

OEA/Ser.L/V/II.
Doc. 43
25 febrero 2020
Original: español

INFORME No. 33/20
PETICIÓN 1458-11
INFORME DE ADMISIBILIDAD

COMUNIDAD GARÍFUNA DE TRAVESÍA
HONDURAS

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 25 de febrero de 2020.

Citar como: CIDH, Informe No. 33/20. Petición 1458-11. Admisibilidad. Comunidad Garífuna de Travesía. Honduras. 25 de febrero de 2020.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria	Organización Fraternal Negra Hondureña (en adelante "OFRANEH")
Presunta víctima	Comunidad Garífuna de Travesía
Estado denunciado	Honduras
Derechos invocados	Artículos 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ¹ y otros tratados internacionales ²

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH³

Presentación de la petición	26 de octubre de 2011
Información adicional recibida durante la etapa de estudio	22 de marzo y 20 y 28 de noviembre de 2012; 22 de agosto de 2013 y 30 de enero de 2014
Notificación de la petición	26 de junio de 2017
Primera respuesta del Estado	21 de diciembre de 2017

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 de ratificación 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 8 (garantías judiciales), 21 (derecho a la propiedad), 22 (derecho de circulación y residencia) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con los artículos 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 presente petición denuncia la responsabilidad internacional del Estado de Honduras a raíz del desconocimiento por parte del Instituto Nacional Agrario (en adelante, "INA") del territorio ancestral de la comunidad Garífuna de Travesía en el marco del título definitivo de propiedad otorgado a la misma comunidad en 1997, del desconocimiento del Barrio el Esfuerzo como parte del territorio ancestral garífuna y de la construcción de pilas de óxido en su territorio por parte de la municipalidad Puerto Cortés, en violación de su derecho a la propiedad colectiva y a la consulta previa.

2. La parte peticionaria aduce que los Garífunas han poblado la localidad conocida como "Travesía" desde 1840, y de forma definitiva desde 1887, casi un siglo después del arribo de la comunidad de la isla de Roatán. Alega que el Estado de Honduras concedió en 1912 durante la administración del Presidente Manuel Bonilla, el título #92 mediante el cual reconoció por primera vez a "Travesía" como tierras ejidales.

3. Explica que posteriormente el INA como ente estatal encargado de la titulación de tierras en áreas rurales, emitió en 1966 las escrituras públicas #134 y #157; y en 1967, la escritura pública #201, en virtud de las cuales concedió a favor de la municipalidad de Puerto Cortés una multiplicidad de terrenos ejidales, incluyendo terrenos reconocidos en el título ejidal # 92 de 1912 a la comunidad Garífuna de

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

² Artículo 1, 2, 6 y 14 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

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

Travesía. Describe que en esa línea el INA otorgó en 1997 un “título definitivo de propiedad” a esta comunidad en un paraje que nunca ha sido habitado por los miembros de la comunidad y que no coincide con el título concedido en 1912 ni con las tierras ubicadas en un cordón litoral entre la Laguna de Alvarado y el Mar Caribe donde la comunidad de Travesía ha habitado durante más de un siglo, desconociendo la vinculación con el mar y los ríos como parte esencial de la cosmovisión del pueblo Garífuna. En este sentido agrega que el terreno de 263.91 hectáreas otorgado a la comunidad de Travesía a raíz de este último título es en su mayoría un humedal ubicado en una parte de su hábitat funcional que no ofrece las condiciones mínimas para la construcción de viviendas.

4. Argumenta que en este sentido el INA concretó un despojo jurídico de las tierras garífuna en tanto no existió una participación plena y efectiva de la comunidad Garífuna de Travesía para el proceso de demarcación de las tierras y no tuvo en consideración los colindes del título ancestral dejando a la comunidad en una situación de desprotección frente a la entrega por parte de la municipalidad de Puerto Cortés de las playas de Travesía y terrenos de la comunidad Garífuna a proyectos de turismo y a extranjeros. En particular, señala que a pesar que al momento de la entrega del título los miembros de la comunidad Garífuna de Travesía rechazaron el mismo, el personal del INA se limitó a señalar que, de no recibir ese título, la comunidad se quedaría sin título alguno⁴. Al respecto, insiste que la situación descrita forma parte de una práctica de despojos sistemáticos y de la inclusión de los territorios ancestrales de la mayoría de las comunidades Garífunas de Honduras dentro del radio urbano de las municipalidades, como una estrategia impulsada por el INA desde la promulgación de la Ley de Municipalidades en 1991, la cual ha servido para fortalecer la Municipalidades en detrimento de los pueblos indígenas y negros del país. Aduce que hasta la fecha el Estado no ha tomado las medidas pertinentes para solventar “la usurpación cometida a través del título otorgado por el Instituto Nacional Agrario”.

