

OEA/Ser.L/V/II.168
Doc. 61
5 mayo 2018
Original: español

INFORME No. 51/18
PETICIÓN 1779-12
INFORME DE ADMISIBILIDAD

PUEBLOS INDÍGENAS MAYA KAQCHIKUEL DE SUMPANGO Y
OTROS
GUATEMALA

Aprobado por la Comisión en su sesión No. 2127 celebrada el 5 de mayo de 2018.
168 período extraordinario de sesiones.

Citar como: CIDH, Informe No. 51/18. Admisibilidad. Pueblos Indígenas Kaqchikuel Maya de Sumpango y otros. Guatemala. 5 de mayo de 2018.



I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Asociación Sobrevivencia Cultural, Asociación Mujb'ab'1 yol (Encuentro de Expresiones) y Cultural Survival, Inc.
Presunta víctima:	Pueblos indígenas Maya Kaqchikuel de Sumpango, Sacatepéquez, Maya Achí de San Miguel Chicaj, Baja Verapaz, Maya Mam de Cajolá, Quetzaltenango, y Maya de Todos Santos de Cuchumatán, Huehuetenango
Estado denunciado:	Guatemala
Derechos invocados:	Artículos 1 (obligación de respetar los derechos), 13 (libertad de opinión y expresión) y 24 (igualdad ante la ley) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ¹ y artículo XIII (derecho a los beneficios de la cultura) de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre ²

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH³

Presentación de la petición:	28 de septiembre de 2012
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	7 de marzo de 2013, 21 de octubre de 2014, 16 de enero de 2015, 9 de junio de 2015 y 11 de mayo de 2016
Notificación de la petición al Estado:	26 de abril de 2017
Primera respuesta del Estado:	27 de julio de 2017

III. COMPETENCIA

Competencia <i>Ratione personae</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione loci</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione temporis</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione materiae</i>:	Sí, Convención Americana (depósito de instrumento realizado el 25 de mayo de 1978)

IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:	No
Derechos declarados admisibles:	Artículos 13 (libertad de opinión y expresión), 24 (igualdad ante la ley) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) del mismo instrumento, y artículo XIII (derecho a los beneficios de la cultura) de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, 29 de marzo de 2012
Presentación dentro de plazo:	Sí, 28 de septiembre de 2012

¹ En adelante "Convención" o Convención Americana".

² En adelante "Declaración Americana"

³ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

V. HECHOS ALEGADOS

1. La presente petición refiere a la presunta violación de los derechos a la libertad de expresión, igualdad ante la ley e identidad cultural en perjuicio de los pueblos indígenas Kaqchikuel Maya de Sumpango, Sacatepéquez; Maya Achí de San Miguel Chicaj, Baja Verapaz; Maya Mam de Cajolá, Quetzaltenango; y Maya Todos Santos de Cuchumatán, Huehuetenango, como consecuencia de la falta de reconocimiento legal de las radios que operan en sus comunidades y la persistencia de condiciones legales discriminatorias que les impide el acceso al espectro radioeléctrico y criminaliza el desarrollo de sus propios medios de comunicación.

2. Según la petición, los cuatro pueblos indígenas mencionados se han organizado para establecer en sus comunidades radios comunitarias con el objeto de difundir información a sus miembros, así como para promover y proteger sus culturas indígenas y lenguas. De acuerdo con la información presentada, desde hace varios años en el pueblo Kaqchikuel Maya de Sumpango, Sacatepéquez opera la radio comunitaria *Radio Ixchel*, en el pueblo Maya Achí de San Miguel Chicaj, Baja Verapaz opera la emisora comunitaria *Uqul Tinamil "la Voz del Pueblo"*, en el pueblo Maya Mam de Cajolá, Quetzaltenango opera la radio comunitaria *X Musical* y en el pueblo Maya de Todos Santos de Cuchumatán, Huehuetenango opera la radio comunitaria *Qman Txum*. Los peticionarios alegan que estas comunidades no han accedido a licencias de radiodifusión para operar estas emisoras debido a los obstáculos que impone la legislación vigente.

