

INFORME No. 63/10
PETICIÓN 1119-03
ADMISIBILIDAD
COMUNIDAD GARÍFUNA PUNTA PIEDRA Y SUS MIEMBROS
HONDURAS
24 de marzo de 2010

I. RESUMEN

1. El 29 de octubre de 2003, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la "Comisión", la "Comisión Interamericana" o la "CIDH") recibió una petición presentada por la Organización Fraternal Negra Hondureña¹ (en adelante "la peticionaria" u "OFRANEH"), en favor de las Comunidades Garífunas de Cayos Cochinos, Punta Piedra y Triunfo de la Cruz, en contra de la República de Honduras (en adelante el "Estado hondureño", "Honduras" o el "Estado"). En la petición se alega la responsabilidad internacional del Estado de Honduras por presuntas violaciones a derechos amparados en los artículos 8 (garantías judiciales), 21 (derecho a la propiedad privada) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la "Convención Americana" o la "Convención"), en relación con el artículo 1 del mismo instrumento, y en los artículos 13.1, 14, 15.1, 17, 18 y 19 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante el "Convenio 169 de la OIT"), en perjuicio de las comunidades y sus miembros.

2. El 19 de diciembre de 2003 la CIDH decidió separar los reclamos presentados por cada Comunidad Garífuna, y asignarle a cada una un número². La petición de la Comunidad Garífuna Punta Piedra fue identificada como P-1119-03, cuestión que fue notificada a la peticionaria y al Estado.

3. La peticionaria alega que fueron violados los derechos de la Comunidad Garífuna Punta Piedra y sus miembros (en adelante la "Comunidad", la "Comunidad Punta Piedra", "Punta Piedra" o las "presuntas víctimas"), debido a que el Estado no habría adoptado las medidas necesarias para que los miembros de la Comunidad pudieran ejercer plenamente los derechos que les corresponden sobre sus territorios, dadas las limitaciones que en su goce se habrían consumado a partir de actos cometidos por terceros, sin las debidas medidas de protección o respuesta por parte del Estado. En lo que respecta a la admisibilidad de la petición, manifiesta que los recursos de jurisdicción interna han sido debidamente agotados.

4. Por su parte, el Estado argumenta que, sin perjuicio de los derechos que ostenta la Comunidad Garífuna Punta Piedra sobre sus territorios ancestrales -reconocidos en los títulos de dominio expedidos a su favor-, la presente petición sería inadmisibles, por cuanto no se habrían agotado los recursos internos.

5. Tras el análisis de la petición, la Comisión concluye en este informe que la denuncia es admisible, a la luz de los artículos 46 y 47 de la Convención Americana y de los artículos 30, 36 y concordantes de su Reglamento, en cuanto a los reclamos presentados relativos a los artículos 21 y 25 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1 y 2 del mismo instrumento. Finalmente, la Comisión resuelve notificar a las partes, hacer público el presente informe e incluirlo en su Informe Anual ante la Asamblea General de la OEA.

II. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN

6. La CIDH recibió la petición el 29 de octubre de 2003 y la identificó como P-1119-03. El 30 de enero de 2004 transmitió las partes pertinentes al Estado, solicitándole que presentara sus

¹ Mediante comunicación recibida el 21 de enero de 2009, la peticionaria designó como su representante legal al abogado profesor Joseph P. Berra.

² La CIDH aprobó el 14 de marzo de 2006, el Informe de Admisibilidad No. 29/06, Petición 906-03, Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros; y el 24 de julio de 2007, el Informe de Admisibilidad No. 39/07, Petición 1118-03, Comunidad Garífuna Cayos Cochinos y sus miembros.

observaciones en el plazo de dos meses. La respuesta de Honduras fue recibida el 29 de marzo de 2004.

7. Además, la CIDH recibió información de la peticionaria en las siguientes fechas: 11 de mayo y 28 de septiembre de 2004; 21 de octubre de 2005; 13 de enero, 8 de marzo, 25 de abril, 14 de julio y 31 de octubre de 2006; 26 de marzo, 9 de mayo, 14 de junio, 20 de junio y 15 de agosto de 2007; y 21 de enero de 2009. Dichas comunicaciones fueron debidamente trasladadas al Estado.

