

INFORME No. 30/17
PETICIÓN 1118-11
INFORME DE ADMISIBILIDAD
COMUNIDAD MAYA Q'EQCHI' AGUA CALIENTE
GUATEMALA
18 DE MARZO DE 2017

I. RESUMEN

1. El 19 de agosto de 2011 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, "la Comisión Interamericana", "la Comisión" o "la CIDH") recibió una petición presentada por el Indian Law Resource Center, la Comunidad Maya Q'eqchi' Agua Caliente y Rodrigo Tot (en adelante, "los peticionarios") contra Guatemala (en adelante, "Guatemala" o "el Estado"). La petición fue presentada en representación de la comunidad maya Q'eqchi' Agua Caliente (en adelante, "la presunta víctima").

2. Los peticionarios sostienen que Guatemala violó los derechos a la propiedad colectiva de las tierras y recursos naturales, así como la libre determinación y autogobierno de la Comunidad Maya Q'eqchi' Agua Caliente, debido a la falta de una ley especial que reconozca dichos derechos. Alegan que las leyes existentes han desconocido tales derechos y omitido la participación de los pueblos indígenas en los procesos y procedimientos que regulan la adjudicación de sus tierras, explotación de minerales en sus territorios y aprobación de estudios de impacto ambiental de proyectos mineros.

3. Por su parte el Estado señala que garantiza constitucionalmente los derechos individuales y colectivos de los pueblos o comunidades indígenas, quienes cuentan con los medios de protección judicial para la tutela de sus intereses económicos, sociales, culturales y ambientales. Afirma que "el Estado es el único que puede disponer de sus bienes y es quien tiene la potestad de conceder licencias de derecho minero, por lo que éste puede decidir conforme a las normas que regulan la materia, la concesión de los proyectos sobre la actividad minera". Sostiene por otra parte que las presuntas víctimas no han agotado los recursos internos respecto a la titularización de sus tierras y a la oposición al proyecto minero.

4. Sin prejuzgar sobre el fondo de la denuncia, tras analizar las posiciones de las partes y en cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, "la Convención Americana" o "la Convención") y 31 a 34 del Reglamento de la CIDH (en adelante "Reglamento"), la Comisión decide declarar la petición admisible a efectos de examinar los alegatos relativos a la presunta violación de los derechos consagrados en los artículos 3 (derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica), 8 (garantías judiciales), 21 (derecho a la propiedad privada), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial), en relación con los artículos 1.1 (obligación de respetar derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) de la Convención Americana. La Comisión decide además notificar esta decisión a las partes, publicarla e incluirla en su Informe Anual para la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH

5. La CIDH recibió la petición el 19 de agosto de 2011 y transmitió copia de las partes pertinentes al Estado el 5 de febrero de 2015, otorgándole un plazo de tres meses para someter sus observaciones, con base en el artículo 30.3 de su Reglamento. El 7 de mayo de 2015 se recibió la respuesta del Estado, la cual fue trasladada a los peticionarios el 4 de junio de 2015.

6. Los peticionarios presentaron observaciones adicionales el 22 y 23 de agosto de 2011, 17 de abril de 2012 y 11 de noviembre de 2013. Estas observaciones fueron debidamente trasladadas al Estado.

Medidas cautelares

7. La CIDH registró una solicitud de medidas cautelares en relación con la presente petición dado que los peticionarios mencionaron inicialmente la existencia de una situación grave que podría causar un daño irreparable a los miembros de la Comunidad Agua Caliente, Rodrigo Tot y Carlos Antonio Pop Ac. El 17 de octubre de 2012 la CIDH otorgó medidas cautelares con el fin de garantizar la vida e integridad personal de Carlos Antonio Pop Ac, Rodrigo Tot y sus respectivas familias. Desde entonces, ambas partes han suministrado a la CIDH información actualizada en varias ocasiones¹. La CIDH señala que, al analizar esta petición, tomará en cuenta la información suministrada durante el procedimiento de medidas cautelares.

III. POSICIÓN DE LAS PARTES

A. Posición de los peticionarios

8. Los peticionarios sostienen que la comunidad maya Q'eqchi' Agua Caliente, conocida también como "Comunidad Agua Caliente Lote 9", integra la gran Nación Maya y está ubicada en el municipio de El Estor, Departamento de Izabal, territorio que han poseído por más de dos siglos, con el cual mantienen una relación especial de naturaleza espiritual, cultural y material. Indican que es una de las comunidades más aisladas dentro del área minera, ubicada en la cima de una montaña.

