

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 205
7 septiembre 2021
Original: español

INFORME No. 197/21
PETICIÓN 1364-11
INFORME DE ADMISIBILIDAD

PUEBLO GARÍFUNA
HONDURAS

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 7 de septiembre de 2021.

Citar como: CIDH, Informe No. 197/21. Petición 1364-11. Admisibilidad. Pueblo Garífuna. Honduras. 7 de septiembre de 2021.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria	Organización Fraternal Negra Hondureña
Presunta víctima	Pueblo Garífuna de Honduras
Estado denunciado	Honduras
Derechos invocados	Artículo 21 (derecho a la propiedad) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ¹ en relación con su artículo 1.1 y 2 y otros tratados internacionales ²

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH³

Recepción de la petición	6 de octubre de 2011
Información adicional recibida durante la etapa de estudio	7 de octubre de 2011; 23 de febrero, 23 de agosto y 20 de noviembre de 2012; 15 de enero, 20 de agosto y 12 de septiembre de 2013; 16 de enero de 2014; y 21 de julio de 2016
Notificación de la petición	12 de septiembre de 2018
Primera respuesta del Estado	12 de diciembre de 2018
Advertencia sobre posible archivo	8 de agosto de 2019

III. COMPETENCIA

<i>Ratione personae</i>	Sí
<i>Ratione loci</i>	Sí
<i>Ratione temporis</i>	Sí
<i>Ratione materiae</i>	Sí, Convención Americana (depósito de instrumento realizado el 8 de septiembre de 1977)

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

Duplicación y cosa juzgada internacional	No
Derechos admitidos	Artículo 21 (derecho a la propiedad), y 25 (protección judicial) de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 y 2 de dicho tratado.
Agotamiento de recursos o procedencia de una excepción	Sí, en los términos de la Sección VI
Presentación dentro de plazo	Sí, en los términos de la Sección VI

V. RESUMEN DE LOS HECHOS ALEGADOS

1. La petición presentada por la Organización Fraternal Negra Hondureña (en adelante "OFRANEH" o "la parte peticionaria") en representación del Pueblo Garífuna denuncia violaciones del derecho de propiedad colectiva sobre el territorio ancestral de dicho pueblo. La parte peticionaria indica que la Ley de Propiedad fue promulgada en junio de 2004 mediante el Decreto No. 82-2004, en el marco de una política de Estado que permite la realización de todo tipo de negocios y actos jurídicos con los bienes sujetos a dicho régimen. Sostiene que la ley contiene una profunda reforma de la normativa e institucionalidad que hasta entonces regulaban en forma general los procesos de registro de propiedad; y que introduce nuevas figuras jurídicas de derecho civil que modifican el derecho sustantivo, específicamente en cuanto al derecho de propiedad inmueble a través del Catastro, la Regularización y el Registro en Folio Real. Agrega que el proceso de regularización sustituye algunos modos de adquirir la propiedad establecidos en marco normativo

¹ En adelante "la Convención Americana" o "la Convención".

² La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

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

hondureño por un proceso meramente administrativo, que fusiona en una misma figura jurídica los derechos de propiedad civil individual y los de propiedad comunal de los pueblos indígenas y negros del país⁴. La parte peticionaria señala que el Capítulo III del Título V de la Ley de Propiedad es la única norma que hace referencia precisa a los pueblos indígenas y afro hondureños y al proceso de regularización de la propiedad inmueble; sin embargo, considera que sus disposiciones atentan contra las obligaciones contraídas por el Estado en diferentes instrumentos internacionales. En su opinión, estos procesos no permiten el acceso a la consulta popular por parte del Estado, y los procesos de regularización que eventualmente se realicen tomarían en cuenta solamente aspectos de tenencia física de tales tierras y no de la posesión ancestral y demás derechos históricos de los pueblos.