8. Por otra parte, la CIDH recibió observaciones del Estado en las siguientes fechas: 19 de agosto y 28 de octubre de 2004; 6 de abril, 28 de julio y 18 de agosto de 2006; y 23 de abril, 30 de abril, 27 de junio y 2 de julio de 2007. Dichas comunicaciones fueron debidamente trasladadas a la peticionaria.

9. Durante el trámite se realizó ante la CIDH una audiencia pública: 7 de marzo de 2006 (124° periodo ordinario de sesiones) y dos reuniones de trabajo: 5 de marzo de 2007 (127° periodo ordinario de sesiones) y 20 de julio de 2007 (128° periodo ordinario de sesiones de la CIDH).

Proceso de Solución Amistosa

10. En la audiencia pública realizada el 7 de marzo de 2006 las partes acordaron iniciar un proceso de solución amistosa. El 8 de marzo de 2006, la CIDH recibió la propuesta de solución amistosa formulada por la peticionaria. El 26 de marzo de 2007, la peticionaria manifestó su voluntad de retirarse del procedimiento amistoso y continuar con el trámite de la petición, alegando falta de voluntad política del Estado para dar cumplimiento a los compromisos asumidos durante este proceso. En la reunión de trabajo del 20 de julio de 2007 que contó con la asistencia de ambas partes, la peticionaria reiteró su decisión.

Medida Cautelar 109-07

11. El 15 de junio de 2007, la peticionaria solicitó la adopción de medidas cautelares en beneficio de la Comunidad Garífuna Punta Piedra y, en especial de uno de sus miembros, Marcos Bonifacio Castillo³ porque habría sido amenazado de muerte. El 20 de agosto de 2007 la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de Marcos Bonifacio Castillo⁴. El 13 de septiembre de 2007 Honduras remitió su respuesta. Las medidas cautelares están vigentes.

III. POSICIONES DE LAS PARTES

A. Posición de la peticionaria

12. La peticionaria expresa que la presencia el pueblo Garífuna en Honduras data desde 1797 y es un pueblo culturalmente diferenciado, que mantiene sus propias formas tradicionales de vida, cosmovisiones, usos y costumbres, formas de organización social, instituciones, creencias, valores, vestuario y lengua. Señala que durante mucho tiempo las comunidades garífunas -entre ellas la Comunidad de Punta Piedra⁵- reclamaron al Estado el reconocimiento de los derechos sobre las tierras que ancestralmente han poseído⁶.

13. Al respecto, informa que desde principios del 1900 se inició una paulatina y sistemática acción de despojo de las tierras ancestrales del pueblo Garífuna y desde esa misma época vienen realizando gestiones ante las autoridades del Estado para el reconocimiento de sus territorios ancestrales.

³ Durante la reunión de trabajo del 20 de julio de 2007, la peticionaria reiteró esta solicitud

⁴ En particular, la Comisión solicitó al Estado hondureño 1) Adopte las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad física del señor Marcos Bonifacio Castillo; 2) Concierte las medidas a adoptarse con el beneficiario y los peticionarios y, 3) Informe sobre las acciones adoptadas a fin de esclarecer judicialmente los hechos que justifican la adopción de medidas cautelares

⁵ La Comunidad está conformada por aproximadamente 1.500 miembros

⁶ La peticionaria se refiere, entre otras, a la Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz. Ver CIDH, Informe No. 29/06, Petición 906-03, Admisibilidad, Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros, párrafo 11.

14. En relación con la Comunidad Garífuna de Punta Piedra, argumenta que después de años de lucha, lograron que el Estado le otorgara títulos de dominio pleno respecto de los territorios que poseían desde tiempos inmemoriales, siendo expedidos los títulos por el Instituto Nacional Agrario (en adelante el "INA") en 1993⁷ y 1999⁸, respectivamente.

15. Señala que durante el proceso para obtener títulos de dominio pleno para la Comunidad de Punta Piedra, en el año 1992, campesinos pertenecientes a la denominada Comunidad Río Miel habrían ocupado parte del territorio ancestral de la Comunidad, en especial, áreas destinadas a la producción agrícola. Expresa que a partir de entonces, la Comunidad habría enfrentado un conflicto permanente con los campesinos ocupantes y se habría instaurado en la zona un clima de violencia y temor.