9. Manifiestan que la mayoría de sus miembros habla únicamente q'eqchi' y comparte los mismos valores espirituales, culturales y sociales. Señalan que la comunidad tiene su propio sistema de toma de decisiones y está organizada bajo estructuras sociopolíticas auto-determinadas, cuyo líder y representante es Rodrigo Tot, Presidente del Comité Pro-Mejoramiento creado por la comunidad para realizar la gestión administrativa sobre las tierras.

Procedimiento de titularización de tierras

10. Los peticionarios alegan que las leyes y políticas de la reforma agraria consideran a la comunidad indígena como "campesinos sin tierra" y a su territorio como "tierras aptas para la explotación agropecuaria" bajo la institución del "patrimonio agrario colectivo", desconociendo su naturaleza indígena.

11. Indican que el 17 de octubre de 1972 se adoptó la Ley de Transformación Agraria que creó el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) y reguló el procedimiento de titulación de tierras ante el mismo, exigiendo a las comunidades indígenas y no indígenas el pago de cierto monto para recibir el título de tierras. Al respecto, sostienen que la comunidad inició el procedimiento de titulación de tierras ante el INTA en 1974, y el 25 de febrero de 1985 le fue otorgado un título provisional de tierras que reconoció el derecho de condominio a favor de sus 64 miembros, en forma individual, bajo la figura de "Patrimonio Agrario Colectivo". Señalan que el 18 de julio de 1998 se informó al Registro General de la Propiedad que varios folios fueron sustraídos del Libro de Registro, incluyendo el Folio 96 del Libro 21 que refleja la inscripción de las tierras de la comunidad. Alegan que dichos folios no han sido repuestos, impidiendo que las tierras sean debidamente titularizadas.

12. En relación con lo anterior, manifiestan que el 13 de mayo de 1999 se aprobó la Ley del Fondo de Tierras (FONTIERRAS) para finalizar los procedimientos pendientes ante el INTA. El 18 de julio de 2002 la comunidad efectuó el último pago a FONTIERRAS, cumpliendo con ello todos los requisitos para lograr el reconocimiento oficial de su derecho de propiedad sobre las tierras. Se alega que, sin embargo, FONTIERRAS no las titularizó y les exigió iniciar un proceso judicial voluntario de reposición de folios.

¹ La CIDH recibió observaciones de la parte peticionaria respecto a la solicitud de medida cautelar en fechas 18 de marzo, 25 de junio, 11 de noviembre y 19 de diciembre de 2013; 17 de febrero de 2014 y 4 de diciembre de 2015. Asimismo, recibió observaciones del Estado respecto a la solicitud de medida cautelar en fechas 21 de diciembre de 2012, 7 de enero, 13 de marzo, 2 de octubre y 19 de diciembre de 2013; 9 de enero, 9 de abril y 1° de octubre de 2014; y 21 de diciembre de 2015.

13. Los peticionarios indican que entre 2004 y 2007 la comunidad inició en tres ocasiones, ante los juzgados civiles de primera instancia, procedimientos de reposición de folios, sin éxito alguno, pues según las autoridades el recurso no era el idóneo o el documento con que se acreditaba la representación con que actuaba no era legible. Sostienen que el 12 de enero de 2009 la comunidad presentó un amparo ante la Corte de Apelaciones Civil y Comercial contra el Director General de FONTIERRAS por haber exigido a la comunidad adoptar acciones para reponer el folio faltante. Dicho amparo fue rechazado y ante la apelación interpuesta, el 8 de febrero de 2011 la Corte de Constitucionalidad revocó la decisión y conminó a la autoridad recurrida “a solicitar la reposición del folio correspondiente y proseguir todas las acciones, incidencias, recursos y obtener y proponer medios de prueba idóneos hasta conseguir la orden judicial de reposición del folio registral”.

