades y asociaciones de los Pueblos Originarios reconocidos en la Ley 19. 253 en las comunas y regiones donde habitan o comercializan su producción.

Se entenderá como producción de la Economía Familiar Campesina de Pueblos Originarios, las actividades que realizan personas indígenas, tales como artesanías, las industrias rurales y comunitarias, las actividades tradicionales y relacionadas con la economía agraria, así como la resultante de la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección, y cuyo resultado sea la

cantidad necesaria para satisfacer el consumo de la persona que la realiza, de su familia y organización y cuyo remanente se comercializa sin intermediación.

- ¿Qué reconoce? La práctica consuetudinaria (¿cómo se prueba o se demuestra que la práctica es tradicional? Es importante reconocer la práctica tradicional actual.

- ¿Es siempre la Economía Familiar Indígena necesariamente campesina?

- Lista abierta de actividades.

- ¿Se puede regular de manera general todas estas actividades sin hacer distinciones?

- Elemento personal. Realizadas por indígenas reconocidos en la Ley Indígena (persona, familia, comunidad o asociación).

- Importante. Reconoce el carácter colectivo de la actividad.

- ¿Dónde se ejerce? En cualquier lugar, ya sea donde habitan o donde se comercializa. Ello es importante también respecto a la característica de “campesina” que señala el proyecto de ley.

- ¿Qué se comercializa?

- Finalidad: Remanente de aquellos productos destinados al consumo personal o familiar, sin intermediación.

- Remanente, importancia de aclarar el concepto.

- ¿Qué pasa con aquellos pequeños productores que producen con el fin de comercializar y no de consumir?

- Sin intermediación, existe una contradicción con el inciso siguiente que permite la venta a “o a un comercializador que sea micro o pequeña empresa, locatario menor o de una feria libre”.

- “No se sancionará a la persona, familia, comunidad o asociación indígena que comercialice el remanente de su producción no consumida, directamente al público o a un comercializador que sea micro o pequeña empresa, locatario menor o de una feria libre”.

- La regla general es que toda actividad económica es permitida con 3 límites: la moral; el orden público; y la seguridad nacional y para ser regulada debe ser generalmente por ley.

- No excluye expresamente la economía campesina indígena.

- Sería más adecuado adoptar una redacción relativa a la especial protección que requieren estas prácticas por parte del Estado, y la necesidad de una autorización expresa (más que una prohibición de sanción).

- También se puede establecer excepciones explícitas a qué sanciones que no se podrían aplicar a la actividad económica indígena.

### **Medidas administrativas y registro**

- “La comercialización de la producción procedente de la economía familiar campesina de los Pueblos Originarios se exceptuará de toda medida administrativa y no estará sometida a la obligación de inscripción en registro alguno para su ejercicio”.

- No es claro a qué se refiere con medida administrativa, es necesario explicitarlo.

- Hay trámites administrativos, por ejemplo, los trámites sanitarios, o postulaciones a fondos concursables, certificación de lugar de origen, que son necesarios u obligatorios en ciertos casos.

- Puede ser que para hacer operativa esta ley, se requieran ciertos trámites administrativos, por ejemplo, establecer un registro de prácticas consuetudinarias de manera de reducir la discrecionalidad.

- También, por ejemplo, podría ser adecuado para simplificar y cumplir los objetivos de esta ley, establecer un procedimiento transparente y regulado para generar un registro de personas, familias, comunidades o asociaciones autorizadas, para evitar conflictos posteriores

- Por ello se recomienda establecer en la ley qué autoridad podrá regular estas materias.

### **Consentimiento previo**

- “Las instituciones públicas, comunales o regionales y sus autoridades, no podrán limitar en ninguna forma sus derechos a la comercialización sin el consentimiento previo, libre e informado de las personas, familias u organizaciones indígenas afectadas”.

- Se permite limitar el derecho por las autoridades mencionadas (debe ser por ley).

- Consentimiento previo, libre e informado. Como no existe como procedimiento en la legislación actual, sería recomendable establecerlo explícitamente, de otro modo podría asimilarse al procedimiento de consulta previa previsto en el Convenio 169 OIT y los reglamentos que lo regulan.

