

INCONSTITUCIONALIDAD GENERAL PARCIAL

EXPEDIENTE 266-2012

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD, INTEGRADA POR LOS MAGISTRADOS MAURO RODERICO CHACÓN CORADO, QUIEN LA PRESIDE, HÉCTOR HUGO PÉREZ AGUILERA, ROBERTO MOLINA BARRETO, GLORIA PATRICIA PORRAS ESCOBAR, ALEJANDRO MALDONADO AGUIRRE, RICARDO ALVARADO SANDOVAL Y CARMEN MARÍA GUTIÉRREZ DE COLMENARES: Guatemala, catorce de febrero de dos mil trece.

Se tiene a la vista, para dictar sentencia, la acción de inconstitucionalidad de ley de carácter general parcial de los artículos 456, 460, 485, 504, 1074, 1125, 1129 y 1130 y Libro II del Código Civil, Decreto Ley 106, promovida por la Asociación Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas, por medio del Presidente de la Comisión Ejecutiva y Representante Legal, Manuel Pérez Ordóñez. La accionante actuó con el auxilio de los abogados Najman Alexander Aizenstadt Leistenscheider, Marjorie Bosque Domínguez y Ana Silvia Téllez Juárez. Es ponente en este caso el Magistrado Vocal II, Roberto Molina Barreto, quien expresa el parecer de este Tribunal.

ANTECEDENTES

I. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA IMPUGNACIÓN

Lo expuesto por la accionante, respecto de la norma que señala inconstitucional, se resume: **A.** Los artículos 456, 485, 504, 1074, 1125, 1129, 1130 y el Libro II del Código Civil, Decreto Ley 106, adolecen de inconstitucionalidad por omisión, al regular de forma general el derecho a la propiedad privada sin hacer diferenciación alguna respecto de la propiedad de las tierras comunales de las comunidades indígenas que son administradas conforme a sus tradiciones y costumbres propias, ni se ofrece una protección adicional que permita el pleno reconocimiento jurídico del derecho tradicional a la propiedad por parte de entidades comunitarias, especialmente cuando aquéllas no cuentan con personería jurídica en estrictos términos civilistas. Esas normas tampoco hacen una diferenciación que permita la debida consideración por los principios que tradicionalmente rigen la propiedad de los pueblos indígenas de conformidad con su cosmovisión propia y relación única con la tierra. Por su parte, la Constitución Política de la República de Guatemala contiene numerosas disposiciones que garantizan específicamente el derecho a una regulación expresa y protección adicional en materia de la propiedad sobre la tierra de los pueblos indígenas. De ahí que la ausencia de estas normas y la aplicación de normas generales de propiedad que no toman en consideración las formas tradicionales de ésta, contraviene los preceptos constitucionales que aluden a: **a)** seguridad (artículos 2 y 3), porque no se garantiza la seguridad jurídica sobre la propiedad de las comunidades indígenas ni se incluye un régimen jurídico que permita el reconocimiento de sus principios y valores propios; **b)** vida e integridad (artículo 3), porque no se reconoce la necesaria relación entre la tierra y supervivencia material y cultural de los pueblos indígenas, ni se crea una regulación adecuada que permita su protección; **c)** igualdad (artículo 4), porque no se crea un régimen distinto y diferenciado que reconozca las necesidades propias de las comunidades indígenas y se les deja en un estado de indefensión respecto a formas civilistas clásicas de tierra como mercancía. Además, no se crean mecanismos diferenciados de protección y regulación para la propiedad tradicional de los pueblos indígenas que respeten sus valores propios, lo cual se encuentra en una distinta hipótesis jurídica en relación con otras formas de propiedad; **d)** propiedad privada