16. Argumenta que si bien el Estado entregó títulos de dominio pleno a la Comunidad Punta Piedra sobre sus territorios ancestrales, no han podido disfrutar de una parte importante del territorio, en razón de estar ocupado por la Comunidad Campesina Río Miel.

17. Sobre esta situación, informa que el título que el INA otorgó a la Comunidad en 1999 tenía una cláusula que establecía: "Se excluye de la adjudicación las superficies ocupadas y explotadas por personas ajenas a la comunidad reservándose el Estado el derecho de disponer de las mismas para adjudicarlas a favor de los ocupantes que reúnan los requisitos de ley". Sin embargo, el mismo INA modificó dicha cláusula el 11 de enero de 2000, mediante instrumento público, dejando constancia que la inclusión de la mencionada cláusula había sido producto de un error involuntario y declaró que quedaba eliminada del título de 1999 y en consecuencia sin valor ni efecto.

18. Agrega que, con el fin de resolver el conflicto con la Comunidad Campesina Río Miel, el 13 de diciembre de 2001, se realizó una reunión con representantes de ambas comunidades - Punta Piedra y Río Miel- del INA y representantes de OFRANEH y ODECO (Organización de Desarrollo Étnico Comunitario). En la oportunidad, las partes suscribieron un acta de compromiso donde las comunidades en conflicto reconocieron la existencia de una disputa sobre tenencia de tierras, y de los problemas que en su consecuencia se habrían generado, que ponían en peligro la integridad física de sus miembros⁹. En la ocasión el Estado -a través del INA- se habría comprometido a) sanear las tierras tituladas a favor de la Comunidad Punta Piedra y, b) indemnizar a los comuneros de Río Miel por las mejoras efectuadas en las tierras garífunas y reubicarlos.

19. Sostiene la peticionaria que el Estado no ha cumplido los compromisos adquiridos el 13 de diciembre de 2001, a pesar de los múltiples esfuerzos que ha hecho la Comunidad Punta Piedra con el objeto de colaborar con el Estado para el debido cumplimiento del compromiso.

20. Asimismo, sostiene que la suscripción de un acta de compromiso con un organismo gubernamental -tal como el INA-, supone para los pueblos garífunas la justa conclusión de un pleito, dada la dificultad que estas comunidades enfrentan al intentar acceder a una defensa legal. Por ello, según la peticionaria, debe conferirse al acuerdo celebrado, la misma fuerza de una sentencia.

⁷ La peticionaria cita Título Definitivo de Propiedad en Dominio Pleno, de 16 de diciembre de 1993, sobre un terreno de 800 hectáreas, 74 áreas y 8 centiáreas de extensión. Otorgado por el Instituto Nacional Agrario, a favor de Comunidad Garífuna "Punta Piedra", Expediente No. 25239

⁸ La peticionaria cita Título Definitivo de Propiedad en Dominio Pleno, de 6 de diciembre de 1999, sobre un terreno de 1.513 hectáreas, 54 áreas y 45.03 centiáreas de extensión. Otorgado por el Instituto Nacional Agrario, a favor de Comunidad Garífuna "Punta Piedra", Expediente No. 52147-10775. El 11 de enero de 2000 se expidió una escritura pública de rectificación respecto de este título, otorgada a favor de "Comunidad Punta Piedra". En el referido instrumento, el Director Ejecutivo del INA -haciendo referencia al Título Definitivo de Propiedad en Dominio Pleno otorgado a la Comunidad Garífuna Punta Piedra el 6 de diciembre de 1999- deja constancia que la inclusión de la cláusula que dispone "Se excluye de la adjudicación las superficies ocupadas y explotadas por personas ajenas a la comunidad reservándose el Estado el derecho de disponer de las mismas para adjudicarlas a favor de los ocupantes que reúnan los requisitos de ley" había sido producto de un error involuntario; asimismo, también a través de la escritura de rectificación, dicha cláusula fue eliminada del referido título, quedando sin ningún valor ni efecto

⁹ En Acta de Compromiso de las Comunidades de Punta Piedra y Río Miel, suscrita el 13 de diciembre de 2001. Documento aportado por la peticionaria.