14. Los peticionarios sostienen que, según la Corte de Constitucionalidad, si bien Agua Caliente no ha recibido un título definitivo, se entiende que el mismo será de idéntica naturaleza y tenor que el título provisorio otorgado en 1985, que desconoce el derecho colectivo de los pueblos indígenas al pleno dominio sobre la tierra y los recursos naturales. Sostienen que el procedimiento de titularización es tardío e inefectivo, pues desde 1974 Agua Caliente comenzó los trámites ante el INTA sin que, a más de 35 años, haya recibido título definitivo, a pesar de haber cumplido con todos los requisitos de ley impuestos, incluyendo el pago total de cierto monto sobre el valor de la tierra. Agregan por otra parte que los trámites y los requisitos de ley no se adecúan a las necesidades y capacidades de las comunidades indígenas pues las diligencias administrativas deben realizarse en español en la Ciudad Guatemala, no en la lengua materna de las comunidades indígenas ni en el lugar donde ellas habitan.

15. Sostienen que la regla del previo agotamiento de recursos internos no se aplica al derecho de dominio colectivo de Agua Caliente sobre sus recursos naturales y al derecho a la libre determinación y autogobierno, por cuanto no existe en el derecho interno proceso legal alguno para la determinación de tales derechos colectivos de los pueblos indígenas. Finalmente, alegan un trato discriminatorio de parte de FONTIERRAS toda vez que en 2006 otra comunidad llamada “Agua Caliente Sexan” acudió a dicho organismo para obtener la reposición de los folios faltantes del Registro General de la Propiedad para lograr la emisión del título sobre sus tierras y el FONTIERRAS actuó sin demora y logró la reposición de los mismos sin exigir a la comunidad adoptar las acciones correspondientes.

Otorgamiento de la licencia de explotación minera

16. Los peticionarios indican que el 13 de diciembre de 2004 el Ministerio de Energías y Minas otorgó una licencia de exploración por tres años a la compañía minera EXMIBAL, para la exploración de diversos minerales en tierras pertenecientes a dieciséis comunidades Maya Q’eqchi’, incluyendo Agua Caliente, para un proyecto llamado “Fénix”. Los peticionarios alegan que la licencia fue concedida en forma irregular, sin realizar consulta previa, y sin el consentimiento de las comunidades afectadas. Ante el desconocimiento y falta de transparencia del proceso de participación pública, entre otras razones, las comunidades Q’eqchi’, reunidas en asamblea comunitaria, se opusieron al proyecto Fénix.

17. Sostienen que en 2005 EXMIBAL transfirió los derechos de la licencia a la Compañía Guatemalteca de Níquel (CGN) y a inicios de 2006 la CGN presentó un estudio de impacto ambiental al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) respecto del proyecto Fénix. Señalan los peticionarios que, según el Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental, el Ministerio debe poner el estudio en conocimiento de las comunidades potencialmente afectadas, a través de la publicación en un periódico, a efectos de que presenten comentarios u oposición si así lo consideran.

18. Sostienen que la resolución del MARN que aprobó el estudio de impacto ambiental no hizo mención alguna a los comentarios presentados por las comunidades y organizaciones indígenas Q’eqchi, los cuales fueron presentados en tiempo y forma oponiéndose a la realización del proyecto. Agregan que presentaron dos informes suscritos por los representantes de más de nueve comunidades Maya Q’eqchi y por la Defensoría Q’eqchi’, en los que se manifestó el rechazo a la realización del proyecto por la afectación ambiental en bosques y fuentes hídricas, especialmente el Lago Izabal, fuente de la cual las comunidades dependen para su subsistencia. Alegan que dicha omisión constituye un acto discriminatorio que viola el derecho de participación y consulta de todas las comunidades afectadas. Sostienen que el estudio no fue puesto

a disposición en lengua Q'eqchi, a pesar de que la mayoría de las comunidades no hablan español, y que el periódico que lo publicó no se distribuye en la zona donde residen las comunidades.

19. Los peticionarios señalan que el 13 de enero de 2006 organizaciones ambientales e indígenas presentaron un amparo contra el MARN ante la Corte de Apelaciones Civil y Comercial cuestionando el estudio y resaltando la falta de consulta previa y el hecho que la información sobre el estudio no fue circulada en el área de las comunidades afectadas, ni puesta a disposición en lengua indígena. El 17 de abril de 2006 el MARN otorgó a la CGN una licencia de explotación por el término de veinticinco años, según la cual la empresa titular de la misma está obligada a iniciar dentro del plazo de 12 meses trabajos tendientes a la explotación del yacimiento. Señalan que el 27 de noviembre de 2006 la Corte de Apelaciones Civil y Mercantil en función de Tribunal Constitucional de Amparo concedió el amparo presentado y ordenó al Ministerio resolver lo relativo a la falta de participación de las comunidades afectadas en la revisión del estudio de impacto ambiental.