2. En particular, sostiene que las disposiciones del Capítulo III mencionado violentan el derecho a la libre determinación sobre sus propias prioridades en lo que atañe a las tierras que ocupan; que niegan la esencia de la propiedad comunal en cuanto a su inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad; y en términos de la explotación de los recursos que se encuentran en los territorios indígenas, que carecen de estándares y parámetros sobre la consulta previa.

3. OFRANEH efectuó una consulta comunitaria en San Juan Tela en 2003 con participación de los delegados del Proyecto de Administración de Tierras de Honduras, durante la cual se expresó un rotundo rechazo de las versiones del proyecto de ley por considerarlo violatorio de los derechos reconocidos en el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (“OIT”) y de la Convención de Viena sobre el Derechos de los Tratados. La parte peticionaria refiere que se exigió un saneamiento territorial para solucionar los conflictos creados por las apropiaciones indebidas. Sostiene que en respuesta a ello, el Gobierno impuso un proceso de información llamado la Mesa Indígena, con una metodología no consensuada y con criterios que reducían las posibilidades de una consulta previa, libre e informada. Argumenta que el Congreso Nacional aprobó la Ley de Propiedad sin tomar en cuenta las objeciones presentadas por la consulta comunitaria Garífuna.

4. El 15 de diciembre de 2008 OFRANEH interpuso una acción ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en la que solicitó la declaratoria de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de la Ley de Propiedad en lo concerniente a los territorios indígenas. Entre los fundamentos, se planteó que dicha ley violentaba el derecho a la consulta, a la propiedad privada colectiva, al uso y manejo de los recursos en los territorios; y que no respetaba el principio de jerarquía normativa en relación con distintos tratados internacionales. La acción fue declarada inadmisibles mediante sentencia de 8 de febrero del 2011, con base en interpretaciones que la parte peticionaria describe como restrictivas del Código Civil y de principios de propiedad privada individual, para justificar la vigencia de dicha norma bajo criterios de utilidad, necesidad pública e interés social.

5. La parte peticionaria aduce que el Estado ha realizado una serie de intervenciones como “procesos de regularización [...], segregaciones e inscripciones de tierra indígena”; y que al mismo tiempo “se han denegado peticiones territoriales y se han ignorado un promedio de 100 acciones legales en defensa de los territorios hechas por las organizaciones indígenas”. Afirma que los pueblos indígenas del país se hallan en indefensión, pues no pueden hacer valer sus derechos, especialmente en los casos de desintegración de los títulos comunitarios a través de los procesos de regularización predial y ante la falta de seguridad jurídica de los títulos y derechos posesorios ancestrales. En particular, denuncia que el Estado ha otorgado concesiones sobre ríos y distintos territorios indígenas para la construcción de represas hidroeléctricas, sin consulta alguna; y que ha iniciado obras en algunos de los territorios usurpados sin realizar los estudios de impacto social y ambiental. Argumenta adicionalmente que el elevado número de concesiones sobre ríos de estas comunidades pone en riesgo el libre acceso y aprovechamiento de los recursos que brinda dicha fuente de alimentos, así como la integridad personal de sus integrantes ante las constantes amenazas y actos de intimidaciones al resto de la comunidad⁵.

⁴ La parte peticionaria señala que el proceso de regularización “aunque no se define claramente en la ley, se entiende como un procedimiento administrativo tendiente a consolidar derechos reales, por ende de naturaleza civil, sobre bienes inmuebles, con el fin de ser inscritos en dominio pleno en el Registro que al efecto lleva el Instituto de la Propiedad, sin limitación o distinción alguna en cuanto a sujetos, individual o colectivamente, y con limitaciones estrictas en cuanto a la posesión y tenencia material se refiere”.

⁵ En este respecto los peticionarios hacen alusión al caso de la Comunidad Garífuna de Punta Piedras.