(artículo 39), porque no se incluye una regulación expresa que permita la aplicación e interpretación del derecho a la propiedad comunal tradicional de conformidad con los principios y valores de los pueblos indígenas; **e)** derechos inherentes a la persona humana y preeminencia del derecho internacional (artículos 44 y 46), porque la ausencia de regulación específica ordinaria en las normas que regulan la propiedad de la tierra de los pueblos indígenas contraviene: e.i) los artículos 1, 2, 21 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y e.ii) los artículos 2, 5, 13, 14, 17 y 19 del Convenio 169 de la Organización Mundial del Trabajo sobre Pueblos Indígenas Tribales en Países Independientes; **f)** identidad cultural (artículo 58), los pueblos indígenas tienen una relación única con sus territorios que es parte de su cosmovisión propia e identificación cultural. De ahí que la ausencia de disposiciones específicas que reconozcan y protejan expresamente esa forma de propiedad atenta contra su derecho a la supervivencia cultural; **g)** protección a grupos étnicos (artículo 66), pues según esta norma constitucional el Estado está obligado a reconocer, respetar y promover las formas de vida, costumbres, tradiciones y formas de organización social de los grupos indígenas de ascendencia maya. De ahí que el reconocimiento legal expreso de la propiedad tradicional de los grupos indígenas de la tierra por medio de su propia organización social y la aplicación de principios tradicionales a esta forma de propiedad, constituyen una obligación del Estado. Por ello, la omisión de esta protección en las normas que regulan el derecho a la propiedad en el ordenamiento legal contraviene el precitado artículo constitucional; **h)** protección a las tierras y las cooperativas agrícolas indígenas (artículo 67), ya que las tierras propiedad de los pueblos indígenas deben gozar de protección especial del Estado, y se reconocerán aquéllas que históricamente les pertenecen y las han administrado en forma especial. El reconocimiento de la propiedad y administración especial requiere como mínimo la promulgación de normas específicas y diferenciadas que reconozcan ese derecho. Las normas impugnadas, al regular el derecho a la propiedad en general dentro del sistema jurídico nacional, no hacen una diferenciación especial que reconozca la titularidad de esta propiedad o que brinde una adecuada protección a su "*administración en forma especial*"; **i)** tierras para comunidades indígenas (artículo 68). En el artículo 70 de la Constitución se establece expresamente que el Congreso emitirá una ley para regular la materia contenida en las normas 66 a 69 constitucionales. Ese cuerpo normativo no existe, pues la única preceptiva legal aplicable a la propiedad es la normativa impugnada. Debido a que ahí no se regula la materia constitucionalmente ordenada, ni existen otras específicas que la substituyan, su contenido incurre en una omisión que contraviene el ordenamiento constitucional. Además, no se regula ese contenido en los artículos alegados a pesar de que existe un mandamiento constitucional que expresamente requiere la emisión de una ley sobre el tema, de manera que la contravención se produce por la ausencia de ese contenido en las normas que regulan la propiedad, las cuales se encuentran contenidas en las normas impugnadas. Por lo tanto, son inconstitucionales por omisión. El objetivo de la acción no es la expulsión del ordenamiento jurídico de las normas impugnadas, sino que el Congreso de la República agregue los elementos omitidos para el adecuado cumplimiento de las disposiciones constitucionales vulneradas a través de la adecuada y diferenciada protección de los derechos de las comunidades indígenas, con normativa de rango legal de conformidad con las obligaciones respectivas en materia de derechos humanos, sin que por ello se expulsen del ordenamiento jurídico la normativa existente. **B.** el Libro II del Código Civil se integra por los artículos del 442 al 916. En su conjunto contiene disposiciones que

regulan en general los bienes, la propiedad y los derechos reales. Estas disposiciones aplican de manera general también a la titularidad sobre la propiedad, la forma de transmitirla, su administración y los derechos y obligaciones de los propietarios. En términos generales, reúne en su conjunto las disposiciones primarias más relevantes sobre el derecho a la propiedad que se basan en una noción tradicional civilista de propiedad. No existe en el ordenamiento jurídico guatemalteco, otra colección de normas reunidas en forma ordenada que colectivamente regulen de manera tan general el derecho a la propiedad y sus derechos reales. Estas disposiciones, que incluyen cuatro títulos, comprenden más de cuatrocientos artículos que no contienen disposición alguna en la que expresamente se reconozca a los derechos especiales y diferenciados que tienen las comunidades indígenas en la propiedad de sus tierras de conformidad con sus usos, costumbres y valores propios. Esa omisión, contenida en las disposiciones que regulan en su mayoría el derecho a la propiedad, constituye una violación al artículo 70 de la Constitución. La normativa contenida en este libro resulta insuficiente y discriminatoria en relación a los derechos a la propiedad de las comunidades indígenas, porque no contiene disposiciones que reconozcan, respeten o promuevan las formas de vida, costumbres y organización de los pueblos indígenas, en contravención al artículo 66 de la Constitución Política de la República; tampoco ofrece una protección especial del Estado ni establece normas que reconozcan el derecho a su administración especial conforme a sus costumbres, en contravención al artículo 67 constitucional; no contiene disposiciones que permitan establecer que constituye "*legislación adecuada*" conforme a los requisitos del artículo 68 de la Constitución. La omisión del Libro II en cuanto a no incluir disposiciones que adecuadamente regulen la propiedad de las comunidades indígenas conforme a los parámetros constitucionales, contraviene los derechos a la seguridad (artículos 2 y 3 de la Constitución), al no establecer la certeza expresa en cuanto a su regulación, disposición y administración según su forma especial de disposición de la propiedad, puesto que no contienen disposiciones expresas que se basen en su naturaleza propia (artículo 39 de la Constitución Política de la República) y les impide a las comunidades el reconocimiento real de sus formas tradicionales de administración y las decisiones de sus autoridades propias. Esto, a su vez, por la especial relación de las comunidades indígenas con la tierra, conlleva una vulneración que pone en riesgo su integridad material (derecho a la vida) e identidad cultural (artículo 58). Además, omite hacer una diferenciación a un sistema legal cuya existencia especial se deriva de los actos de las autoridades propias y no con la noción tradicional de propiedad, por lo tanto omite dar un trato distinto a situaciones que se encuentran en diferente supuesto jurídico, lo cual contraviene el derecho a la no discriminación (artículo 4 de la Constitución). Finalmente, el Libro II no incluye normas adecuadas que reconozcan la propiedad colectiva según las formas propias de organización de los pueblos indígenas y su administración conforme a sus usos, tradiciones y costumbres, lo cual vulnera los artículos 1, 2, 21, 24 del Pacto de San José; 2, 5, 13, 14, 17 y 19 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que constituyen tratados internacionales en materia de derechos humanos, de ahí que tal situación vulnera el artículo 46 de la Constitución. **C.** como motivo jurídico en que descansa la impugnación por omisión del artículo 460 del Código Civil, expresó que esa norma no reconoce las formas tradicionales de propiedad comunal de los pueblos indígenas de conformidad con sus tradiciones y valores propios. Ese precepto debería incluir la relación especial de los pueblos indígenas con la tierra, como individuos y como colectividad. Además, debe reconocer a las