21. Con base en lo expuesto, sostiene que el Estado no habría adoptado medidas efectivas que permitieran a los miembros de la Comunidad Garífuna Punta Piedra ejercer plenamente los derechos que les corresponden sobre sus territorios, dadas las limitaciones que en su goce se habrían consumado a partir de actos cometidos por terceros. Esto, alega, supondría una violación de los derechos amparados en los artículos 8, 21, y 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1 del mismo convenio.

22. Respecto del agotamiento de recursos internos, argumenta que la suscripción del acuerdo celebrado con el INA el 13 de diciembre de 2001, supone el agotamiento de los recursos de jurisdicción interna. En este sentido, sostiene que el incumplimiento de las obligaciones asumidas en acuerdos por organismos gubernamentales no es materia susceptible de ser alegada ante los tribunales de justicia. En consecuencia, señala que, dada la inexistencia de un recurso judicial que permita hacer cumplir dichos acuerdos, se deben entender agotados los recursos de jurisdicción interna cuando, luego del transcurso de un plazo razonable, el Estado no hubiere ejecutado los compromisos asumidos.

23. Finalmente, respecto del planteamiento del Estado de que no se habrían agotado los recursos internos, alega que el trámite administrativo señalado por el Estado como pendiente de ejecutar no constituiría un recurso a ser agotado, porque la consecuencia sería la obtención de un título igual al que la Comunidad Punta Piedra ya tiene. Asimismo, sostiene que si el acuerdo suscrito con el INA tuviera carácter de título ejecutivo, como señala el Estado, lo que representaría es la falta de ejecución por parte del Estado de las obligaciones asumidas ante la Comunidad Garífuna.

B. Posición del Estado

24. El Estado de Honduras manifestó que, sin perjuicio del reconocimiento de los derechos que le corresponden a la Comunidad Garífuna Punta Piedra sobre sus territorios, la petición es inadmisibles, por cuanto los recursos de jurisdicción interna se encontrarían pendientes de ser agotados.

25. El Estado informa que el 26 de diciembre de 1922 se le otorgó a la Comunidad de Punta Piedra un derecho de uso y goce sobre su territorio mediante un título ejidal.

26. Respecto a la materia de la petición, sostiene que el problema denunciado encontraría sus orígenes en la llegada de los primeros pobladores de la Comuna de Río Miel al territorio garífuna. Indica que el referido territorio, sobre el cual la Comunidad Garífuna de Punta Piedra goza de un derecho de dominio pleno, fue determinado a través de dos concesiones efectuadas por el INA. En este sentido, confirma la información entregada por la peticionaria, en el sentido de que el 16 de diciembre de 1993 se le concedió a dicha comunidad el dominio pleno de 800,64 hectáreas; y que, posteriormente, el 6 de diciembre de 1999, se le concedió el dominio pleno de un predio rural de naturaleza jurídica nacional de 1.513,54 hectáreas de extensión, ampliándose en consecuencia su territorio. Especifica que el territorio adjudicado mediante el segundo título comprendía áreas ocupadas por los vecinos de la Comunidad de Río Miel.

27. Manifiesta que habría intervenido en la búsqueda de una solución pacífica ante el conflicto que afecta a las comunidades Punta Piedra y Río Miel y que, en ese marco, habría impulsado diversos mecanismos gubernamentales. Durante la reunión de trabajo realizada ante la CIDH el 20 de julio de 2007, el Estado informó sobre las gestiones que se habrían realizado a efectos de llegar a acuerdos con los habitantes de la Comunidad de Río Miel y sobre las dificultades que habrían enfrentado, en razón de que los referidos comuneros rechazarían la posibilidad de ser desalojados de las tierras donde se encuentran asentados.

28. Sostiene que, finalmente, el conflicto se habría resuelto a través de la celebración de un acuerdo suscrito el 13 de diciembre de 2001 ante una Comisión Interinstitucional *ad-hoc*¹⁰,

¹⁰ El Estado indica que la Comisión *ad-hoc* estaba compuesta por representantes de la Pastoral Social de la Diócesis de Trujillo, del INA y de las organizaciones ODECO y OFRANEH

integrada entre otros, por el INA. Alega que la naturaleza de dicho acuerdo sería equivalente a una conciliación extrajudicial.