### **Estados de excepción constitucional**

Artículo 2: Cuando se encuentren las comunas o regiones en Estado de Excepción Constitucional, las autoridades públicas a cargo deberán proveer de los espacios y facilitar el acceso a las personas, familias, comunidades y asociaciones indígenas para la comercialización de la producción de los

Pueblos Originarios, respetando y resguardando el ejercicio de sus prácticas consuetudinarias.

Es importante señalar que la restricción de derechos que es posible hacer en un EEC se encuentra establecido en la Constitución Política por lo que me parece que para establecer una excepción a estas restricciones se debe hacer mediante el mecanismo contemplado en ella.

### Conclusiones

- Existe una importante necesidad de regular y proteger las prácticas tradicionales de economía indígena, de manera de reconocer su importancia y valor.
- El Estado tiene una obligación internacional de proteger la economía y el trabajo tradicional indígena.
- Me parece pertinente consagrar además mecanismos de incentivo y protección de las prácticas de economía indígena.
- Es pertinente formular precisiones para que el proyecto de ley cumpla eficazmente el objetivo de reconocer y proteger la economía y el trabajo indígena.”

\*\*\*

El **diputado Alarcón** manifestó su apoyo al proyecto, consultando si una persona que no pertenezca a un PI podría adherirse a este sistema de economía ancestral, ya que pareciera ir en la línea correcta de sustentabilidad que requiere el mundo.

El **diputado Saldívar** estimó que el proyecto responde a un tema antropológico-cultural de gran relevancia, entendiendo que la cosmovisión de los PI es algo que debe analizarse integralmente, donde cualquier solución deberá incluir un reconocimiento de dicha cosmovisión. Sin embargo, expresó dudas en ciertos aspectos referidos a la percepción desde las autoridades, que muchas veces ven estas actividades como parte del comercio ambulante. Ello exige cambios profundos y sistemáticos, estableciendo condiciones de entrada adecuadas en el inconsciente colectivo, orientadas hacia el fin último de reconocernos como un Estado plurinacional, basado en el respeto y convivencia armónica.

El **diputado Venegas** consideró ambas exposiciones como un interesante aporte al perfeccionamiento de la moción. Sin embargo, recordó los problemas específicos que han debido enfrentar las hortaliceras en Temuco, consultando a las invitadas sobre el impacto en el uso del espacio público y cómo se podría resolver dicho conflicto.

El **diputado Molina** valoró este proyecto que permitiría asumir con seriedad el problema de fondo, reconociendo que hasta ahora el

Estado no ha contribuido a una solución adecuada en las distintas etapas de comercialización. No obstante, recordó que junto a los vendedores minoritarios, existen otros que comercializan altos volúmenes sin ningún control y aprovechándose del mismo espacio, además de las llamadas “ferias artesanales”, que de tal no tendrían nada, aspectos que requieren ser corregidos mediante una regulación integral y comprensiva que apunte al desarrollo concreto de las comunidades.

La **abogada Yáñez** señaló que efectivamente se está hablando de una problemática que debe incorporar las particularidades de la identidad y cultura indígena, entendiendo que la actividad económica y comercial es fundamental en dicho sentido. Por ende, el Estado tiene la obligación de proteger tales prácticas culturales, en virtud de los convenios internacionales suscritos por Chile en la materia. Destacó especialmente la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, cuyo artículo 13 se refiere a la interrelación de la actividad económica de los PI y la importancia de respetar la autodeterminación y prácticas ancestrales, que se traduzca en la aplicación de un marco regulatorio específico.

En cuanto al problema de las hortaliceras en Temuco, observó tres elementos principales a resolver: uso de espacios públicos, cargas tributarias y exigencias sanitarias; lo anterior, exige distinguir estas actividades de la regla general, reconociéndolas como parte de los derechos colectivos que tienen los PI, dotados de sus propios mecanismos conforme al Derecho Consuetudinario (punto en el que reiteró la sugerencia de incluir inventarios patrimoniales, con un registro propio, marco regulatorio y mecanismos de comercialización), cuestión que además serviría para prevenir situaciones como la apropiación de terceros, fortaleciendo las economías indígenas, facilitando el uso y disposición del espacio público, mejorando la implementación de cargas tributarias (por ejemplo, en beneficio de fortalecer a los propios PI), y adecuación de las barreras sanitarias (por ejemplo, con procesos de certificación de origen), entre otros.