comunidades indígenas como titulares de derechos sobre la tierra, aún si no están contenidas en el listado de personas jurídicas reguladas en el Código Civil. La falta de reconocimiento expreso de esa titularidad, según sus usos y costumbres propias en la normativa que rige el derecho a la propiedad genera incertidumbre y falta de certeza legal. Contraviene además la obligación del Estado de adoptar medidas, incluso de índole legislativa, para reconocer el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades indígenas. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la falta de una regulación clara y de jerarquía legal que permita el reconocimiento del derecho colectivo de las comunidades indígenas constituye una contravención a esta obligación. Así, al omitirse incluir el reconocimiento de la propiedad según los usos y costumbres de las comunidades indígenas, como un derecho de los individuos y de la comunidad, ya que señala que la propiedad solamente puede pertenecer a los individuos o a las personas jurídicas. La palabra "o", como está utilizada, permite la selección únicamente de uno de los dos elementos y no de ambos. Adicionalmente, no se contemplan los supuestos en que la propiedad pueda ser de una comunidad que no tenga reconocimiento jurídico según sus usos o costumbres, con lo cual se contraviene el derecho a la seguridad contenido en los artículos 2 y 3 constitucionales; a la vez, se contraviene el derecho de propiedad contenido en el artículo 39 de la Carta Magna, las obligaciones del Estado de Guatemala contenidas en el Pacto de San José y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, lo que contraviene los artículos 44 y 46 de la Constitución; también se vulnera el derecho a la identidad cultural contenido en el artículo 58 de la Constitución y la protección especial a los grupos étnicos y sus derechos, contenida en los artículos 66 al 70 del texto supremo, pues el artículo 460 impugnado regula el dominio en forma general omitiendo incluir de manera específica los derechos establecidos en esos preceptos. Solicitó que se declare con lugar la inconstitucionalidad de ley de carácter general por omisión interpuesta y, inconsecuencia, se dicte sentencia exhortativa requiriendo al Congreso de la República reformar dentro de un plazo razonable los artículos 456, 460, 485, 504, 1074, 1125, 1129, 1130 y el Libro II del Código Civil Decreto Ley Número 106 o alternatively la emisión de normas específicas adicionales, para reconocer expresamente los derechos a la propiedad de las comunidades indígenas en armonía con el ordenamiento constitucional, los derechos humanos de los pueblos indígenas y conforme a los principios y valores que se relacionan con la protección de sus formas tradicionales de propiedad.

II. TRÁMITE DE LA INCONSTITUCIONALIDAD

No se decretó la suspensión provisional de los artículos impugnados. Se dio audiencia por quince días comunes: a) al Congreso de la República de Guatemala; b) a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; y c) al Ministerio Público, por medio de la Fiscalía de Asuntos Constitucionales, Amparos y Exhibición Personal. Oportunamente se señaló día y hora para la vista.

III. RESUMEN DE LAS ALEGACIONES DE LAS PARTES

A. El Congreso de la República de Guatemala, por medio de su Mandatario Judicial con Representación, Leonel Eduardo Véliz Guzmán, expuso que es facultad del Congreso de la República de Guatemala, emitir las leyes que regulan la convivencia social del país. Además, que no existe la inconstitucionalidad que se pretende de los artículos indicados, porque los argumentos vertidos en la inconstitucionalidad que se conoce no son claros en cuanto a los elementos que, según la interponente, se contraponen a las normas constitucionales aludidas en la exposición con la cual