3. Explicaron que la Ley General de Telecomunicaciones de Guatemala tiene un impacto directo sobre la facultad de las presuntas víctimas de ejercer sus derechos. Afirman que esta ley no reconoce a los medios de radiodifusión comunitarios u otro tipo de medios sin ánimo de lucro e impide el acceso de los pueblos indígenas al espectro radioeléctrico en condiciones de equidad. En particular, alegan que los artículos 1, 2, 61 y 62 de esta ley establecen un proceso de otorgamiento de licencias para operar bandas de frecuencias radiales basado exclusivamente en subastas públicas, en los que resulta beneficiado con la licencia quien presente la oferta económica más alta. A juicio de los peticionarios este mecanismo excluye en la práctica la posibilidad de otorgar a los pueblos indígenas "efectiva participación [...] para optar a ser titulares de frecuencias en sus áreas lingüísticas y territorios que habitan, considerando que el común denominador de su status económico es de pobreza." Sostienen que los pueblos indígenas "no podrán acudir a un concurso público de presentación de ofertas, por carecer de recursos económicos". Alegan que este mecanismo de subastas no contempla oportunidades equitativas para los sectores de los medios de comunicación comunitarios ni atiende a las necesidades especiales de los pueblos indígenas guatemaltecos.

4. Los peticionarios alegan la falta de reconocimiento y obstáculos legales para el acceso a la frecuencia han estado acompañado de una fuerte criminalización de la operación de radios comunitarias indígenas. En particular, señalan que por el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión a través del espectro radioeléctrico, miembros de comunidades indígenas son criminalizados a través de figuras penales como el "hurto de líquidos". Igualmente, indican que son objeto de frecuentes allanamientos por parte de la policía y decomisos de equipos de transmisión radial.

5. De acuerdo con los peticionarios, en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI) firmado en 1995, Guatemala se comprometió a "[f]acilitar frecuencias para proyectos indígenas" y a "promover... la derogación de toda disposición del ordenamiento jurídico que obstaculice el derecho de los pueblos indígenas a disponer de medios de comunicación para el desarrollo de su identidad". Alegan que a la fecha estos compromisos no han sido cumplidos. Observan que varias propuestas de reforma de ley fueron presentadas ante el Congreso (la Iniciativa 2621 de 2002, la Iniciativa 3142 de 2004, la Iniciativa 3151 de 2005 y la Iniciativa 4087 de 2009), pero que hasta la fecha ninguna de estas propuestas ha sido discutida y votada por el Congreso de Guatemala.

6. Los peticionarios alegan que ante el fracaso de estas iniciativas de reforma legal, la Asociación Sobrevivencia Cultural interpuso en 2011 una acción de inconstitucionalidad de ley de carácter general en contra de los artículos 1, 2, 61 y 62 de la actual Ley General de Telecomunicaciones de Guatemala. En la acción se alegó que dichos artículos infringen directamente artículos de la Constitución del país, "[p]or no contemplar el derecho de las comunidades indígenas a que puedan ser sujetos de derecho a obtener el beneficio de utilizar

el espacio radioeléctrico para la difusión de la cultura y espiritualidad, sin tomar en cuenta su situación histórica, económica y mayoritaria”.

7. En particular, la acción interpuesta planteó que “la Ley General de Telecomunicaciones en sus dos primeros artículos, [...], no contempla el derecho de las comunidades indígenas a que puedan ser sujetos de derecho a obtener el beneficio de utilizar el espacio radioeléctrico para la difusión de la cultura y la espiritualidad, pues de su redacción, solamente dispone el desarrollo e inversión, mediante competencia, obviando el desarrollo de la cultura del pueblo indígen[a]”. Igualmente, afirmó que los artículos 61 y 62 de la misma ley “[c]onstituyen el complemento de la acción discriminatoria del Estado hacia los pueblos indígenas, tomando en cuenta que [...] los pueblos indígenas de origen Maya de Guatemala, carecen de recursos económicos, desde siempre, por lo que, no considerar su situación histórica y mayoritaria en este país, y luego imponer la única vía de obtención de frecuencias en un mecanismo de proposición de mejor y más alta oferta económica, solamente es evidencia concreta y expresa de contrariar el artículo 4 de la Constitución Política de la República”.