6. Alega asimismo que el Estado aprobó el Estatuto Constitucional de Regiones Especiales de Desarrollo (“Ley RED”) y que luego de que esta fuera declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia, aprobó la Ley Orgánica de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (“Ley ZEDE”) como una nueva versión. De acuerdo con la parte peticionaria, estas leyes estipulan la creación de las llamadas ZEDE, conocidas igualmente como ciudades modelo. Refiere que no se ha dado a conocer en forma clara la información sobre las ZEDE, pero que en varias ocasiones los miembros del Congreso Nacional y la Casa Presidencial han indicado que una de las ciudades modelo se localizaría entre el río Sico y la Bahía de Trujillo, lugar en que se encuentran ubicadas 24 comunidades garífunas. Dichas comunidades se consideran amenazadas ante las posibles disoluciones de títulos comunitarios a raíz de la figura contemplada en el artículo 100 de la Ley de Propiedad y en consecuencia de ventas ilegales de tierras dentro de estos mismos títulos, lo que resultaría en el desplazamiento de los miembros del pueblo garífuna⁶.

7. En noviembre de 2010 fue expedido el Testimonio de Escritura Pública No. 191 denominado “Protocolización Punto de Acta No. 021 de la Comunidad de Triunfo de la Cruz” otorgado por Braulio Martínez Núñez, en su condición de Presidente de la Junta Directiva paralela del Patronato de dicha comunidad. En dicho documento se invoca el artículo 100 de la Ley de Propiedad y la celebración de una Asamblea General para autorizar esta decisión, por la que se acuerda desmembrar el título comunitario otorgado por el Instituto Nacional Agrario a favor del proyecto de desarrollo urbanístico-turístico denominado “Complejo Comunitario Garífuna Laguna Negra”. La parte peticionaria describe que la mencionada junta funciona como un patronato paralelo impuesto por la Municipalidad de Tela y los empresarios turísticos; y que la supuesta asamblea comunitaria en que se habría aprobado el desmembramiento nunca tuvo lugar. Argumenta que la información se obtuvo de manera fortuita, por lo que teme que haya desmembramientos similares de otros títulos comunitarios a lo largo de la costa garífuna a raíz de la Ley ZEDE.

8. Por otro lado, la parte peticionaria señala que los pueblos indígenas no fueron informados ni consultados sobre la emisión del Plan de Nación 2012-2022, Visión de País 2010-2038, la Ley de Aguas, la Ley ZEDE, La ley de Pesca, la actual versión de la Ley de Consulta. Ello tampoco habría sucedido respecto a una serie de decretos relacionados con la privatización de más de medio centenar de cuencas hidrográficas, todo lo cual considera violatorio del derecho a la consulta. Alega que el territorio del pueblo garífuna se encuentra amenazado por dichas leyes, sustentadas en la Ley de Propiedad, como base para la entrega de su territorio a proyectos de capital extranjero, destinados a crear las denominadas ciudades modelo.

9. El Estado, por su parte, argumenta la presentación extemporánea de la petición ya que la sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de 8 de febrero de 2011 fue notificada a los peticionarios el 3 de marzo de 2011 y la petición fue presentada el 6 de octubre del mismo año. Afirma igualmente alega que se encuentra en indefensión porque la parte peticionaria pretende utilizar el sistema interamericano para que conozca del derecho interno sin haber agotado los recursos adecuados. En tal sentido, el Estado argumenta que OFRANEH interpuso el recurso de inconstitucionalidad con relación a distintos artículos de la Ley del Instituto de la Propiedad y el artículo 83 de su Reglamento, pero que planteó la vulneración de artículos adicionales no incluidos en el recurso mencionado. El Estado señala que la parte peticionaria se limita a informar que ha interpuesto más de 100 denuncias y demandas, sin detallar las personas que habrían sido víctimas, ni el motivo correspondiente. Agrega que la parte peticionaria insiste en los supuestos intentos de subastar la franja del territorio que incluía 24 comunidades garífunas, nombrando solo 19 comunidades, pero que no indica ni acredita los recursos agotados; y que solo hace alusión a unas presuntas vulneraciones sin describir un nexo causal entre las violaciones a los derechos humanos y la Ley de Propiedad; la Ley RED que fue declarada inconstitucional; y la Ley ZEDE.