\*\*\*

La **Subsecretaria de Derechos Humanos, señora Lorena Recabarren**, agradeciendo la invitación, expuso respecto a los principales aspectos del proyecto en discusión.

Sobre el artículo 1°, estimó necesario especificar ciertos conceptos, como por ejemplo, reemplazar “pueblos originarios” por “pueblos indígenas”, conforme a la normativa internacional, junto con especificar mejor el término “campesino”, que podría resultar demasiado restrictivo; en el inciso tercero, al hablar de “subsistencia”, se estaría incluyendo una visión asistencialista que no resulta ser la opción más conveniente; por otra parte, sugirió delimitar la expresión “sanción” con mayor precisión, no resultando adecuado establecer exenciones generales, sino evaluar aquellas que en concreto son relevantes, como por ejemplo, en relación a los registros y otros permisos necesarios (por

ejemplo, modificar la Ley de Municipalidades en cuanto a la administración de espacios públicos); y tratándose del inciso final, debería tenerse presente la legislación general aplicable, desarrollando más reglas para que esta nueva norma resulte concordante con la ya vigente, para no generar más perjuicios que las ventajas pretendidas.

Sobre el artículo 2° del proyecto, referido a estados de excepción, recordó que éstos se encuentran definidos y regulados de manera muy estricta, cuyas disposiciones priman sobre las normas comunes, lo que podría derivar en que sea declarado inconstitucional o, incluso de no serlo, que la autoridad no pueda cumplir ello en la práctica. Por tanto, sugirió complementar dicha norma mediante la respectiva reforma constitucional sobre los estados de excepción. Asimismo, observó conflictos con el principio de igualdad ante la ley, en tanto cierto grupo de personas tendrían esta consideración especial, que no operaría respecto de otros.

## 2.- Discusión Particular

### Artículo 1

*“Reconózcense las prácticas consuetudinarias de comercialización de la producción generadas por la Economía Familiar Campesina de las personas, familias, comunidades y asociaciones de los Pueblos Originarios reconocidos en la Ley 19. 253 en las comunas y regiones donde habitan o comercializan su producción.*

*Se entenderá como producción de la Economía Familiar Campesina de Pueblos Originarios, las actividades que realizan personas indígenas, tales como las artesanías, las industrias rurales y comunitarias, las actividades tradicionales y relacionadas con la economía agraria, así como la resultante de la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección, y cuyo resultado sea la cantidad necesaria para satisfacer el consumo de la persona que la realiza, de su familia y organización y cuyo remanente se comercializa sin intermediación.*

*No se sancionará a la persona, familia, comunidad o asociación indígena que comercialice el remanente de su producción no consumida, directamente al público o a un comercializador que sea micro o pequeña empresa, locatario menor o de una feria libre.*

*La comercialización de la producción procedente de la economía familiar campesina de los Pueblos Originarios se exceptuará de toda medida administrativa y no estará sometida a la obligación de inscripción en registro alguno para su ejercicio.*

*Las instituciones públicas, comunales o regionales y sus autoridades, no podrán limitar en ninguna forma sus derechos a la comercialización sin el consentimiento previo, libre e informado de las personas, familias u organizaciones indígenas afectadas.”*

--- Se presentaron seis indicaciones:

**1.- De las diputadas Hertz y Nuyado, y de los diputados Crispi, Jiménez y Saldívar**, para modificar el artículo 1, inciso primero, sustituyendo la expresión “donde habitan o comercializan su producción.” por la siguiente: “donde habitan o en los lugares que tradicional o habitualmente han usado para comercializar sus productos”.

El diputado Mellado (don Miguel), consideró que el proyecto adolece de algunos aspectos importantes que deberían estar mejor precisados (por ejemplo, respecto de las características que no se traduzcan en un comercio informal), siendo necesario corregir la redacción en distintos aspectos. Por lo anterior, apoyó la solicitud de más plazo para indicaciones.

El diputado Celis (don Andrés), pidió escuchar la opinión del Ejecutivo sobre este punto en discusión.

La Subsecretaria de Derechos Humanos consideró que el cambio no sería tan sustantivo y efectivamente se deberían analizar todos los elementos del proyecto de ley para luego definir qué aspectos corresponde abordar mediante el correspondiente reglamento. En lo específico, sugirió cambiar el concepto “habitan” por “residir”.