fundamenta su petición. Los principios que garantizan la supremacía constitucional y la jerarquía de las normas constitucionales, así como su aplicación en la administración de justicia, no son contradictorias con los artículos 2º, 3º, 4º, 39, 44, 58, 66, 67, 68 y 70 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Solicitó que se declare sin lugar la acción de inconstitucionalidad promovida. **B. El Ministerio Público, por medio de la Fiscalía de Asuntos Constitucionales, Amparos y Exhibición Personal**, expresó que existen compromisos serios por parte del Gobierno de Guatemala sustentados en los Acuerdos de Paz y adquiridos al suscribir Tratados de Derecho Internacional que en materia de los derechos de las comunidades indígenas deben ser cumplidos, razón por la cual resulta aceptable la tesis del interponente de la acción, ya que deja en evidencia que el contenido de las normas impugnadas que regulan el derecho de propiedad son insuficientes frente a los supuestos que de acuerdo a los preceptos, doctrina y jurisprudencia internacional referidos, debieron contener respecto a las tierras propiedad de los pueblos indígenas, lo que evidentemente implica una omisión en el reconocimiento de las formas de titularidad y administración de las tierras de las comunidades indígenas; por lo que nos encontramos ante una omisión legislativa derivada de regulación deficiente por ser incompletas las normas impugnadas, lo que redundará indefectiblemente en contravención a derechos humanos garantizados por disposiciones constitucionales, tratados internacionales en materia de derechos humanos y normas internacionales imperativas del *ius cogens*. Dado que es obligación del Estado de Guatemala garantizar a las comunidades indígenas la titularidad sobre las tierras de su propiedad así como la administración de las mismas de conformidad con su cultura, usos, costumbres y creencias. Por lo que las normas jurídicas impugnadas, al no recoger la totalidad de los elementos necesarios que establecen los referidos instrumentos internacionales, violan los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 46 y 149, porque Guatemala ha consentido y ratificado diferentes documentos multilaterales relacionados con los derechos que asisten a las poblaciones indígenas, los que suponen para el Estado de Guatemala el compromiso internacional de asumir posiciones definidas en cuanto a garantizar los derechos de las comunidades indígenas entre los que se encuentra su forma de concebir el derecho de propiedad y su administración, de tal manera que ese reconocimiento normativo resulta inserto al bloque de constitucionalidad como derecho fundamental, por virtud de lo establecido en los artículos 44 y 46 de la Carta Magna. Consecuentemente, como lo ha indicado la Corte de Constitucionalidad existe la obligación del Estado de garantizar la efectividad de sus derechos en todos los casos en que sea atinente y el deber de realizar las modificaciones estructurales que se requieran en el aparato estatal sobre todo en cuanto a la legislación aplicable a fin de dar cumplimiento a esas obligaciones de carácter internacional, según sentencia de veintiuno de diciembre de dos mil nueve, emitida en el expediente 3878–2007. Por lo que al no existir la plataforma legal que en ámbito nacional regule de manera integral y eficaz el derecho de propiedad de los pueblos indígenas, deviene procedente que se declare con lugar la acción de inconstitucionalidad general parcial promovida y como consecuencia exhorte al Organismo Legislativo a emitir la reforma por adición correspondiente a los artículos 456, 460, 485, 1074, 1125, 1129 y 1130 y el Libro II del Código Civil, a fin de dar efectivo cumplimiento a las normas internacionales referidas.

IV. ALEGATOS EN EL DÍA DE LA VISTA PÚBLICA

A. La accionante ratificó totalmente los argumentos invocados en el planteamiento de la acción, agregando lo siguiente: *i.* que el Congreso de la República argumenta una

supuesta falta de claridad en la acción, sin embargo, en el planteamiento se identifican precisamente las normas que se estiman inconstitucionales y se incluye una exposición clara y razonada de los motivos sobre los cuales descansa la acción promovida de manera individualizada en cada norma. Asimismo, se detalla el contenido de las normas constitucionales en la materia y la jurisprudencia internacional aplicable y luego se confronta cada norma con las constitucionales; *ii.* que el objetivo de la presente acción no es la expulsión del ordenamiento jurídico de los artículos impugnados, porque esto conllevaría una grave violación al derecho de propiedad en general para todos los ciudadanos, sino que el Congreso de la República agregue los elementos omitidos para el adecuado cumplimiento de las disposiciones constitucionales vulneradas a través de la adecuada y diferenciada protección de los derechos de las comunidades indígenas con la normativa de rango legal de conformidad con las obligaciones respectivas en materia de derechos humanos. Esto, porque el Estado está obligado a emitir normas de rango legal que garanticen los derechos de las comunidades indígenas, ya sea realizarse a través de la modificación de las normas inconstitucionales, la adición de normas específicas al Código Civil o la emisión de una norma independiente específica sobre el tema. Considerando que ha transcurrido más de veintiséis años sin que el Organismo Legislativo haya cumplido con el mandato constitucional de regular la propiedad de las comunidades indígenas, es necesario que en la sentencia se incluya un plazo para hacerlo. Tomando en cuenta que la omisión legislativa constituye un agravio constitucional continuando, en resguardo del orden constitucional, no puede este Tribunal permitir que quede a la simple voluntad de la entidad que ha cometido la violación repararlos, sino que deberá imponer un plazo para hacerlo, porque el organismo legislativo podría estimar que queda a su discreción cumplir con lo resuelto en sentencia, por tal razón el plazo deberá tomar en cuenta la complejidad de la actividad legislativa y la adecuada participación y representación de los sectores afectados, en especial las comunidades indígenas. Solicitó que se declare con lugar la inconstitucionalidad de ley de carácter general por omisión interpuesta y, en consecuencia, se dicte sentencia exhortativa requiriendo al Congreso de la República reformar dentro de un plazo razonable establecido por la Corte, los artículos 456, 460, 485, 504, 1074, 1125, 1129, 1130 y el Libro II del Código Civil o, alternativamente, la emisión de normas específicas adicionales, para reconocer expresamente los derechos a la propiedad de las comunidades indígenas en armonía con el ordenamiento constitucional y los derechos humanos de los pueblos indígenas, conforme a los principios y valores que se relacionan con la protección de sus formas tradicionales de propiedad. **B. El Congreso de la República de Guatemala, por medio de su Mandatario Judicial con Representación, Leonel Eduardo Véliz Guzmán** ratificó en su totalidad las argumentaciones, análisis jurídicos y peticiones formuladas en el memorial por medio del cual evacuó la audiencia que por quince días le fuera conferida, presentado el cinco de marzo de dos mil doce. Solicitó que se tenga por evacuada la audiencia conferida en los términos expuestos y se dicte la sentencia que en derecho sea procedente. **C. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, por medio del representante, Alberto Brunori, quien actuó por medio del Asesor Legal y Coordinador de la Unidad Jurídica, Andrés Sánchez Thorin,** manifestó que existe un marco jurídico internacional y tratados internacionales que deben ser cumplidos por el Estado de Guatemala, como consecuencia de que al ser ratificados generan obligaciones de cumplimiento en atención a los principios de buena fe, primacía del derecho internacional y *pro homine*. Es así que