10. El Estado sostiene que el recurso de inconstitucionalidad era el idóneo para invalidar los artículos de la Ley de Propiedad en la medida en que fueran contrarios a tratados internacionales o la Constitución. En cuanto al cuestionamiento de los actos de la administración pública de carácter general, como el Reglamento de la Ley de Propiedad, y los reclamos por los daños que les pudiera ocasionar, la parte

⁶ Igualmente señalan que se encontrarían en riesgo la mitad de los integrantes del pueblo garífuna de Honduras de los territorios de Guadalupe, San Antonio, Santa Fe, Limón, Punta Piedra, Cusuna, Ciriboya, Irióna, San José de la Punta, Sangrelaya, Cocalito, San Isidro de Tocamacho, San Pedro de Tocamacho, Coyoles, Batalla, Pueblo Nuevo, Buena Vista, la Fe y Plaplaya.

peticionaria pudo haber agotado la jurisdicción contencioso-administrativa o, en su defecto, interponer un recurso de amparo. Asimismo, sostiene que la parte peticionaria no se encuentra en los supuestos regulados en el artículo 46.2 de la Convención Americana, ya que pudieron agotar el recurso de inconstitucionalidad.

11. Alega igualmente que la petición debe ser rechazada conforme a la llamada “fórmula de la cuarta instancia” en relación la acción de inconstitucionalidad, debido a que la parte peticionaria no alega que las presuntas víctimas hubieran sido afectadas en sus garantías judiciales, sino que buscan que se les reconozca un supuesto derecho en virtud de la sentencia de inconstitucionalidad dictada por el órgano competente.

12. Por otra parte, en relación con el caso de la Comunidad Garífuna de Punta Piedra y la denuncia del desmembramiento de Laguna Negra de la Comunidad Garífuna de Triunfo de la Cruz, el Estado sostiene que estos hechos ya han sido decididos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia de 8 de octubre de 2015, por lo cual se estaría ante una cosa juzgada internacional al constituirse sustancialmente la reproducción de casos con las mismas partes, objeto y base legal. En el caso del desmembramiento de Laguna Negra, sostiene que la parte peticionaria alega una supuesta vulneración por desmembramiento, sin acreditar el agotamiento de los recursos internos; e insiste que en la sentencia de la Corte Interamericana no se pudo acreditar en ese momento las supuestas vulneraciones ni la ubicación de dicha comunidad.

VI. AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

13. La Comisión Interamericana observa que las presuntas víctimas son las personas integrantes de las comunidades del Pueblo Garífuna, culturalmente diferenciado, con organización y autoridades propias, de tradición oral; y que desde hace décadas vienen realizando gestiones ante las autoridades con el objeto de que se les reconozca su territorio ancestral y se les permita el uso y disfrute de sus derechos. La Comisión Interamericana destaca que en el derecho internacional en general, y en el derecho interamericano específicamente, se requiere de protección especial para que los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes puedan ejercer sus derechos plena y equitativamente con el resto de la población.

14. El Estado argumenta la diferencia entre los artículos impugnados a través de la acción de inconstitucionalidad y los referidos en el presente trámite; así como la idoneidad de dicha acción, de la jurisdicción contenciosa administrativa o, en su defecto, el amparo como recursos idóneos disponibles. La parte peticionaria, a su vez, señala la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra varias disposiciones de la Ley de Propiedad a fin de cuestionar su legalidad y aplicación, así como la puesta en conocimiento del Estado de las objeciones y preocupaciones de los miembros del Pueblo Garífuna con relación a dicha Ley, en el marco de la consulta comunitaria celebrada en octubre de 2003⁷. La parte peticionaria sostiene la imposibilidad de agotar otras instancias para reclamar sus derechos en relación con la Ley de Propiedad y las demás afectaciones referidas. La Comisión Interamericana observa que los hechos denunciados en el presente caso tienen relación con la protección efectiva del derecho de propiedad colectiva del Pueblo Garífuna respecto a la vigencia de la Ley de Propiedad; y que la pretensión principal de la parte peticionaria se refiere a la incompatibilidad de la mencionada Ley con el derecho a la propiedad establecido en la Convención Americana, y con los estándares desarrollados por el sistema interamericano con relación a los pueblos indígenas.