5. Asimismo, señala que, de acuerdo con constancias expedidas, la municipalidad de Puerto Cortés desconoce la existencia del Barrio el Esfuerzo, perteneciente al territorio ancestral de la comunidad de Travesía, al cual denomina Barrio Buenos Aires y lo considera como parte del casco urbano de la municipalidad⁵. Sostiene que interpuso denuncia ante el Departamento Municipal de Justicia de Puerto Cortés donde se señala “la existencia de usurpadores” que se han dedicado a la venta ilegal de terrenos del Barrio El Esfuerzo en cuyos procesos ha estado involucrado el departamento de Ordenamiento y Planeamiento Territorial de la municipalidad de Cortés. En este sentido, argumenta que la municipalidad deniega el derecho a la propiedad colectiva de la comunidad Garífuna como parte de una estrategia para desconocer la propiedad de los habitantes del Esfuerzo y conceder los predios a favor de terceros quienes señala se han dedicado a las ventas ilegales de estos terrenos. Agrega que recientemente esta autoridad ha acelerado el otorgamiento de títulos de propiedad en el Barrio El Esfuerzo.

6. De la mano, la parte peticionaria denuncia la construcción de pilas de oxidación por parte de la municipalidad de Puerto Cortés, con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante, “BID”) en un paraje vecino a la Laguna de Alvarado, ocupado por el Barrio el Esfuerzo. Alega que la municipalidad de Puerto Cortés comenzó la planificación de la construcción de las pilas de oxidación del Puerto en el 2000 e inició su construcción en el 2004, sin realizar una consulta previa, libre e informada. Describe que desde el inicio de la etapa de planificación existió un rechazo total por parte de los habitantes del Barrio el Esfuerzo y de toda la comunidad de Travesía el cual ha sido manifestado en múltiples ocasiones. La parte peticionaria al respecto señala la interposición de una denuncia el 25 de diciembre de 2004 ante la Fiscalía Especial para las Etnias, en contra del alcalde de Puerto Cortés, por abuso de autoridad ante la destrucción efectuada del entorno de la Laguna de Alvarado y el inminente desalojo de más de 80 familias radicados en ese paraje⁶. Al respecto sostiene que la Fiscalía de las Etnias ha solicitado en diversas ocasiones

⁴ Al respecto aduce que dicho argumento junto con la promesa de un futuro saneamiento ha sido utilizado por el INA para lograr que las comunidades acepten los títulos emitidos.

⁵ La parte peticionaria sostiene que el desconocimiento del Barrio el Esfuerzo como parte del territorio ancestral ocurre mediante la legalización del asentamiento denominado el Esfuerzo y la aprobación de un listado de beneficiarios del área que ocupa el asentamiento denominado el Esfuerzo por la Corporación Municipal de Puerto Cortés el 23 de noviembre de 2010.

⁶ Alega que las más de 80 familias del Barrio El Esfuerzo fueron reubicadas en el 2004 hacia la Colonia conocida como la Nueva Esperanza, quedando 20 familias que se han opuesto totalmente a la estrategia de la municipalidad. Sostiene que la Fiscal Especial para las Etnias citó en su momento al Sr. Lara y posteriormente continuó las investigaciones a su sucesor el alcalde Allan David Ramos.

un informe a la Fiscalía del Medio Ambiente, sin embargo, fue hasta el mes de abril del 2011, cuando la Fiscalía del Medio Ambiente retomó la iniciativa de inspección solicitada por la Fiscalía de las Etnias. Asimismo, hace referencia a un reclamo interpuesto ante la municipalidad en relación al derecho de los Garífunas a la consulta previa. Señala que de la mano a la grave crisis que padece el Estado en materia de aplicación de justicia la cual coloca a los pueblos indígenas en una situación de vulnerabilidad, han interpuesto más de un centenar de denuncias relativas a las comunidades Garífunas ante la Fiscalía de las Etnias que no han procedido a resolver “dando puerta abierta a replicar las ventas bajo la creencia que la fiscalía es inoperante”.

7. Explica que todavía no existe un reporte de parte de las autoridades competentes sobre las consecuencias de la implementación de las pilas de oxidación y alega que por el contrario, la municipalidad pretende la aplicación de un Plan de Ordenamiento Territorial en base a las ampliaciones del radio urbano de Puerto Cortés que pone en tela de juicio la ocupación de la comunidad Garífuna, utilizando como argumento el Acta 202, basada en las escrituras públicas otorgadas por el INA a la municipalidad de Puerto Cortés en 1966 y 67. Agrega que como consecuencia de estas violaciones señaladas, la comunidad Garífuna de Travesía ha sufrido la afectación ambiental de su hábitat funcional y, a pesar de la oposición y manifestaciones, la usurpación de sus territorios por asentamientos poblacionales.