La diputada Nuyado (Presidenta), señaló que el Convenio 169 de la OIT contempla el término “habitan”, de modo que no procedería alterarlo, sin perjuicio de precisar los detalles en el reglamento posterior.

La Subsecretaria de Derechos Humanos señora Lorena Recabarren concordó en la necesidad de un reglamento, pero reiteró que sería mejor hablar de “residir”, entendido como el lugar en que se vive habitualmente.

Puesto en votación el artículo con la indicación fue aprobado por la mayoría de los diputados presentes. (7 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención).

Votaron a favor las diputadas Álvarez, doña Jenny en reemplazo del diputado Saldívar, Cuevas y Nuyado, y los diputados Alarcón, Barrera en reemplazo de la diputada Hertz, Crispi y Venegas. Votó en contra el diputado Mellado en reemplazo del diputado Urriticoechea. Se abstuvo el diputado Celis, don Andrés.

**2.- De las diputadas Hertz y Nuyado, y de los diputados Crispi, Jiménez y Saldívar**, para modificar el artículo 1, inciso segundo, en la forma siguiente:

a) Entre la expresión “la Economía Familiar Campesina” y “de Pueblos Originarios”, agregar la expresión “y/o Urbana”.

b) Entre la expresión “y cuyo resultado sea” y “la cantidad”, agregar la expresión “una producción de menor tamaño o”.

c) Sustituir la frase “cuyo remanente se comercializa sin intermediación.”, por la siguiente: “cuyo remanente o producción se comercializa sin intermediación, salvo las excepciones contempladas en esta ley o en otras leyes.”.

Puesto en votación el artículo con la indicación fue aprobado, sin mayor discusión, por mayoría de los diputados presentes. (8 votos a favor y 2 abstenciones).

Votaron a favor las diputadas Álvarez, doña Jenny en reemplazo del diputado Saldívar, Cuevas y Nuyado, y los diputados Alarcón, Barrera en reemplazo de la diputada Hertz, Crispi, Soto, don Raúl en reemplazo del diputado Jiménez y Venegas. No existieron votos en contra. Se abstuvieron los diputados Celis, don Andrés, y Mellado en reemplazo del diputado Urriticoechea.

**3.- De las diputadas Hertz y Nuyado, y de los diputados Crispi, Jiménez y Saldívar**, para sustituir el artículo 1, inciso tercero, por el siguiente:

“Se autoriza a la comunidad o asociaciones indígenas y a las personas o familias pertenecientes a ellas para comercializar el remanente de su producción no consumida o aquella proveniente de producciones de menor tamaño, directamente al público o a un comercializador que sea micro o pequeña empresa, locatario menor feria libre.”.

El diputado Mellado (don Miguel), observó la falta de precisión del término “remanente”, siendo necesario aclararlo mejor, por el impacto en materia tributaria.

El diputado Mellado (don Miguel), insistió en que se estaría mintiendo a la gente, porque el proyecto requiere mejorar la redacción.

El diputado Venegas solicitó al diputado Mellado tener más prudencia, pues el proyecto ha sido discutido con rigurosidad por los integrantes de esta Comisión, a la que asiste como reemplazante.

El diputado Mellado (don Miguel), agradeció la recomendación, pero insistió en que está mal redactado, asegurando que se presentarán indicaciones en la Sala, lo que de todas formas retrasará la tramitación del proyecto.

Puesto en votación el artículo con la indicación fue aprobado por la mayoría de los diputados presentes. (8 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención).

Votaron a favor las diputadas Álvarez, doña Jenny en reemplazo del diputado Saldívar, Cuevas y Nuyado, y los diputados Alarcón, Barrera en reemplazo de la diputada Hertz, Crispi, Soto, don Raúl en reemplazo del diputado Jiménez y Venegas. Votó en contra el diputado Mellado en reemplazo del diputado Urriticoechea. Se abstuvo el diputado Celis, don Andrés.