conforme al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo existen obligaciones que los Estados deben respetar, lo que implica que el Estado y sus agentes deben abstenerse de cometer abusos en el ejercicio de sus funciones, el establecimiento de medidas concretas para que las personas puedan gozar plenamente de sus derechos, incluyendo los medios necesarios para hacer efectivos estos. El Estado de Guatemala, al haber ratificado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, mediante el Decreto 9-96 del Congreso de la República, reconoció el derecho de propiedad y posesión de tierras que tradicionalmente ocupaban los pueblos indígenas (artículo 14.1 de aquel convenio). A la vez, conforme a la interpretación que en su jurisprudencia hace la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto al artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en lo que concierne a propiedad privada, indica que este derecho implica que toda persona lo ejercerá según los usos y costumbres, y en el caso de los pueblos indígenas, recoge las formas comunales de la propiedad colectiva de esos pueblos en determinado territorio y la territorialidad en sus relaciones sociales, culturales y de costumbres lo que da sentido a la existencia de esos pueblos, así como la interdependencia del derecho de propiedad comunal con otros fundamentales que permiten la supervivencia de ellos. Expresó que se ha recomendado al Estado de Guatemala reforzar el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a la propiedad colectiva para garantizar su goce efectivo, y en atención al principio de favorabilidad, se favorezca a esos pueblos mediante la delimitación de su tierras y territorios, con la emisión de la legislación que busque la protección que ellos necesitan a fin de que se reviertan los patrones actuales de discriminación y exclusión que les afectan, transformando la visión monocultural del Estado a una visión verdaderamente multicultural e incluyente, que asegure la plena participación de los pueblos indígenas, así como el respeto a sus derechos individuales y colectivos. **D. El Ministerio Público** manifestó que existen compromisos serios por parte del Gobierno de Guatemala sustentados en los Acuerdos de Paz y adquiridos al suscribir los Tratados de Derecho Internacional que en materia de los derechos de las comunidades indígenas deben ser cumplidos, por lo que es aceptable la tesis de la interponente de esta acción, ya que deja en evidencia que el contenido de las normas impugnadas que regulan el derecho de propiedad son insuficientes frente a los supuestos que de acuerdo a los preceptos, doctrina y jurisprudencia internacional debieran contener respecto a las tierras propiedad de los pueblos indígenas, lo que evidentemente implica una omisión en el reconocimiento de las formas de titularidad y administración de las tierras de las comunidades indígenas, por lo que ante la omisión legislativa derivada de regulación deficiente por ser incompletas las normas impugnadas, se arriba a la contravención a derechos humanos garantizados por disposiciones constitucionales, tratados internacionales en materia de derechos humanos y normas internacionales imperativas del *ius cogens*, porque es obligación del Estado de Guatemala garantizar a las comunidades indígenas la titularidad sobre las tierras de su propiedad así como la administración de las mismas de conformidad con su cultura, usos, costumbres y creencias. Los artículos 46 y 149 constitucionales establecen respectivamente el principio general que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala tienen preeminencia sobre el derecho interno; y que Guatemala normará sus relaciones con todos los estados, de conformidad con los principios y prácticas internacionales con el propósito de contribuir al mantenimiento de la paz y la libertad, al respeto y la defensa de los derechos humanos, estos principios no han sido

observados en la regulación del derecho de propiedad contenido en los artículos que en ámbito nacional regule de manera integral y eficaz el derecho de propiedad de los pueblos indígenas, por lo que esta acción constitucional por omisión debe declararse con lugar a efecto de que los artículos 456, 460, 485, 504, 1074, 11225, 1129 y 1130 y el Libro II del Código Civil, Decreto Ley Número 106, por lo que resulta necesario que se adicione la plataforma legal que regule de manera integral y eficaz el derecho de propiedad de los pueblos indígenas. Solicitó que se declare con lugar la acción de inconstitucionalidad general parcial promovida y, como consecuencia, exhorte al Organismo Legislativo a emitir la reforma por adición correspondiente a los artículos impugnados, a fin de dar efectivo cumplimiento a las normas internacionales referidas.