15. A efectos de admisibilidad, en determinadas situaciones la acción de inconstitucionalidad puede constituir un recurso idóneo para proteger la situación jurídica infringida⁸. Conforme a los documentos aportados por las partes, el 28 de septiembre de 2006 se firmó un acta de entendimiento entre OFRANEH y autoridades con participación de representantes de distintas comunidades garífunas⁹ con el objeto de

⁷ CIDH. Situación de derechos humanos en Honduras. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15. 31 diciembre 2015, párr. 420; CIDH. Informe No. 76/12. Caso 12.548. Fondo. Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros. Honduras. 7 de noviembre de 2012, párr. 190; y CIDH. Informe No. 63/10. Petición 1119-03. Admisibilidad. Comunidad Garífuna Punta Piedra y sus miembros. Honduras. 24 de marzo de 2010, párr. 39.

⁸ CIDH, Informe No. 51/18, Petición 1779-12. Admisibilidad. Pueblos Indígenas Maya Kaqchikuel de Sumpango y otros. Guatemala. 5 de mayo de 2018, párrs. 13, 14 y 16; y CIDH, Informe No. 47/18, Petición 975-07. Admisibilidad. Jasper McDonald Hamilton. Costa Rica. 4 de mayo de 2018, párr. 12.

⁹ Como la comunidad Masca, Travesía, Bajamar, San Juan, Triunfo de la Cruz, La Rosita, Sambo Creck, Cayos Chachauate, Punta Piedra, Cusuna, Ciriboya, San José de la Punta, Pueblo Nuevo, San Isidro, Tocamacho, San Pedro de Tocamacho, Coralito, Irióna Viejo, Sangrelaya, Batalla, Coyooles, La Fe, Buena Vista y Plaplaya.

responder a las solicitudes planteadas al Presidente de la República por las Comunidades Garífunas de la zona norte del país, que fueron priorizadas por consenso¹⁰. Al respecto, la CIDH observa que el punto 9 dicho documento, bajo el título de “Caso Programa Administración de Tierras de Honduras (PATH)” plantea la derogación del Capítulo III de la Ley de la Propiedad al mismo tiempo que se acuerda que tanto el Estado como OFRANEH trabajarían conjuntamente en las reformas. El Estado no presenta alegato alguno sobre el particular.

16. La CIDH toma nota de las múltiples acciones documentadas por la parte peticionaria, del hecho que se cuenta con una decisión definitiva de la más alta instancia judicial de Honduras con relación a las disposiciones legislativas impugnadas constitucionalmente y los alegatos presentados ante la autoridad judicial en el presente asunto. En consecuencia, la Comisión Interamericana considera acreditado el propósito de la parte peticionaria de acceder a los recursos internos que ofrece el Estado para preservar su territorio ancestral, pero estima que no se le otorgó una protección efectiva, lo que constituye una de las causales de excepción a la regla de agotamiento prevista en el artículo 46.2(a) de la Convención Americana.