**4.- De las diputadas Hertz y Nuyado, y de los diputados Crispi, Jiménez y Saldívar**, para sustituir el artículo 1, inciso cuarto, por el siguiente:

“La comercialización de la producción procedente de la economía familiar campesina y/o urbana de los Pueblos Originarios no podrá ser restringida ninguna forma mediante actos administrativos de la Municipalidad respectiva, sin la consulta indígena a las personas, familias u organizaciones indígenas afectadas, obtenido de conformidad al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.”.

Puesto en votación el artículo con la indicación fue aprobado por la mayoría de los diputados presentes. (8 votos a favor y 2 en contra).

Votaron a favor las diputadas Álvarez, doña Jenny en reemplazo del diputado Saldívar, Cuevas y Nuyado, y los diputados Alarcón, Barrera en reemplazo de la diputada Hertz, Crispi, Soto, don Raúl en reemplazo del diputado Jiménez y Venegas. Votaron en contra los diputados Celis, don Andrés, y Mellado en reemplazo del diputado Urriticoechea.

**5.- De las diputadas Hertz y Nuyado, y de los diputados Crispi, Jiménez y Saldívar**, para reemplazar el artículo 1, inciso quinto, por el siguiente:

“Las organizaciones indígenas que menciona esta ley elaboraran un registro de prácticas de comercialización, de comercializadores y productos que serán considerados parte de la economía Familiar Campesina y/o Urbana de los Pueblos Originarios, el que será ingresado en la oficina de parte de la Municipalidad respectiva, debiendo está solo constatar que las personas que se inscriban sean indígenas de conformidad a lo señalado en el inciso primero.”.

Puesto en votación el artículo con la indicación fue aprobado, sin mayor debate, por la mayoría de los diputados presentes. (6 votos a favor y 1 en contra).

Votaron a favor las diputadas Hertz y Nuyado y los diputados Alarcón, Crispi, Jiménez y Venegas. Votó en contra el diputado Urriticoechea.

**6- De las diputadas Hertz y Nuyado, y de los diputados Crispi, Jiménez y Saldívar**, para agregar en el artículo 1, un nuevo inciso sexto, del siguiente tenor:

“Con la finalidad de dar protección a las prácticas de comercialización de las personas, familias, comunidades y asociaciones indígenas, las instituciones públicas, comunales o regionales y sus autoridades, en uso de facultades, deberán facilitar su acceso a los bienes nacionales de uso público, respetando y resguardando el ejercicio de las prácticas consuetudinarias y tradicionales para la comercialización de la producción de los Pueblos Originarios en los lugares que tradicional o habitualmente han usado.”.

Puesto en votación el artículo con la indicación fue aprobado, sin mayor debate, por la mayoría de los diputados presentes. (6 votos a favor y 1 en contra).

Votaron a favor las diputadas Hertz y Nuyado y los diputados Alarcón, Crispi, Jiménez y Venegas. Votó en contra el diputado Urriticoechea.

#### Artículo 2

*“Cuando se encuentren las comunas o regiones en Estado de Excepción Constitucional, las autoridades públicas a cargo, deberán proveer de los espacios y facilitar el acceso a las personas, familias, comunidades y asociaciones indígenas para la comercialización de la producción de los Pueblos Originarios, respetando y resguardando el ejercicio de sus prácticas consuetudinarias.”*

**--- Se presentó una indicación de las diputadas Hertz y Nuyado, y de los diputados Crispi, Jiménez y Saldívar**, para eliminar el artículo 2.

Puesto en votación, el artículo con la indicación fue aprobado, sin mayor debate, por mayoría. (6 votos a favor y 1 en contra).

Votaron a favor las diputadas Hertz y Nuyado y los diputados Alarcón, Crispi, Jiménez y Venegas. Votó en contra el diputado Urriticoechea.

### **III.- DOCUMENTOS SOLICITADOS Y PERSONAS ESCUCHADAS POR LA COMISIÓN**

Vuestra Comisión recibió a la Subsecretaria de Derechos Humanos, señora Lorena Recabarren; al asesor legislativo de la Biblioteca del Congreso Nacional señor Matías Meza-Lopehandia; a la habilitada en Derecho y asesora de hortaliceras de las asociaciones Kelluzomowen y Folil Mapu Temuco, señora Javiera Baeza, y a la presidenta de la Asociación de Hortaliceras Kelluzomowen (solidaridad entre mujeres) Temuco, señora Yolanda Llanquítur.