20. Los peticionarios sostienen, en síntesis, que Guatemala violó los derechos de dominio colectivo sobre las tierras, recursos naturales, libre determinación y autogobierno de los pueblos indígenas, en relación con su obligación de respetar sus derechos y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno, debido a la falta de una ley que reconozca dichos derechos, consagrados en los artículos 8, 21 y 25, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención. Alegan que las leyes existentes han desconocido tales derechos y omitido la participación de los pueblos indígenas en los procesos que regulan la adjudicación de sus tierras, la explotación de minerales en sus territorios y la aprobación de estudios de impacto ambiental y social presentados por proponentes de proyectos mineros.

B. Posición del Estado

Procedimiento de titularización de tierras

21. El Estado alega que el INTA, por medio del Acuerdo 11-85 de 25 de febrero de 1985, adjudicó en forma pro-indiviso y en calidad de Patrimonio Agrario Colectivo a favor de los 64 campesinos que conforman la Comunidad Lote 9 Agua Caliente, una finca inscrita ante el Registro General de la Propiedad con el número 1381 del folio 96, del libro 21 Grupo Norte, por un precio de 32,490.35 quetzales.

22. De la documentación aportada por el Estado se desprende que se concluyeron los trámites de adjudicación en calidad de Patrimonio Familiar Agrario Colectivo a favor de los 64 miembros de la comunidad, y que el siguiente paso era otorgar el instrumento público de adjudicación a favor de los mismos, sin embargo, el libro donde se encontraba el folio de la inscripción de derechos reales de propiedad de la finca, el 96, no se encontró. Señala que el 17 de julio de 1998 el Registro hizo constar la denuncia recibida del personal de Reforma Registral, quien manifestó que al revisar físicamente los libros constataron la falta de folios, entre ellos el Libro 21 del Grupo Norte.

23. Según la documentación proporcionada por el Estado, el 5 de agosto de 2011 el FONTIERRAS compareció ante el Juzgado Octavo de Primera Instancia del Ramo Civil para iniciar "Diligencias Voluntarias de Reposición de Folio Real y Asiento de Inscripción de Derechos de Propiedad" y el 16 de mayo de 2012 el Juzgado las declaró con lugar y autorizó al Registrador General de la Propiedad de la Zona Central proceder a reponer las inscripciones 1, 5 y 6 del folio 96. De acuerdo a la última inscripción, la finca se encontraría inscrita a favor del Estado. El Estado indica que el 22 de junio de 2012 el Registro suspendió la inscripción por no constar la reposición del folio de las inscripciones 2, 3 y 4 y, por ende, no estar probado el tracto sucesivo.

24. Señala que el 24 de abril de 2013 el Registro instruyó que se agotaran las investigaciones para obtener el tracto sucesivo de la inscripción registral de la finca, por lo que se acudió a la Dirección de Bienes del Estado de Finanzas Públicas, obteniendo fotocopia de la certificación transcrita del año 1953 y se investigó en el Archivo del Registro de la Propiedad y el Archivo General de Centroamérica, constando que no existía en ambos registros documentación relacionada a la finca. El Estado concluye al respecto que FONTIERRAS actuó de manera eficaz en el diligenciamiento de reposición de folio y asiento de la primera inscripción de dominio de derechos reales de la finca.

25. El Estado alega que su legislación garantiza constitucionalmente los derechos individuales y colectivos de los pueblos o comunidades indígenas y provee los medios de protección judicial para la tutela de sus intereses económicos, sociales, culturales y ambientales. Agrega que, sin embargo, aún no cuenta con legislación específica de protección a tierras comunales o tierras de comunidades indígenas que cuenten con la titulación y reconocimiento por su posesión ancestral, por lo que el proceso de regularización asegura la existencia, valor, uso y goce de sus bienes inmuebles hasta que se produzca la delimitación, demarcación y titulación.

26. Sostiene el Estado que el 31 de marzo de 1995 suscribió el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y ratificó en 1996 el Convenio 169 de la OIT. Además, indica que la Constitución Política en su Capítulo II, Sección Tercera, reconoce los derechos de las comunidades indígenas. Asimismo, señala que la Ley del Fondo de Tierras norma aspectos prácticos del acceso a la tierra para el desarrollo integral y sostenible de los pueblos indígenas, la regularización de los procesos de adjudicación de tierras del Estado, el desarrollo de las comunidades agrarias sostenibles, y el fortalecimiento institucional para responder a las aspiraciones sociales y mandatos legales.