CONSIDERANDO

-I-

La Constitución Política de la República de Guatemala, norma fundamental del ordenamiento jurídico, confiere a esta Corte, como máximo intérprete del texto supremo, la función esencial de defensa del orden constitucional y, congruente con ella, la de conocer exclusivamente de las impugnaciones interpuestas contra leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general, objetadas parcial o totalmente de inconstitucionalidad. Entre aquellas, es viable el conocimiento de acciones en las que lo que se acusa es un vicio de inconstitucionalidad por omisión parcial respecto de un mandato contenido en la Constitución vigente. Esta modalidad de vicio de inconstitucionalidad concurre cuando en la emisión de una norma, el legislador no actúa a pesar de que existe vigente, en ese momento [el de la emisión] una expresa previsión constitucional dirigida a que se asuma una determinada posición legislativa, o cuando se legisla de manera deficiente o insuficiente una regulación, provocándose con ello un trato discriminatorio. Es ese el sentido de la decisión asumida en la sentencia de diecisiete de julio de dos mil doce, dictada por esta Corte en el expediente 1822-2011.

-II-

La Asociación Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas, por medio del Presidente de la Comisión Ejecutiva y Representante Legal, Manuel Pérez Ordóñez, promueve acción de inconstitucionalidad general parcial indicando que la preceptiva contenida en los artículos 456, 460, 485, 504, 1074, 1125, 1129 y 1130 y el Libro II del Código Civil, Decreto Ley 106, adolece de vicio de inconstitucionalidad por omisión.

Ese vicio lo concreta en la inobservancia que en la regulación impugnada concurre respecto de los mandatos contenidos en los artículos 2, 3, 4, 44, 46, 49, 58, 66, 67, 68 y 70 de la actual Constitución Política de la República de Guatemala, concretamente en cuanto en aquella no se reconoce el derecho a la propiedad comunal ni los principios que se relacionan con la protección de las formas tradicionales de propiedad de los pueblos indígenas.

Para sustentar su pretensión, la asociación accionante sustancialmente indica que en los artículos impugnados no se hace diferenciación alguna en lo concerniente a las normas comunales de las comunidades indígenas administradas conforme a sus tradiciones y costumbres propias; tampoco se ofrece una protección adicional que permita el pleno reconocimiento jurídico del derecho tradicional a la propiedad por parte de aquellas entidades comunitarias, sobre todo cuando éstas no cuentan con personería jurídica.

-III-

Inicialmente, esta Corte, al analizar el sustrato argumental en el que se apoya la

acción planteada, considera atinente formular las siguientes consideraciones:

No puede soslayarse que Guatemala está formada por diversos grupos étnicos, entre los que figuran, entre otros, grupos indígenas de ascendencia maya; de esa cuenta, se explica que el Estado de Guatemala reconoce, respeta y debe promover sus formas de vida y su organización social. Vinculado con lo anterior, existen diversos mandatos, tales como el mantener el sistema de administración especial de tierras que históricamente hayan pertenecido a las comunidades indígenas, así como el de proveer tierras estatales a aquellas comunidades que las necesiten para su desarrollo, lo cual debe hacerse mediante programas especiales y la emisión de una legislación adecuada. Esto último es lo que explica el mandato constitucional contenido en el artículo 70 del texto matriz: *"Una ley regulará lo relativo a las materias de esta sección"*.

Hacer efectivos aquellos mandatos constituye aún materia pendiente en la historia legislativa del país, reto que debe superarse por parte del Organismo Legislativo, pues es a ese organismo de Estado al que concretamente va dirigido el mandato precedentemente aludido. El hacer positivo ese mandato también constituye el cumplimiento de obligaciones de carácter internacional asumidas por el Estado de Guatemala, en el concierto de naciones civilizadas. Así, Guatemala, por ser signataria del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, se obligó a la emisión de una legislación que impulse el desarrollo de los pueblos indígenas en todas las esferas de su vida social. En esa línea de pensamiento y según se precisó en la opinión consultiva emitida por esta Corte el dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y cinco, en el expediente 199-95, este instrumento internacional constituye *"un mecanismo jurídico especialmente dirigido a remover parte de los obstáculos que impiden a estos pueblos el goce real y efectivo de los derechos humanos fundamentales para que por lo menos los disfruten en el mismo grado de igualdad que los demás integrantes de la sociedad"*, y de ahí que es por ese marco normativo que el Estado de Guatemala se comprometió, ante la comunidad internacional de naciones, a desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, acciones coordinadas y sistemáticas con miras a propiciar la plena efectividad de los derechos sociales de esos pueblos, y con plena observancia de la obligación convencional que establece que: *"Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación"*. (artículo 13 del Convenio mencionado). Así también, en el artículo 14 del convenio en mención se contempla como obligación la de reconocer *"a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. [y] Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para su actividades tradicionales y de subsistencia (...)"*.