8. El Estado por su parte argumenta que ha realizado actividades encaminadas a cumplir con las obligaciones internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas y afrohondureños sobre sus tierras ancestrales. En este sentido, sostiene que no ha habido titulación inadecuada o usurpación de tierras en contra de la comunidad Garífuna de Travesía ubicada en el municipio de Puerto Cortés en el título expedido a favor de la municipalidad de Puerto Cortés en 1912, y que, de acuerdo a información proporcionada por el INA, existe un área titulada a favor de la comunidad Garífuna de Travesía además del área reconocida y delimitada como parte de la comunidad y de otras comunidades garífunas del departamento Cortés. Alega que el INA ha observado el debido proceso previo a emitir el título de propiedad en relación a la comunidad Garífuna de Travesía, bajo el concepto de hábitat funcional establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo.

9. Señala que el INA efectivamente extendió los títulos de dominio pleno a la mencionada Corporación Municipal, con el objeto de ampliar el radio urbano de dicho municipio y al considerar que su desarrollo se ha efectuado en base a los ejidos otorgados en su oportunidad por el Presidente de la República. Sostiene que la posesión de estas tierras por parte de muchos pobladores de la comunidad Garífuna ha sido irregular y argumenta que en dicho municipio lógicamente conviven en su mayor parte ciudadanos que no pertenecen a la comunidad Garífuna lo cual fue demostrado en una encuesta socioeconómica a los habitantes garífunas y no garífunas como una muestra de la situación real de la ocupación de las áreas pretendidas.

10. Así, el Estado considera que en el presente caso las pretensiones de la parte peticionaria también afectan directamente a terceros, en tanto son ciudadanos que no pertenecen a la comunidad Garífuna y que también habitan en las zonas pretendidas por la parte peticionaria por lo cual se deben escuchar y tomar en cuenta la situación jurídica de estas personas a fin de evitar violaciones a las garantías judiciales o un conflicto entre las personas de la comunidad garífuna y los terceros de buena fe que han obtenido sus terrenos mediante negocios de compraventa con miembros de la misma comunidad garífuna. Argumenta que ha estado en la disposición de apoyar a las comunidades a pesar de las complicaciones por causas ajenas al mismo y, al respecto, sostiene que existe un acuerdo desde el 19 de diciembre de 2011 que especifica, entre otras cosas, que una comisión de las comunidades garífunas y la Corporación Municipal de Puerto Cortés se reunirían con el INA para dar inicio al reconocimiento de las tierras ancestrales garífunas existiendo un compromiso de la Corporación Municipal de Puerto Cortés de no otorgar títulos de legalización dentro de las comunidades garífunas sin tener la autorización de la comunidad firmada por el presidente del patronato.

11. Por otra parte, en relación a las pilas de oxidación del Puerto, describe que se desarrolló un conflicto por lo cual se han interpuesto varias denuncias en relación a la construcción de 15 pilas de oxidación y el desalojo de 84 familias. Al respecto argumenta que las mencionadas pilas son parte del proyecto de alcantarillado sanitario de Puerto Cortés ubicadas dentro del perímetro urbano que el INA facultó mediante acuerdo No. 202 otorgado a dicha Corporación Municipal en 1984 y que cuentan con una respectiva licencia

ambiental de los despachos de Recursos Naturales y Ambiente del Estado para operar la planta y con las medidas de mitigación ambiental.

VI. AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

12. Con respecto al agotamiento de los recursos internos, la Comisión nota que los hechos denunciados en el presente caso tienen relación con el reconocimiento y la protección efectiva del derecho de propiedad colectiva de la comunidad Garífuna de Travesía. En este sentido, la Comisión reitera la necesidad dentro del derecho internacional en general, y en el derecho interamericano específicamente, de protección especial para que los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes a fin de que puedan ejercer sus derechos plena y equitativamente con el resto de la población. Particularmente, en lo que respecta a pueblos indígenas y pueblos tribales afrodescendientes, de acuerdo a lo establecido en el Convenio 169 de la OIT y en la Convención Americana de Derechos Humanos, es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres.

13. En el presente asunto, la Comisión observa que el Estado no ha alegado la falta de agotamiento de los recursos internos con relación a las dos disputas ni ha indicado tampoco si existen recursos adecuados y eficaces cuyo agotamiento hubiese llevado a la oportuna atención de esta situación demandada. Asimismo, toma nota que la peticionaria presenta documentación sobre distintas citaciones y documentos de procedimientos seguidos en contra de miembros de la comunidad para desalojar o desocupar los terrenos habitados y aduce que han interpuesto varias denuncias ante la Fiscalía de las Etnias. Con respecto a la construcción de las pilas de oxidación, señala la interposición de una denuncia ante la Fiscalía Especial para las Etnias, en contra del alcalde de Puerto Cortés, por abuso de autoridad ante la destrucción efectuada del entorno de la Laguna de Alvarado y el inminente desalojo de más de 80 familias; las diversas solicitudes sobre informe a la Fiscalía del Medio Ambiente ante la Fiscalía de las Etnias; y reclamos ante la corporación municipal.