27. En relación con el requisito de agotamiento de los recursos internos, el Estado indica que los peticionarios no iniciaron el proceso de ejecución especial de sentencia en cuanto a la obligación de hacer, es decir, no accionaron la vía legal para que se acatará la orden emanada de una autoridad competente en el sentido de reponer el folio faltante. Alega que ante la falta de inscripción de su propiedad por parte del FONTIERRAS, los peticionarios tienen la potestad de accionar ante los órganos jurisdiccionales del país para presentar su reclamo y establecer la responsabilidad correspondiente por la alegada violación de derechos hacia la comunidad. Agrega además que pudieron plantear un juicio de responsabilidad civil para obtener la reparación por daños y perjuicios a través del juicio ordinario previsto en el artículo 96 del Código Procesal Civil y Mercantil que buscaría constatar si hubo algún daño o perjuicio y, de ser el caso, fijar la indemnización correspondiente.

Otorgamiento de la licencia de explotación minera

28. El Estado indica que el 3 de noviembre de 2005 se publicó el edicto de aviso público difundido en los idiomas español y q'eqchí' indicando que el expediente completo del estudio de impacto ambiental del proyecto minero de la CGN se encontraba en las oficinas del MARN, así como en la delegación departamental de Izabal, poniéndose a la disposición de los interesados para observaciones, comentarios y oposiciones durante el periodo comprendido del 4 de noviembre al 1° de diciembre de 2005. Agrega que se pronunciaron al respecto las organizaciones Fundación Defensores de la Naturaleza, FUNDAECO, Asociación Estoreña para el Desarrollo Integral y Asociación Amigos del Lago, cuyas opiniones fueron consideradas en la resolución que aprobó el estudio. Indica que en el 2007 se presentó un estudio para la "Actualización y Ampliación de la Planta de Proceso de Níquel del Proyecto Minero Fénix, El Estor, Izabal", aprobado mediante resolución N° 1311_2007/ECM/LP.

29. En cuanto a la consulta previa, sostiene que los artículos 15 de la Ley de Minería y 33 del Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental ordenan hacer público el estudio de impacto ambiental previo al otorgamiento de la licencia de explotación, con lo cual se cumplió. Señala que "si bien no es un mecanismo idóneo de consulta, de conformidad con el Convenio de la [OIT] sí constituye un mecanismo de información previo para que cualquier persona pueda presentar la oposición que considere oportuna". Alega el Estado que la CGN cumplió los requisitos para el otorgamiento de la licencia.

30. El Estado sostiene que si bien el derecho de oposición de la comunidad precluyó, cuentan con otros mecanismos como la acción constitucional de amparo e interdicto de obra peligrosa en vía sumaria según las reglas del proceso civil, si consideran que existe amenaza o vulneración a sus derechos colectivos o difusos. Por otra parte, señala que existen mecanismos internos de oposición en caso de descontento de los pobladores respecto a la instalación de proyectos empresariales en el ámbito rural. Al respecto, indica que la Ley de Minerías regula los procedimientos de oposición ante la Dirección General de Minerías, en los cuales se contempla la presentación de estudios de impacto ambiental y del dictamen técnico del MARN, así como la celebración de una audiencia.

31. En cuanto a la falta de publicación del estudio de impacto ambiental, señala que los peticionarios pueden denunciar la desobediencia del funcionario público por no acatar la orden de tomar en cuenta la participación de la comunidad, de conformidad con los artículos 50 al 54, 78 y 185 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

32. Concluye que el Estado es el único que puede disponer de sus bienes y es quien tiene la potestad de conceder licencias de derecho minero, por lo que puede decidir conforme a las normas que regulan la materia la concesión de los proyectos sobre la actividad minera, tomando en cuenta que no les confiere a los poseedores de las licencias la propiedad de los mismos.

33. En conclusión, el Estado sostiene que, en función de la falta de agotamiento de los recursos internos, la petición es inadmisibles y solicita a la CIDH que así lo declare.