29. Respecto de las obligaciones emanadas del referido acuerdo, informó que el INA habría realizado el avalúo de las mejoras introducidas por comuneros de Río Miel en el territorio de la comunidad garífuna, a efectos de proceder con el saneamiento de las tierras. Sin embargo, informa que el Estado no habría contado con los recursos económicos necesarios para continuar con este procedimiento, no obstante las gestiones que en materia presupuestaria se habrían ejecutado.

30. Respecto al agotamiento de los recursos de jurisdicción interna, sostiene el Estado que el acuerdo suscrito entre las partes no supone un agotamiento de los recursos de jurisdicción interna. En este sentido, señala que las presuntas víctimas deberían haber gestionado el pago de una indemnización a través de los mecanismos administrativos creados por la legislación interna para garantizar los derechos de los particulares frente a la actuación administrativa, y en el caso de que ello resultare infructuoso, acudir a la vía judicial.

31. En específico, Honduras alega que las presuntas víctimas deberían haber interpuesto un reclamo administrativo previo a la vía judicial, regulado en la Ley de Procedimientos Administrativos, que constituiría el debido proceso legal para la protección del derecho que se alega violado. Sostiene que una vez agotado el referido recurso, las presuntas víctimas podrían haber incoado la acción judicial correspondiente. Por ello, concluye que se encontraría pendiente el agotamiento de los recursos internos y solicita se declare inadmisibles las peticiones.

IV. ANÁLISIS SOBRE COMPETENCIA Y ADMISIBILIDAD

A. Competencia *ratione personae*, *ratione loci*, *ratione temporis* y *ratione materiae* de la Comisión Interamericana

32. La peticionaria se encuentra facultada por el artículo 44 de la Convención Americana para presentar peticiones ante la Comisión. Los peticionarios se encuentran facultados por el artículo 44 de la Convención Americana para presentar denuncias ante la CIDH. La petición señala como presuntas víctimas a la Comunidad de Punta Piedra y sus miembros pertenecientes al pueblo garífuna¹¹, respecto de quienes el Estado se comprometió a respetar y garantizar los derechos consagrados en la Convención Americana. En lo concerniente al Estado, la Comisión señala que Honduras es un Estado parte en la Convención Americana desde el 8 de septiembre de 1977, fecha en la 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 de derechos protegidos en la Convención Americana que habrían tenido lugar dentro del territorio de Honduras, Estado Parte en dicho tratado.

33. La Comisión tiene competencia *ratione temporis* por cuanto la obligación de respetar y garantizar los derechos protegidos en la Convención Americana 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*, porque en la petición se denuncian posibles violaciones a derechos humanos protegidos por la Convención Americana.

34. Respecto de lo planteado por la peticionaria en la denuncia, sobre que se declare que el Estado de Honduras violó el Convenio 169 de la OIT, la Comisión carece de competencia al respecto, sin perjuicio de lo cual puede utilizarlo como pauta de interpretación de las

¹¹ Las presuntas víctimas comprenden los miembros de la Comunidad Garífuna de Punta Piedra, con una población aproximada de 1.500. La comunidad se encuentra en un lugar geográfico específico, cuyos miembros pueden ser individualizados e identificados. Al respecto ver: Corte I.D.H Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C N° 79, párr. 149; CIDH, Informe No. 62/04, Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros (Ecuador), párrafo 47; CIDH, Informe No. 58/09, Pueblo Indígena Kuna de Mandungandi y Emberá de Bayano y sus miembros (Panamá), párrafo 26; CIDH, Informe No. 79/09, Comunidades Indígenas Ngobe y sus miembros en el Valle del Río Chingola (Panamá), párrafo 26.

obligaciones convencionales, a luz de lo establecido en el artículo 29 de la Convención Americana¹².

B. Agotamiento de los recursos internos

35. El artículo 46.1 de la Convención Americana establece que, para que sea admisible una petición presentada ante la Comisión Interamericana de conformidad con el artículo 44 de la Convención, es necesario que se hayan interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna, conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos. Este requisito tiene como objeto permitir que las autoridades nacionales conozcan sobre la supuesta violación de un derecho protegido y, de ser apropiado, la solucionen antes de que sea conocida por una instancia internacional.