14. Para efectos de la admisibilidad, la CIDH nota que el Estado invoca un acuerdo vigente entre las comunidades garífunas y la Corporación Municipal de Puerto Cortés desde el 19 de diciembre de 2011 relativo al reconocimiento de las tierras ancestrales garífunas sobre lo cual explica que existe un compromiso de la Corporación Municipal de Puerto Cortés de no otorgar títulos de legalización dentro de las comunidades garífunas sin tener la autorización de la comunidad firmada por el presidente del patronato, e igualmente, en relación a las pilas de oxidación del Puerto, destaca que se han interpuesto varias denuncias en relación a la construcción de 15 pilas de oxidación y el desalojo de 84 familias, sin aportar mayor información sobre el estado de dicha denuncias.

15. En consideración de lo señalado, la CIDH entiende que las presuntas víctimas vienen realizando gestiones ante autoridades del Estado planteando las cuestiones centrales de la presente petición para proteger su territorio, pero estima que no contaron con mecanismos adecuados para exigir del Estado la protección territorial solicitada. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, "Corte" o la "Corte Interamericana") ha determinado que "la protección de la propiedad, en los términos del artículo 21 de la Convención (...) le asigna a los Estados la obligación positiva de adoptar medidas especiales para garantizar a los integrantes de los pueblos indígenas y tribales el ejercicio pleno e igualitario del derecho a los territorios que han usado y ocupado tradicionalmente"⁷. En suma, entiende la CIDH que Honduras no puso a disponibilidad de las presuntas víctimas un recurso que permita amparar el derecho que se alega violado, lo que, en términos del artículo 46.2.a de la Convención Americana, constituye una de las causales de excepción a la regla de agotamiento de los recursos de jurisdicción interna.

16. Con respecto al plazo de presentación, la Comisión observa que la petición fue recibida el 6 de octubre de 2011 y que los hechos materia del reclamo habrían ocurrido desde 1997, y los efectos de la alegada denegación de justicia se extenderían hasta el presente. Por lo tanto, en vista de las características del

⁷ Corte I.D.H. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Sentencia del 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párrafo 91.

presente caso, la Comisión considera que la petición fue presentada dentro de un plazo razonable y que debe darse por satisfecho el requisito de admisibilidad referente al plazo de presentación.

VII. CARACTERIZACIÓN

17. En el presente caso, la Comisión reitera que los instrumentos jurídicos correspondientes no exigen a los peticionarios identificar los derechos específicos que se alegan violados por parte del Estado en un asunto sometido a la Comisión, aunque los peticionarios pueden hacerlo. Corresponde a la Comisión, con base en la jurisprudencia del sistema, determinar en sus informes de admisibilidad, qué disposición de los instrumentos interamericanos relevantes es aplicable y podría establecerse su violación si los hechos alegados son probados mediante elementos suficientes⁸.

18. La Comisión observa que la presente petición incluye alegaciones con respecto al reconocimiento parcial, el despojo de su territorio ancestral así como la alegada falta de participación en el proceso de demarcación, la ausencia de recursos efectivos para lograr el cumplimiento de las obligaciones en materia de propiedad colectiva indígena, y la alegada autorización para la construcción de pilas de oxidación sin consulta previa y el desalojo de más de 80 familias de la comunidad garífuna. En atención a estas consideraciones y tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes la Comisión estima que las alegaciones de la parte peticionaria no resultan manifiestamente infundadas y requieren un estudio de fondo pues los hechos alegados, de corroborarse como ciertos podrían caracterizar violaciones a los artículos 8 (garantías judiciales), 21 (derecho a la propiedad), 22 (derecho de circulación y residencia) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de dicho tratado.

19. En relación a los alegatos de los peticionarios de 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 que pueda recurrir a los estándares establecidos en otros tratados a fin de interpretar las normas de la Convención en virtud del artículo 29 de la misma⁹.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 21, 22 y 25 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de dicho tratado; y

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 a los 25 días del mes de febrero de 2020. (Firmado): Joel Hernández, Presidente; Antonia Urrrejola, Primera Vicepresidenta; Flávia Piovesan, Segunda Vicepresidenta; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Margarete May Macaulay, Julissa Mantilla Falcón y Stuardo Ralón Orellana, Miembros de la Comisión.

⁸ CIDH, Informe No. 71/17, Petición 271-07. Admisibilidad. Jorge Luis de la Rosa Mejía y otros. Colombia. 29 de junio de 2017, párr. 56.

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