Tampoco puede soslayarse la intelección que en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha realizado de lo establecido en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Sobre ello, el tribunal internacional antes aludido ya ha indicado que en esa normativa se *"protege el derecho a la propiedad de un sentido que comprende, entre otros, los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal"* y ha precisado que *"El derecho consuetudinario de los pueblos"*

indígenas debe ser tenido especialmente en cuenta, para los efectos de que se trata. Como producto de la costumbre, la posesión de la tierra debería bastar para que las comunidades indígenas que carezcan de un título real sobre la propiedad de la tierra obtengan el reconocimiento oficial de dicha propiedad y el consiguiente registro [...] Entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre la forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es cuestión meramente de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras” (Cfr. Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Fondo, reparaciones y costas. Serie C, No. 79, párrafos 148, 149 y 151). En ese mismo orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos precisó que *“los conceptos de propiedad y posesión en las comunidades indígenas pueden tener una significación colectiva, en el sentido que la pertenencia de ésta ‘no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad’. Esta noción del dominio y de la posesión sobre tierras no necesariamente corresponde a la concepción clásica de propiedad, pero merecen igual protección del artículo 21 de la Convención Americana. Desconocer las versiones específicas del uso y goce de los bienes, dadas por la cultura, usos, costumbres y creencias de cada pueblo, equivaldría a sostener que sólo existe una forma de usar y disponer de los bienes, lo que a su vez significaría hacer ilusoria la protección del artículo 21 de la Convención para millones de personas”* (Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006; Serie C, No. 146, párrafo 120); posiciones jurisprudenciales que esta Corte recepta en este fallo.

Aquellas consideraciones expresadas por el tribunal regional interamericano guardan coherencia con lo enunciado en la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada en resolución 61/295 de la Asamblea General de aquella organización el diez de diciembre de dos mil siete, en la que se indicó que *“Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido”* (artículo 26) y por ello *“Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas pertinentes, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso”* (artículo 27).

De lo anterior, se puede colegir que existe una serie de obligaciones que deben cumplirse al momento de regular, de acuerdo con el principio de reserva de ley, el derecho a la propiedad comunal y lo relacionado con la protección de las formas tradicionales de propiedad de las comunidades indígenas, especialmente cuando aquéllas no cuenten con personería jurídica; todo ello, en observancia del mandato específico dirigido al Congreso de la República por medio del artículo 70 de la Constitución.

- IV -

Para abordar lo relativo a la inconstitucionalidad por omisión (modalidad escogida por la accionante en su planteamiento) debe partirse por establecer la tipología de ese tipo de inconstitucionalidades. Así, Victor Bazán, citando a Wessel, indica que este último autor distingue dos tipos de omisiones: las absolutas y las relativas. En las absolutas hay ausencia total de la norma que debería regular una determinada situación jurídica fijada constitucionalmente. En las relativas, el legislador, al propulsar una norma para *obedecer* el mandato constitucional, favorece a ciertos grupos y olvida a otros o acuerda ventajas a unos que no son dispensadas a otros. Bazán refiere que en los supuestos de omisión relativa es en los que el control judicial de constitucionalidad sale al rescate de la supremacía constitucional, que ha sido momentáneamente neutralizada, de manera que no cualquier omisión viabilizará el control, sino solo aquella cuya textura y efectos sean constitucionalmente relevantes y no concreten en forma completa una determinada imposición constitucional (V. Bazán, Victor. "Jurisdicción constitucional local y omisiones inconstitucionales relativas", *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional. Proceso y Constitución*, número 2, julio-diciembre 2004, Porrúa, México, 2004, páginas 199-200).

Las omisiones absolutas no puede configurar un vicio que pueda ser objetable por vía de inconstitucionalidad abstracta. Esto se explica porque si la función esencial de esta Corte es la defensa del orden constitucional, no sería adecuado, a la luz de las disposiciones del texto supremo que este tribunal por pretender subsanar aquella omisión, asumiera no solo una posición extremadamente activista sino que además estaría rebasando el ámbito de sus atribuciones, al arrogarse una función legislativa que en la Constitución le fue concedida a un organismo específico del Estado (Congreso de la República).

En todo caso, precisa esta Corte que al estarse ante una omisión absoluta, quienes se consideren afectados con aquélla pueden acudir ante sus representantes electos para el Congreso de la República de acuerdo con un sistema democrático de representación indirecta, y puedan solicitarlo, siempre en el ejercicio legítimo de sus derechos y de acuerdo con los procedimientos propios de una democracia y un Estado Constitucional de Derecho, el cese de aquella ausencia total de legislación, en un plazo razonable.