36. El artículo 46.2 de la Convención prevé que el requisito de previo agotamiento de los recursos internos no resulta aplicable cuando: a) 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; b) no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos, y c) haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

37. En el presente caso, el Estado solicita se declare inadmisibles las peticiones por falta de agotamiento de los recursos internos. Argumenta que las presuntas víctimas deberían haber gestionado el pago de una indemnización a través de los mecanismos administrativos creados por la legislación interna, para garantizar los derechos de los particulares frente a la actuación administrativa, y en el caso de que ello resultare infructuoso, acudir a la vía judicial. Al respecto, señala que, a efectos de incoar la acción judicial correspondiente, previamente debían haber agotado el reclamo administrativo establecido en la Ley de Procedimientos Administrativos. Agrega que la suscripción del acuerdo del 13 de diciembre de 2001 no debe entenderse como agotamiento de recursos porque la naturaleza de dicho acuerdo sería equivalente a una conciliación extrajudicial.

38. Por su parte, la peticionaria argumenta que la suscripción del acuerdo celebrado con el INA el 13 de diciembre de 2001, supone el agotamiento de los recursos de jurisdicción interna. Sostiene que el incumplimiento de las obligaciones asumidas por organismos gubernamentales en acuerdos como el mencionado, no es susceptible de ser alegado ante los tribunales de justicia.

39. Respecto del requisito de agotamiento de recursos de la jurisdicción interna, la Comisión observa que los hechos denunciados en el presente caso tienen relación con la protección efectiva del derecho de propiedad colectiva de una comunidad Garífuna. Asimismo, observa que las presuntas víctimas son miembros de una comunidad Garífuna, culturalmente diferenciada, con organización y autoridades propias, de tradición oral, que desde hace décadas vienen realizando gestiones ante las autoridades del Estado con el objeto de que primero, se les reconozca su territorio ancestral y segundo, se les permita el uso y disfrute de sus derechos.

40. En el presente caso no existe disputa respecto del derecho de propiedad de la Comunidad Garífuna Punta Piedra. La problemática planteada refiere a la naturaleza y alcance de la obligación del Estado de Honduras de brindar una efectiva protección al derecho de propiedad colectiva que le compete a dicha comunidad. 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

¹² En igual sentido, ver CIDH, Informe No. 29/06, Petición 906-03, Admisibilidad, Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros, párrafo 39; y CIDH, Informe No. 39/07, Petición 1118/03, Admisibilidad, Comunidad Garífuna de Cayos Cochinos y sus miembros, párrafo 49.

pueblos indígenas y tribales el ejercicio pleno e igualitario del derecho a los territorios que han usado y ocupado tradicionalmente”¹³.

41. Del análisis de la información y los documentos aportados por las partes, surge que el Estado otorgó a la Comunidad de Punta Piedra un título ejidal de uso y goce sobre su territorio en 1922. Asimismo, consta que el Estado otorgó, a través del Instituto Nacional Agrario, a la Comunidad en 1993 y en 1999 títulos de dominio pleno por 800,64 hectáreas y 1.513,54 hectáreas, respectivamente. Asimismo, consta que parte del territorio de la Comunidad Garífuna de Punta Piedra está siendo ocupado por una Comunidad Campesina desde aproximadamente 1992, situación que el Estado, a través del INA, se obligó a solucionar, primero por la naturaleza del título de dominio pleno entregado a la Comunidad Garífuna en 1999 y, segundo, mediante el compromiso adquirido en el acuerdo suscrito el 13 de diciembre de 2001 entre las Comunidades en conflicto y el INA.

42. Además, consta que los representantes de la Comunidad Garífuna de Punta Piedra, con el fin de lograr el saneamiento de las tierras que se encuentran ocupadas por terceros, desde hace casi un par de décadas vienen realizando gestiones ante autoridades del Estado planteando las cuestiones centrales de la presente petición, logrando la suscripción del citado acuerdo el 13 de diciembre de 2001. De la información aportada por las partes, consta que a la fecha, los compromisos asumidos por el Estado se encuentran pendientes de cumplimiento.