17. Adicionalmente, la Comisión Interamericana observa que la parte peticionaria ha presentado alegatos respecto a las presuntas concesiones otorgadas sin consulta sobre ríos para la construcción de represas hidroeléctricas; a las vulneraciones derivadas de la aprobación y vigencia de distintas normas como la Ley ZEDE, el Plan de Nación 2012-2022, Visión de País 2010-2038, la Ley de Aguas, la Ley de Pesca, y la actual versión de Ley de Consulta; así como a los procesos de regularización, segregaciones e inscripciones de tierra indígena y de títulos comunitarios. La parte peticionaria argumenta que las organizaciones indígenas han presentado unas 100 acciones legales, que han sido desestimadas bajo excepciones de derecho civil o que han sido sometidas a inamovilidad procesal. La CIDH considera que la parte peticionaria ha acreditado también en este aspecto del reclamo su esfuerzo por acceder a los recursos internos, por lo que decide igualmente aplicar a los mencionados alegatos la excepción del artículo 46.2(a) de la Convención Americana.

18. Con respecto al plazo de presentación, la CIDH ha aplicado la excepción al agotamiento de los recursos internos prevista en el artículo 46.2(a) de la Convención Americana. La petición fue recibida el 6 de octubre de 2011, y la sentencia de la acción de inconstitucionalidad fue notificada el 3 de marzo de 2011. En vista del contexto y las características del presente asunto, la Comisión Interamericana considera que la petición fue presentada dentro de un plazo razonable y que debe darse por satisfecho el correspondiente requisito de admisibilidad.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

19. En cuanto a los alegatos de la parte peticionaria sobre la violación de otros tratados internacionales, la CIDH carece de competencia *ratione materiae* para pronunciarse sobre violaciones a los derechos contenidos en tratados fuera del sistema interamericano. Sin perjuicio de lo anterior, puede recurrir a los estándares establecidos en otros tratados a fin de interpretar las normas de la Convención Americana en virtud de su artículo 29¹¹.

20. La parte peticionaria alega la inconstitucionalidad e inaplicabilidad de la Ley de Propiedad en lo concerniente a los territorios indígenas, pues considera que violenta el derecho a la consulta, a la propiedad privada colectiva, así como al uso y manejo de los recursos en dichos territorios. Tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes, la Comisión Interamericana estima que los alegatos de la parte peticionaria no resultan manifiestamente infundados y requieren un estudio de fondo pues los hechos alegados, de corroborarse como ciertos, podrían constituir violaciones de los derechos reconocidos en los artículos 21 (derecho a la propiedad) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 y 2 de dicho tratado, respecto de los miembros de las comunidades del Pueblo Garífuna.

¹⁰ El documento expresa la presencia y participación de autoridades del Estado como Secretaria de Estado en los Despachos de Recursos Naturales y Ambientes, Secretario de Estado en los Despachos de Relaciones Exteriores, Secretario de Fondo Hondureño de Inversión Social, Secretario de Estado en los despachos de Turismo, Sub Secretario de Estado Gobernación y Justicia, Sub Secretario de Estado en los Despachos de Seguridad Pública, Director del Instituto Nacional Agrario, Director del Programa de Administración de Tierras Hondureñas, Gerente de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, Asistente de la Presidencia en Asuntos Sociales, Sub Procurador General de la República, Directora de Fiscales del Ministerio Público, Fiscal de las Etnias del Ministerio Público.

¹¹ CIDH, Informe No. 26/17, Petición 1208-08. Admisibilidad. William Olaya Moreno y familia. Colombia. 18 de marzo de 2017, párr. 9.

21. Por último, respecto al alegato del Estado sobre la llamada “fórmula de la cuarta instancia”, la CIDH señala que al admitir esta petición no pretende suplantar la competencia de las autoridades judiciales nacionales, sino que analizará en la etapa de fondo si los procesos judiciales internos cumplieron con las garantías del debido proceso y protección judicial, y si aquel ofreció las debidas garantías de acceso a la justicia para las presuntas víctimas en los términos de la Convención Americana.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 21 y 25 de la Convención Americana en concordancia con sus artículos 1.1. y 2.

2. Notificar a las partes la presente decisión; 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 a los 7 días del mes de septiembre de 2021. (Firmado): Antonia Urrejola, Presidenta; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Joel Hernández y Stuardo Ralón Orellana, Miembros de la Comisión.