IV. ANÁLISIS SOBRE COMPETENCIA Y ADMISIBILIDAD

A. Competencia

34. Los peticionarios se encuentran facultadas, en principio, por los artículos 44 de la Convención Americana y 23 del Reglamento para presentar peticiones ante la Comisión. La petición señala una supuesta violación a derechos consagrados en la Convención Americana en perjuicio de personas individuales, respecto de quienes el Estado de Guatemala se comprometió a respetar y garantizar estos derechos desde el 25 de mayo de 1978, fecha en que depositó su instrumento de ratificación. Por lo tanto, la Comisión tiene competencia *ratione personae* para examinar la petición. Asimismo, la Comisión tiene competencia *ratione loci* para conocer la petición, por cuanto en ella se alegan violaciones que habrían tenido lugar dentro del territorio de Guatemala.

35. La Comisión tiene competencia *ratione temporis* por cuanto la obligación de respetar y garantizar los derechos protegidos en la Convención ya se encontraba en vigor para el Estado en la fecha en que habrían ocurrido los hechos alegados en la petición. Finalmente, la Comisión tiene competencia *ratione materiae* con respecto a las alegadas violaciones a derechos humanos protegidos en el instrumento mencionado.

B. Requisitos de Admisibilidad

1. Agotamiento de los recursos internos

36. Los artículos 46.1.a de la Convención Americana y 31.1 del Reglamento exigen el previo agotamiento de los recursos disponibles en la jurisdicción interna conforme a los principios de derecho internacional generalmente reconocidos, como requisito para la admisión de los reclamos presentados en la petición. Este requisito tiene como objeto permitir que las autoridades nacionales conozcan sobre la supuesta violación de un derecho protegido y, de ser apropiado, solucionen la situación antes de que sea conocida por una instancia internacional. Por su parte, los artículos 46.2 de la Convención y 31.2 del Reglamento prevén que el requisito de previo agotamiento de los recursos internos no resulta aplicable cuando: i) no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados; ii) no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos a la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos; o iii) haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

37. Respecto al proceso de titularización de las tierras, los peticionarios alegan que no existe proceso legal alguno para la determinación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. El Estado sostiene que cuenta con medios de protección judicial para la tutela de los intereses económicos, sociales, culturales y ambientales de las comunidades indígenas, pero que aún no cuenta con legislación específica de protección a tierras de comunidades indígenas, por lo que el proceso de regularización asegura la existencia, valor, uso y goce de las mismas, hasta que se produzca la delimitación, demarcación y titulación. Asimismo, alega que la comunidad no inició un proceso de ejecución especial de sentencia para que se reponga el folio faltante ni un juicio por daños y perjuicios.

38. La Comisión recuerda que los procedimientos para titular tierras comunales indígenas o tribales deben ser efectivos y deben permitir ser presentados por las comunidades afectadas y no sólo por individuos particulares². En tal sentido, la mera posibilidad de reconocimiento de derechos a través de ciertos procesos judiciales no sustituye el reconocimiento real de dichos derechos³. Asimismo, observa que en el presente caso los peticionarios interpusieron varias acciones judiciales para la reposición de los folios faltantes, sin obtener resultado alguno. Por lo tanto, la Comisión concluye que en el presente caso aplica la excepción al agotamiento de los recursos internos prevista en el artículo 46.2.a de la Convención Americana y 31.2.a del Reglamento respecto al proceso de titularización de las tierras de la Comunidad Agua Caliente.

39. En cuanto a la concesión de la licencia minera y el estudio de impacto ambiental, los peticionarios sostienen que el 13 de enero de 2006 organizaciones ambientales e indígenas presentaron un amparo contra el MARN ante la Corte de Apelaciones Civil y Comercial cuestionando el estudio y resaltando la falta de consulta previa sobre el mismo, y el hecho que la información relativa al mismo no fue circulada en el área de las comunidades afectadas, ni puesta a disposición en lengua indígena. El 27 de noviembre de 2006 la Corte de Apelaciones Civil y Mercantil en función de Tribunal Constitucional de Amparo concedió el amparo presentado y ordenó al Ministerio resolver la cuestión de la falta de participación de las comunidades afectadas en la revisión del estudio de impacto ambiental.