43. La Comisión considera que el Estado ha alegado la falta de agotamiento de un recurso de carácter administrativo. Además, observa que no ha indicado a esta Comisión cuál sería el recurso judicial idóneo que ofrece la legislación nacional y, en consecuencia, el recurso necesario de ser agotado. Las referencias a las acciones judiciales que podrían haber impulsado las presuntas víctimas -una vez agotada la vía administrativa- han sido formuladas en forma genérica.

44. Por otra parte, la CIDH toma nota que el Estado sostiene que el conflicto entre la Comunidad Garífuna de Punta Piedra y los comuneros de Río Miel, “se habría resuelto a través de la celebración de un acuerdo suscrito el 13 de diciembre de 2001 ante una Comisión Interinstitucional *ad-hoc*”, integrada por el INA. Respecto de las obligaciones emanadas del referido acuerdo, informó que el INA habría realizado el avalúo de las mejoras introducidas por comuneros de Río Miel en el territorio de la comunidad Garífuna, a efectos de proceder con el saneamiento de las tierras. La Comisión observa que el Estado no niega su compromiso pero alega que no habría contado con los recursos económicos para continuar con este procedimiento.

45. En consideración de lo señalado, la CIDH entiende que las presuntas víctimas no quieren una indemnización sino que requieren una actuación sustantiva del Estado, el cumplimiento de la obligación adquirida primero, al reconocerles su territorio ancestral y, segundo, el cumplimiento del compromiso adquirido el 13 de diciembre de 2001 por el INA, con el objeto que los terceros que están en su territorio ancestral sean trasladados a otra zona. De manera que una acción administrativa contenciosa o de daños para lograr una indemnización por parte del Estado no es, en este caso, el recurso idóneo.

46. La acción administrativa contenciosa indicada por el Estado no serviría como recurso idóneo frente a estas pretensiones, dado que el Estado ya reconoce y se ha comprometido a proteger los derechos en cuestión, de manera que no requieren una determinación de sus derechos en este sentido. Tampoco serviría como idóneo una acción de daños y perjuicios, dado que la pretensión principal es lograr que el Estado adopte las medidas dentro de su competencia para reubicar a los terceros.

47. En consideración de lo señalado, la CIDH entiende que las presuntas víctimas solicitaron el auxilio del Estado para proteger su territorio, pero estima que no contaron con mecanismos adecuados para exigir del Estado la protección territorial solicitada. En suma, entiende la CIDH que Honduras no puso a disponibilidad de las presuntas víctimas un recurso que permita

¹³ Corte I.D.H. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Sentencia del 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párrafo 91

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.

48. Finalmente, cabe señalar que 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 allí consagrados, tales como las garantías judiciales y la protección judicial. Sin embargo, el artículo 46.2, por su naturaleza y objeto, es una norma con contenido autónomo *vis á vis* a las normas sustantivas de la Convención. Por lo tanto, la determinación de si las excepciones a la regla de agotamiento de los recursos internos previstas en dicha norma 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 violación de los artículos 8 y 25 de la Convención. Cabe aclarar que las causas y los efectos que han impedido el agotamiento de los recursos internos en el presente caso serán analizados, en lo pertinente, en el informe que adopte la CIDH sobre el fondo de la controversia, a fin de constatar si efectivamente configuran violaciones a la Convención Americana.

C. Plazo de presentación de la petición

49. Conforme a lo dispuesto en el artículo 46.1.b de la Convención, para que una petición pueda ser admitida debe presentarse dentro del plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que la parte denunciante fue notificada de la decisión definitiva dictada a nivel nacional. Sin embargo, en virtud del artículo 32.2 del Reglamento de la CIDH, en aquellos casos en los cuales resulten aplicables las excepciones al requisito del 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 caso¹⁴.

50. En la petición bajo estudio, la CIDH ha considerado procedente la aplicación de la excepción al agotamiento de los recursos de jurisdicción interna prevista en el artículo 46.2.a de la Convención Americana. Teniendo en cuenta la fecha en que inició el conflicto que motivó la presente petición, el lapso temporal transcurrido desde la firma del acuerdo en cuya suscripción tuvo participación el Estado, y la falta de avances en la solución del conflicto alegado, la CIDH concluye que la petición, presentada el 29 de octubre de 2003, fue presentada en un plazo razonable y, por tanto, considera cumplido el requisito establecido en el artículo 46.1.b de la Convención.

D. Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional

51. A efectos de que una petición sea admisible, la Convención Americana exige, en su artículo 46.1.c, "que la materia de la petición o comunicación no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional", y en su artículo 47.d, que no reproduzca el contenido de una petición ya examinada por éste u otro organismo internacional.

52. Al respecto, la peticionaria indicó que la petición *sub examine* no fue presentada ante otro organismo internacional, y no surge del expediente prueba en contrario. Por lo tanto, la CIDH concluye que el requisito establecido en el artículo 46.1.c de la Convención se encuentra satisfecho.

E. Caracterización de los hechos alegados

53. A efectos de la admisibilidad, la Comisión tiene que determinar si los hechos alegados tienden a establecer una violación de derechos consagrados en la Convención Americana, como lo exige el artículo 47.b, o si la petición debe ser desestimada por ser "manifiestamente infundada" o evidente su improcedencia, conforme al artículo 47.c. El criterio de evaluación de

¹⁴ CIDH, Informe No. 15/09 (Admisibilidad) Petición 1-06, Masacre y Desplazamiento Forzado de los Montes de María, Colombia, 19 de marzo de 2009, párrafo 62.

esos requisitos difiere del que se utiliza para pronunciarse sobre el fondo de la petición; la Comisión debe realizar una evaluación *prima facie* para determinar si la petición establece el fundamento de la violación, posible o potencial, de un derecho protegido por la Convención, pero no para establecer la existencia de una violación de derechos. Esta determinación constituye un análisis primario, que no implica ningún prejuzgamiento sobre el fondo de la disputa.

54. La Comisión considerará en la etapa de fondo si existe o no una violación de los derechos consagrados en los artículos 21 y 25 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1 y 2 del mismo instrumento, tomando en cuenta la relación especial de los pueblos indígenas con sus territorios tradicionales reconocida por la CIDH y la Corte Interamericana¹⁵. Por tanto, concluye que el requisito establecido en el artículo 47.b de la Convención está cumplido.

V. CONCLUSIONES

55. La Comisión concluye que es competente para conocer la denuncia presentada por la peticionaria, y que la petición es admisible, de conformidad con los artículos 46 y 47 de la Convención, por la presunta violación de los artículos 21 y 25 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1 y 2 del mismo instrumento.

56. Respecto de lo planteado por la peticionaria en la denuncia, sobre que se declare que el Estado de Honduras violó el Convenio 169 de la OIT, la Comisión carece de competencia al respecto, sin perjuicio de lo cual puede utilizarlo como pauta de interpretación de las obligaciones convencionales, a luz de lo establecido en el artículo 29 de la Convención Americana.

57. Con fundamento en los argumentos de hecho y de derecho antes expuestos y sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión,

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, DECIDE:

1. Declarar admisible la presente petición, en cuanto se refiere a presuntas violaciones de los derechos protegidos en los artículos 21 y 25 en relación con los artículos 1 y 2 de la Convención Americana.
2. Notificar esta decisión a las partes.
3. Continuar con el análisis de fondo de la cuestión.
4. Publicar esta decisión e incluirla en su informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la ciudad de Washington, D.C., a los 24 días del mes de marzo de 2010. (Firmado): Felipe González, Presidente; Dinah Shelton, Segunda Vicepresidenta; María Silvia Guillén, José de Jesús Orozco Henríquez y Rodrigo Escobar Gil, Miembros de la Comisión.

¹⁵ Al respecto, se considerará el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a la luz de lo establecido en: Corte I.D.H., *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79; *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125; *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146; y *Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Suriname*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172; CIDH, Informe de Fondo No. 75/02, Caso 11.140, *Mary y Carrie Dann* (Estados Unidos), 27 de diciembre de 2002; CIDH, Informe de Fondo No. 40/04, Caso 12.053, *Comunidades indígenas mayas del Distrito de Toledo* (Belice), 12 de octubre de 2004 y otros que pudieran ser relevantes.