8. En marzo de 2012, la Corte de Constitucionalidad declaró sin lugar la acción de inconstitucionalidad, al señalar que no advertía vulneración de artículo alguno del texto constitucional. En particular, la Corte indicó que las normas cuestionadas “[s]e refieren específicamente al procedimiento general a seguir para llevar a cabo el concurso y la subasta públicos, sin advertirse distinción, exclusión, limitación o preferencia fundada en raza, color, sexo, idioma, religión, posición, origen o de similar naturaleza, que obstruya, restrinja o impida el acceso de ‘cualquier persona interesada’ a la participación en el procedimiento que se lleva a cabo para la adjudicación de títulos de usufructo de frecuencias del espectro radioeléctrico, ni que de alguna manera con tales regulaciones se vulnere el reconocimiento, respeto y promoción de las formas de vida, costumbre, tradiciones, idiomas y formas de organización social de los grupos étnicos en el país”. Los peticionarios indican que fueron notificados de este fallo de la Corte Constitucional el 29 de marzo de 2012.

9. Los peticionarios indican que desde que se presentó la petición ante la CIDH en septiembre de 2012 hasta mayo de 2016, la situación de las radios comunitarias no ha mejorado. Así por ejemplo, informan que en mayo de 2012, la emisora comunitaria Maya Achí, Uqul Tinamit “La Voz del Pueblo”, fue allanada por el Ministerio Público y la policía nacional, y uno de sus trabajadores voluntarios fue arrestado al momento del allanamiento. Asimismo, el 5 de diciembre de 2012, el Presidente de la República firmó el Decreto 34-2012, “permitiendo que los titulares de usufructo extiendan por 20 años adicionales sus derechos de usufructo otorgadas bajo la ley de telecomunicaciones”. De acuerdo con los peticionarios, “el Congreso aprobó la ley sin mucho debate y completamente sin consultar a los pueblos indígenas de Guatemala”. Los peticionarios afirman que este decreto obstaculiza aún más el acceso a frecuencias radioeléctricas en igualdad de condiciones, particularmente para los pueblos indígenas, ya que congela por 20 años la distribución del espectro.

10. Por su parte, el Estado solicita que la CIDH declare la presente petición inadmisibles, “[t]oda vez que, el Estado no vulnera derecho alguno consagrado en la Convención American[a]”. En particular, indica que de conformidad con la Constitución guatemalteca, las frecuencias radioeléctricas son propiedad del Estado y que por tanto se requiere estar autorizado legalmente para explotar ese bien. Afirma que el Estado se ha organizado para que a través de la Superintendencia de Telecomunicaciones y la Dirección General de Radiodifusión y Televisión Nacional “se pueda acceder legalmente a la explotación de un recurso que es propiedad del Estado”. Asimismo, indica que como Estado miembro del Convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), se comprometió, entre otros, a “reconocer la necesidad de adoptar cuantas medidas sean posibles para impedir el funcionamiento de instalaciones y aparatos de cualquier clase que perturben los legalmente autorizados”.

11. El Estado guatemalteco añade que la persecución penal que efectúa el Ministerio Público como ente encargado, ha sido por la utilización ilegal de un bien del Estado, “apegado al principio de objetividad”, sin distinción en cuanto al contenido de los programas difundidos. En tal sentido, alega que no se ha cometido discriminación alguna en perjuicio de persona individual o jurídica en relación a la obtención de una frecuencia radioeléctrica, “exclusivamente se ha requerido el cumplimiento a los requisitos legales establecidos para el efecto”. Sobre el particular, informa que la Fiscalía de Delitos Cometidos por el Uso Ilegal de Frecuencias Radioeléctricas había realizado, a la fecha, 165 diligencias de allanamiento, inspección, registro y secuestro de

evidencia en bienes inmuebles en los cuales había determinado la utilización y/o explotación de una frecuencia radioeléctrica; así como se habían emitido sentencias en contra de 65 personas por la comisión del delito de hurto.

12. Respecto de las iniciativas de ley presentadas al Congreso de la República en relación a radiodifusión comunitaria, el Estado indica que en los registros de la Dirección Legislativa del Congreso obra la Iniciativa 2621, que dispone aprobar la Ley en la temática. Señala que esta se encuentra pendiente de dictamen por parte de la Comisión de Comunicación, Transporte, Obras Públicas y Vivienda.