40. El Estado sostiene que si bien el derecho de oposición de la comunidad precluyó, cuentan con otros mecanismos, como la acción constitucional de amparo e interdicto de obra peligrosa en vía sumaria según las reglas del proceso civil, si consideran que existe amenaza o vulneración a sus derechos colectivos o difusos. Señala además la existencia de procedimientos de oposición ante la Dirección General de Minerías, contemplados en la Ley de Minerías. En cuanto a la falta de publicación del estudio de impacto ambiental, señala que la comunidad puede denunciar la desobediencia del funcionario público por no acatar la orden de tomar en cuenta la participación de la comunidad.

41. La Comisión ha indicado respecto a la consulta previa que la condición de oportunidad implica que la información debe ser presentada con suficiente antelación a cualquier autorización o inicio de los procesos de negociación, tomando en cuenta el proceso de consulta y los plazos requeridos para la adopción de decisiones de la respectiva comunidad indígena. Al respecto ha además establecido que el acceso a la información relevante es un elemento necesario para acceder a los recursos judiciales, pues la falta de información sobre las operaciones corporativas puede hacer que sea muy difícil para las personas o comunidades afectadas reunir en su caso las pruebas necesarias para emprender acciones legales. De este modo, el hecho de no obtener o divulgar información puede afectar el derecho a la tutela judicial efectiva⁴.

42. De acuerdo a la documentación aportada por los peticionarios, la Comisión observa que el 2 de diciembre de 2005, casi un mes luego de la publicación del estudio, el señor Gerardo Tzalam Caal denunció ante el MARN no haberse enterado de la existencia de dicho estudio dado que el periódico en el cual fue publicado no circula en su comunidad. Ante la falta de respuesta, el 17 de enero de 2006 interpuso una acción de amparo en contra del Director General del MARN, recurso que fue otorgado el 27 de noviembre de 2006, ordenándose al Director General del MARN notificar la resolución de 5 de enero de 2006 que había resuelto no admitir a trámite el memorial presentado el 2 de diciembre de 2005 por extemporáneo. Por lo tanto, de acuerdo a la información disponible, el fondo del reclamo presentado por el señor Tzalam Caal, a menos de un mes de publicado el estudio, no habría sido analizado.

43. Respecto al alegato del Estado relativo al procedimiento de oposición consagrado en la Ley de Minerías, la Comisión considera que el mismo no habría resultado un recurso accesible para la comunidad dado

² CIDH, Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales, Normas y Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 56/09, 30 diciembre 2009, párr. 365.

³ CIDH, Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales, Normas y Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 56/09, 30 diciembre 2009, párr. 85.

⁴ CIDH, Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/15, 31 diciembre 2015, párrs. 108 y 115.

que debe ser presentado en el plazo de 30 días y, de acuerdo a lo indicado por los peticionarios, la comunidad no tuvo acceso al mismo de forma inmediata.

44. Tomando en cuenta lo anterior, la Comisión concluye que en el presente caso aplica la excepción al agotamiento de los recursos internos prevista en el artículo 46.2.b de la Convención Americana y 31.2.b del Reglamento.

45. La invocación de las excepciones a la regla de agotamiento de los recursos internos previstas en el artículo 46.2 de la Convención se encuentra estrechamente ligada a la determinación de posibles violaciones a ciertos derechos en ella consagrados, tales como las garantías de acceso a la justicia. Sin embargo, el artículo 46.2, por su naturaleza y objeto, es una norma con contenido autónomo *vis à vis* las normas sustantivas de la Convención. Por lo tanto, la determinación de si las excepciones a la regla de agotamiento de los recursos internos resultan aplicables al caso en cuestión debe llevarse a cabo de manera previa y separada del análisis del fondo del asunto, ya que depende de un estándar de apreciación distinto de aquél utilizado para determinar la posible violación de los artículos 8 y 25 de la Convención. Cabe aclarar que las causas y los efectos que impidieron el agotamiento de los recursos internos serán analizados en el informe que adopte la Comisión sobre el fondo de la controversia, a fin de constatar si configuran violaciones a la Convención.

2. Plazo de presentación de la petición

46. El artículo 46.1.b de la Convención Americana y 32.1 del Reglamento establecen que para que una petición resulte admisible por la Comisión se requerirá que sea presentada dentro del plazo de seis meses a partir de la fecha en que el presunto lesionado haya sido notificado de la decisión definitiva. En el reclamo bajo análisis, la CIDH ha establecido la aplicación de la excepción al agotamiento de los recursos internos conforme a los artículos 46.2.a y 46.2.b de la Convención Americana y 31.2.a y 31.2.b del Reglamento. Al respecto, el artículo 46.2 de la Convención y 32.2 del Reglamento establecen que en los casos en los cuales resulten aplicables las excepciones al previo agotamiento de los recursos internos, la petición deberá presentarse dentro de un plazo razonable, a criterio de la Comisión. A tal efecto, la Comisión debe considerar la fecha en que haya ocurrido la presunta violación de los derechos y las circunstancias de cada caso.