Para el caso de las omisiones relativas, que son las únicas que son justiciables en la jurisdicción constitucional, el mandato constitucional omitido debió estar vigente al momento en que entró en vigor la disposición infraconstitucional contentiva de aquella omisión. Es lo anterior lo que explica la *desobediencia del legislador* a aquel mandato, que alude el precitado autor. También ello explica razonablemente el por qué la Constitución queda *momentáneamente neutralizada* con la concurrencia de la omisión relativa, por lo que la norma que contenga esa tipología de omisión debe ser complementada a fin de reestablecer el imperio de la norma suprema (Bazán, Victor. *Op. Cit.* Página 200). Por ello es que cuando se denuncia inconstitucionalidad por omisión y se denuncia incumplimiento de mandatos expresos del texto supremo, el planteamiento debe satisfacer, al menos, con los siguientes presupuestos de procedibilidad: i) que el texto de la norma constitucional que contenga el mandato omitido sea el texto vigente en el momento en el que se promueve la pretensión; y ii) que la norma impugnada haya sido emitida con posterioridad a la vigencia de la actual Constitución Política de la República.

- V -

Respecto del planteamiento de inconstitucionalidad bajo examen, interesa

destacar lo siguiente: las normas impugnadas por vía de inconstitucionalidad por omisión, por parte de la Asociación Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas son normas preconstitucionales, es decir, fueron emitidas y entraron en vigor en fecha (1963) anterior al de la actual Constitución Política de la República (1985). De esa cuenta, es fácil colegir que cuando se emitieron los artículos 456, 460, 485, 504, 1074, 1125, 1129, 1130 y el Libro II, todos del Código Civil, Decreto Ley 106 no existía la previsión constitucional aludida en los artículos 67, 68 y 70 del texto supremo, que el emisor de los artículos impugnados tuvo necesariamente que observar para que pueda evidenciarse inconstitucionalidad por omisión, en este caso, por omisión relativa. Lo anterior permite descartar, para el caso del emisor de las normas impugnadas, que éste hubiera podido incurrir en inobservancia o incumplimiento de mandatos expresos contenidos en la actual Constitución o en deficiencia en la regulación por falta de inclusión de los temas a que se alude en la Sección Tercera del Capítulo II de la actual Constitución.

Distinto fue el caso de lo que ocurrió en el tema abordado en la sentencia de dieciséis de julio de dos mil doce (Expediente 1822-2011), pues en aquella oportunidad la norma enjuiciada sí fue emitida (en 1995) con posterioridad a la fecha de entrada en vigor de la actual Constitución (1985), y por ello sí se posibilitó el control de constitucionalidad (y, además, de convencionalidad) del precepto legal objetado.

De esa cuenta, para el caso de los artículos 456, 460, 485, 504, 1074, 1125, 1129, 1130 y el Libro II, todos del Código Civil, Decreto Ley 106, se concluye que, por su carácter preconstitucional, eventualmente podrían ser objeto de enjuiciamiento pero por vicio de inconstitucionalidad sobrevenida no así por vicio de inconstitucionalidad por omisión relativa, pues no cumple, en el caso bajo análisis con uno de los dos presupuestos de procedibilidad a que *supra* se hizo alusión en el Considerando IV de este fallo: que la norma impugnada hubiese sido emitida con posterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la actual Constitución Política de la República.

Por las razones anteriores, la pretensión de inconstitucionalidad es simplemente improcedente, y así deberá declararse en el pronunciamiento correspondiente, sin realizar condena en costas, por no haber en este proceso constitucional sujeto procesal legitimado para su cobro, ni imponer multa a los abogados patrocinantes, por arribarse a la decisión asumida en esta sentencia bajo el análisis de un punto de derecho de dudosa interpretación, fundamentándose el tribunal para sustentar tal exoneración en los artículos 44 y 144 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

LEYES APLICABLES

Artículos citados, 267, 272, inciso a), de la Constitución Política de la República de Guatemala; 114, 115, 133, 143, 146, 148, 163, inciso a), 83, 185, 186 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad y 31 del Acuerdo 4-89 de la Corte de Constitucionalidad.

POR TANTO:

La Corte de Constitucionalidad, con base en lo considerado y leyes citadas, resuelve: **I. Sin lugar** la acción de inconstitucionalidad de ley de carácter general parcial, por omisión, promovida por la Asociación Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas, por medio del Presidente de la Comisión Ejecutiva y Representante Legal, Manuel Pérez Ordóñez, de los artículos 456, 460, 485, 504, 1074, 1125, 1129, 1130 y el Libro II del Código Civil, Decreto Ley Número 106. **II.** No se condena en costas a la accionante, ni se impone multa a los abogados auxiliares, Najman Alexander Aizenstadt Leistenscheider, Marjorie Bosque Domínguez y Ana Silvia Téllez Juárez. **III.** Notifíquese.

**MAURO RODERICO CHACÓN CORADO
PRESIDENTE**

**HÉCTOR HUGO PÉREZ AGUILERA
MAGISTRADO**

**ROBERTO MOLINA BARRETO
MAGISTRADO**

**GLORIA PATRICIA PORRAS ESCOBAR
MAGISTRADA**

**ALEJANDRO MALDONADO AGUIRRE
MAGISTRADO**

**RICARDO ALVARADO SANDOVAL
MAGISTRADO**

**CARMEN MARÍA GUTIÉRREZ DE COLMENARES
MAGISTRADA**

**MARTÍN RAMÓN GUZMÁN HERNÁNDEZ
SECRETARIO GENERAL**