VI. ANÁLISIS DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

13. Los peticionarios alegan que han agotado los recursos de jurisdicción interna aplicables, con el ejercicio de una acción de inconstitucionalidad contra varias disposiciones de la Ley General de Telecomunicaciones, que a su juicio imponen obstáculos legales para que los pueblos, presuntas víctimas en el presente caso, accedan al espectro radioeléctrico en condiciones de equidad. La acción fue interpuesta ante la Corte de Constitucionalidad en 2011, cuyo fallo les fue notificado el 29 de marzo de 2012. El Estado, por su parte, no ha controvertido este hecho ni ha presentado observaciones respecto del agotamiento de los recursos judiciales internos en el presente asunto.

14. Para los efectos de la admisibilidad, la Comisión considera que las disposiciones legislativas impugnadas constitucionalmente en el presente caso tienen un efecto directo en los derechos de las presuntas víctimas, quienes alegan que esta ley es discriminatoria y les impide ejercer sus derechos a la libertad de expresión, igualdad ante la ley e identidad cultural en igualdad. En este tipo de situaciones, la acción de inconstitucionalidad puede constituir un recurso idóneo para proteger la situación jurídica infringida⁴.

15. De acuerdo con el ordenamiento jurídico interno, la Corte de Constitucionalidad de Guatemala tiene entre sus funciones, conocer en única instancia de las impugnaciones interpuestas contra leyes objetadas de constitucionalidad (artículos 267 y 272 literal a.)⁵ y emitir una determinación sobre los derechos que alegan afectados por las leyes⁶. La decisión que emite en esta materia es definitiva y vinculante.

16. Dado que en el presente caso hay una decisión definitiva de la más alta instancia judicial de Guatemala sobre los hechos denunciados, la Comisión considera que se han agotado los recursos internos en los términos del artículo 46.1.a de la Convención Americana. Además, considerando que la petición fue recibida el 28 de septiembre de 2012, la Comisión estima que se ha cumplido con el plazo de presentación de la presente petición establecido en el artículo 46.1.b de la Convención Americana.

17. Por otro lado, la Comisión Interamericana toma nota del reclamo del Estado sobre lo que describe o califica como la extemporaneidad en el traslado de la petición. La CIDH señala al respecto que ni la Convención Americana ni el Reglamento de la Comisión establecen un plazo para el traslado de una petición al Estado a partir de su recepción y que los plazos establecidos en el Reglamento y en la Convención para otras etapas del trámite no son aplicables por analogía⁷.

⁴ Véase CIDH, Informe N° 25/04 (Admisibilidad), Petición 12.361, Ana Victoria Sánchez Villalobos y otros c. Costa Rica. 11 de marzo de 2004. Párrs. 60 y 62; CIDH, Informe N° 28/98 (Admisibilidad), Caso 11.625, María Eugenia Morales de Sierra c. Guatemala. 6 de marzo de 1998. Párr. 28.

⁵ Constitución Política de la República de Guatemala. Capítulo IV – Corte Constitucionalidad. Artículo 272.- Funciones de la Corte de Constitucionalidad. La Corte de Constitucionalidad tiene las siguientes funciones: a. Conocer en única instancia de las impugnaciones interpuestas contra leyes o disposiciones de carácter general, objetadas parcial o totalmente de inconstitucionalidad; (...). Disponible para consulta en: https://www.oas.org/juridico/mla/sp/gtm/sp_gtm-int-text-const.pdf

⁶ Véase CIDH, Informe N° 25/04 (Admisibilidad), Petición 12.361, Ana Victoria Sánchez Villalobos y otros c. Costa Rica. 11 de marzo de 2004. Párrs. 60 y 62; CIDH, Informe N° 28/98 (Admisibilidad), Caso 11.625, María Eugenia Morales de Sierra c. Guatemala. 6 de marzo de 1998. Párr. 28.

⁷ Véase por ejemplo CIDH, Informe No. 56/16. Petición 666-03. Admisibilidad. Luis Alberto Leiva. Argentina. 6 de diciembre de 2016. También véase Corte IDH, *Caso Mémoli vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2013. Serie C No. 295, párrs. 30-33.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

18. En vista de los elementos de hecho y de derecho presentados por las partes y la naturaleza del asunto puesto bajo su conocimiento, la Comisión considera que, de ser probadas, las alegaciones de los peticionarios podrían caracterizar violaciones a los artículos 13 (libertad de opinión y expresión), 24 (igualdad ante la ley) de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) del mismo instrumento.