47. La petición ante la CIDH fue recibida el 19 de agosto de 2011 y los presuntos hechos materia del reclamo se iniciaron el 25 de febrero de 1985 con el otorgamiento del título provisional de tierras a favor de miembros de la Comunidad Agua Caliente, continuaron con el alegado cumplimiento de los requisitos para lograr el reconocimiento oficial de su derecho a la propiedad sobre las tierras el 18 de julio de 2002, y sus efectos se extenderían hasta el presente. Por lo tanto, en vista del contexto y las características del 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.

3. Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional

48. No surge del expediente que la materia de la petición se encuentre pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional, ni que reproduzca una petición ya examinada por éste u otro órgano internacional. Por lo tanto, no son aplicables las causales de inadmisibilidad establecidas en los artículos 46.1.c y 47.d de la Convención y 33.1.a y 33.1.b del Reglamento.

4. Caracterización de los hechos alegados

49. A los efectos de la admisibilidad, la Comisión debe decidir si los hechos alegados pueden caracterizar una violación de derechos, según lo estipulado en los artículos 47.b de la Convención Americana y 34.a del Reglamento, o si la petición es "manifiestamente infundada" o es "evidente su total improcedencia", conforme a los artículos 47.c de la Convención Americana y 34.b del Reglamento. El criterio para analizar la admisibilidad difiere del utilizado para el análisis del fondo de la petición dado que la Comisión sólo realiza un análisis *prima facie* para determinar si los peticionarios establecen la aparente o posible violación de derechos

garantizados por la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Se trata de un análisis somero que no implica prejuzgar o emitir una opinión preliminar sobre el fondo del asunto.

50. Asimismo, 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 suficientes.

51. Los peticionarios sostienen que Guatemala violó los derechos de propiedad colectiva sobre las tierras, recursos naturales, libre determinación y autogobierno de los pueblos indígenas, en relación con su obligación de respetar derechos y deber de adoptar disposiciones de derecho interno, debido a la falta de una ley especial que reconozca dichos derechos. Alegan asimismo que las leyes existentes han omitido la participación de los pueblos indígenas en los procesos y procedimientos que regulan la adjudicación de sus tierras, explotación de minerales en sus territorios y aprobación de estudios de impacto ambiental y social presentados por proponentes de proyectos mineros.

52. El Estado sostiene que los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas están garantizados constitucionalmente y que cuenta con los medios de protección judicial para la tutela de sus intereses económicos, sociales, culturales y ambientales. Indica que si bien no cuenta con legislación específica de protección a las tierras de los pueblos indígenas, el proceso de regularización de las mismas asegura su uso y goce hasta que se produzca la delimitación, demarcación y titulación. Por otra parte, manifiesta que solamente el Estado puede disponer de sus bienes y conceder licencias de derecho minero.

53. En vista de los elementos de hecho y de derecho presentados por las partes y la naturaleza del asunto puesto bajo su conocimiento, la CIDH considera que, de ser probados, los hechos alegados podrían caracterizar posibles violaciones a los derechos protegidos en los artículos 3, 8, 21, 24 y 25, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

V. CONCLUSIONES

54. Con fundamento en las consideraciones de hecho y de derecho expuestas, la Comisión Interamericana concluye que la presente petición satisface los requisitos de admisibilidad enunciados en los artículos 31 a 34 del Reglamento y 46 y 47 de la Convención Americana y, sin prejuzgar sobre el fondo del asunto,

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

DECIDE:

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 3, 8, 21, 24 y 25, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;
2. Notificar a las partes la presente decisión;
3. Continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y
4. Publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Dado y firmado en la ciudad de Washington, D.C., a los 18 días del mes de marzo de 2017. (Firmado): Francisco José Eguiguren, Presidente; Margarette May Macaulay, Primer Vicepresidenta; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitño, Segunda Vicepresidenta, Paulo Vannuchi, y James L. Cavallaro, Miembros de la Comisión.