#### **IV.- ARTÍCULOS QUE DEBEN SER CONOCIDOS POR LA COMISIÓN DE HACIENDA.**

De conformidad a lo establecido en el N° 4 artículo 302 del Reglamento de la Corporación, la Comisión dejó constancia que no existen disposiciones que deban ser conocidas por la Comisión de Hacienda.

#### **V.- ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADAS O DECLARADAS INADMISIBLES**

Se rechazó el artículo segundo de la iniciativa:

“Artículo 2.- Cuando se encuentren las comunas o regiones en Estado de Excepción Constitucional, las autoridades públicas a cargo, deberán proveer de los espacios y facilitar el acceso a las personas, familias, comunidades y asociaciones indígenas para la comercialización de la producción de los Pueblos Originarios, respetando y resguardando el ejercicio de sus prácticas consuetudinarias.”

#### **VI.- TEXTO DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN**

Por las razones señaladas y por las que expondrá oportunamente el señor Diputado Informante, esta Comisión recomienda aprobar el siguiente:

#### **PROYECTO DE LEY**

Artículo 1.- Reconócese las prácticas consuetudinarias de comercialización de la producción generadas por la economía familiar campesina de las personas, familias, comunidades y asociaciones de los pueblos originarios reconocidos en la ley N° 19. 253 que Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, en las comunas y regiones donde habitan o

en los lugares que tradicional o habitualmente han usado para comercializar sus productos.

Se entenderá como producción de la economía familiar campesina y/o urbana de pueblos originarios, las actividades que realizan personas indígenas, tales como las artesanías, las industrias rurales y comunitarias, las actividades tradicionales y relacionadas con la economía agraria, así como la resultante de la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección, y cuyo resultado sea una producción de menor tamaño o la cantidad necesaria para satisfacer el consumo de la persona que la realiza, de su familia y organización y cuyo remanente o producción se comercializa sin intermediación, salvo las excepciones contempladas en esta ley o en otras leyes.

Se autoriza a la comunidad o asociaciones indígenas y a las personas o familias pertenecientes a ellas para comercializar el remanente de su producción no consumida o aquella proveniente de producciones de menor tamaño, directamente al público o a un comercializador que sea micro o pequeña empresa, locatario menor de feria libre.

La comercialización de la producción procedente de la economía familiar campesina y/o urbana de los pueblos originarios no podrá ser restringida de ninguna forma mediante actos administrativos de la municipalidad respectiva, sin la consulta indígena a las personas, familias u organizaciones indígenas afectadas, obtenida de conformidad al Convenio N° 169 Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo.

Las organizaciones indígenas que menciona esta ley elaborarán un registro de prácticas de comercialización, de comercializadores y productos que serán considerados parte de la economía familiar campesina y/o urbana de los pueblos originarios, el que será ingresado en la oficina de parte de la municipalidad respectiva, debiendo esta solo constatar que las personas que se inscriban sean indígenas de conformidad a lo señalado en el inciso primero.

Con la finalidad de dar protección a las prácticas de comercialización de las personas, familias, comunidades y asociaciones indígenas, las instituciones públicas, comunales o regionales y sus autoridades, en uso de sus facultades, deberán facilitar su acceso a los bienes nacionales de uso público, respetando y resguardando el ejercicio de las prácticas consuetudinarias y tradicionales para la comercialización de la producción de los pueblos originarios en los lugares que tradicional o habitualmente han usado.

Artículo 2.- Eliminado.

\*\*\*\*\*

Tratado y acordado en sesiones de 28 de octubre, 4, 11 y 25 de noviembre, 2 y 16 de diciembre de 2020, con la asistencia de las diputadas señoras Cuevas, doña Nora; Hertz, doña Carmen y Nuyado, doña Emilia y de los diputados señores Alarcón, don Florcita; Baltolu, don Nino; Celis, don Andrés; Crispi, don Miguel; Jiménez, don Tucapel; Molina, don Andrés; Saldivar, don Raúl; Schalper, don Diego; Urruticoechea, don Cristóbal y Venegas, don Mario.

Sala de la Comisión, a 16 de diciembre de 2020.



**MATHIAS LINDHORST FERNÁNDEZ**  
Abogado, Secretario de la Comisión