19. En varias oportunidades, la CIDH y la Relatoría Especial han reconocido que los medios de comunicación comunitarios cumplen en nuestra región una función fundamental para el ejercicio de distintos sectores de la sociedad a la libertad de expresión y al acceso a la información. En dichos pronunciamientos han establecido que resulta necesario que los Estados los reconozcan legalmente y que se contemplen reservas de espectro para este tipo de medios, así como condiciones equitativas de acceso a las licencias que diferencien las realidades distintas de los medios privados no comerciales⁸. La CIDH ha señalado, asimismo, que “la entrega o renovación de licencias de radiodifusión debe estar sujeta a un procedimiento claro, justo y objetivo que tome en consideración la importancia de los medios de comunicación para que todos los sectores de la sociedad [...] participen informadamente en el proceso democrático. [...]”⁹.

20. En relación con el reclamo sobre la presunta violación del artículo XIII (derecho a los beneficios de la cultura) de la Declaración Americana, la CIDH reitera que una vez que la Convención Americana entra en vigor en relación con un Estado, ésta y no la Declaración pasa a ser la fuente primaria de derecho aplicable por la Comisión, siempre que en la petición se aleguen violaciones de derechos sustancialmente idénticos consagrados en los dos instrumentos. Teniendo en cuenta que el artículo 26 de la Convención hace una referencia general a los derechos económicos, sociales y culturales, y que estos deben ser determinados en conexión con la Carta de la OEA e instrumentos aplicables, la Comisión considera que en casos donde se alegue alguna violación específica de la Declaración relacionada con el contenido general del artículo 26 antes referido, el análisis de su correspondencia e identidad es propia de la etapa de fondo.

21. Finalmente, sobre la base de la información presentada, la CIDH entiende que la petición se refiere a cuatro comunidades indígenas, las cuales reclaman el ejercicio colectivo de su derecho a la libertad de expresión y sus derechos culturales. Sobre el particular, la Corte Interamericana estableció que “la normativa internacional relativa a pueblos y comunidades indígenas o tribales reconoce derechos a los pueblos como sujetos colectivos del Derecho Internacional y no únicamente a sus miembros. Puesto que los pueblos y comunidades indígenas o tribales, cohesionados por sus particulares formas de vida e identidad, ejercen algunos derechos reconocidos por la Convención desde una dimensión colectiva”¹⁰. Igualmente, en el Reglamento y las decisiones de la CIDH se reconocen situaciones en las cuales no es posible identificar a cada víctima por su nombre. La Comisión reconoce que ciertas violaciones de derechos humanos, por su índole o circunstancias, podrían afectar a una persona en particular o a un grupo de personas que pueden identificarse con criterios específicos, situación que se observaría en el presente caso¹¹.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 13, 24 y 26 de la Convención Americana en conexión los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, y el artículo XIII de la Declaración Americana.

⁸ CIDH. Relatoría Especial para la libertad de expresión. Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e Incluyente. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 3/09. 30 de diciembre de 2009. Párrs. 96-97.

⁹ CIDH. Relatoría Especial para la libertad de expresión. Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e Incluyente. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 3/09. 30 de diciembre de 2009. Párrs. 111-112.

¹⁰ Corte I.D.H. Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016. Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el sistema interamericano de derechos humanos (interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 16, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46 y 62.3 de la Convención Americana sobre derechos humanos así como del artículo 8.1.A y B del Protocolo de San Salvador”. Párr. 75.

¹¹ CIDH, Informe N° 64/15 (Admisibilidad), Petición 633-04, Pueblos Mayas y miembros de las comunidades de Cristo Rey, Bullet Tree, San Ignacio, Santa Elena y Santa Familia, Belice, 27 de octubre de 2015, párr. 27.

2. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la ciudad de Santo Domingo, República Dominicana, a los 5 días del mes de mayo de 2018. (Firmado): Margarete May Macaulay, Presidenta; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Primera Vicepresidenta; Luis Ernesto Vargas Silva, Segundo Vicepresidente; Francisco José Eguiguren Praeli, Joel Hernández García, Antonia Urrejola, y Flávia Piovesan, Miembros de la Comisión.