

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS*

CASO PUEBLOS INDÍGENAS KUNA DE MADUNGANDÍ Y EMBERÁ DE BAYANO Y SUS MIEMBROS VS. PANAMÁ

SENTENCIA DE 14 DE OCTUBRE DE 2014
(Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)

RESUMEN OFICIAL EMITIDO POR LA CORTE INTERAMERICANA

El 14 de octubre de 2014 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte Interamericana", "la Corte" o "el Tribunal") dictó una Sentencia, mediante la cual declaró responsable internacionalmente al Estado de Panamá por la violación del derecho a la propiedad colectiva por no delimitar, demarcar y titular las tierras asignadas al pueblo Kuna de Madungandí y a las Comunidades Emberá Ipetí y Piriati, y por no haber garantizado el goce efectivo del título de propiedad colectiva de la comunidad Piriati Emberá.

Del mismo modo, el Tribunal consideró que el Estado era responsable por haber violado su deber de adecuar el derecho interno, por no haber dispuesto a nivel interno normas que permitan la delimitación, demarcación y titulación de tierras colectivas indígenas antes del año 2008, en perjuicio de los pueblos Kuna de Madugandí y Emberá de Bayano, y sus miembros. Asimismo, el Tribunal encontró que el Estado es responsable por la violación a las garantías judiciales y a la protección judicial en perjuicio del pueblo Emberá de Bayano y sus miembros por considerar que los recursos incoados por éstos no contaron con una respuesta que permitiera una adecuada determinación de sus derechos y obligaciones. Finalmente, la Corte encontró que el Estado es responsable por la violación al principio del plazo razonable, en perjuicio del pueblo Kuna de Mandungandí y sus miembros, respecto de dos procesos penales y un proceso administrativo de desalojo de ocupantes ilegales.

Por otra parte, el Tribunal aceptó una excepción preliminar planteada por el Estado respecto de la falta de competencia *ratione temporis* relacionada con el alegado incumplimiento por parte del Estado del pago de ciertas indemnizaciones, tomando en consideración la fecha de reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte por Panamá, el 9 de mayo de 1990, y dado que los hechos relacionados con dichas indemnizaciones ocurrieron con anterioridad al referido reconocimiento.

I. Hechos

Los antecedentes a los hechos del caso se refieren a la construcción de una represa hidroeléctrica en la zona del Alto Bayano, Provincia de Panamá, en el año 1972. Con motivo de la misma, parte de la reserva indígena de la zona fue inundada y fue dispuesta la reubicación de los moradores de

* Integrada por los siguientes jueces: Humberto Antonio Sierra Porto, Presidente; Roberto de Figueiredo Caldas, Vicepresidente; Manuel E. Ventura Robles, Juez; Diego García- Sayán, Juez; Eduardo Vio Grossi, Juez, y Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, Juez. Presentes, además, el Secretario del Tribunal Pablo Saavedra Alessandri y la Secretaria Adjunta Emilia Segares Rodríguez. El Juez Alberto Pérez Pérez no participó de la deliberación y firma de la Sentencia por razones de fuerza mayor.

las zonas inundadas por la obra de embalse. En ese sentido, el Estado otorgó nuevas tierras, adyacentes y ubicadas al este de la reserva indígena a las comunidades indígenas afectadas. El traslado de los habitantes de la zona tuvo lugar de 1973 a 1975 y la construcción de la hidroeléctrica terminó en 1976.

Con respecto a las compensaciones por la reubicación, el 8 de julio de 1971 se promulgó el Decreto de Gabinete N° 156 por el cual se estableció un "Fondo Especial de Compensación de Ayuda para los Indígenas del Bayano". Entre 1975 y 1980 las autoridades estatales firmaron cuatro acuerdos principales con los representantes indígenas los cuales se refirieron a las indemnizaciones supuestamente adeudadas por el Estado como compensación por la inundación y la reubicación de sus habitantes. En los años posteriores, se realizaron varias reuniones entre los representantes de los pueblos indígenas y del Estado con el fin, principalmente, de buscar una solución al conflicto sobre las tierras entre los indígenas y los campesinos no indígenas o "colonos", así como reconocer los derechos sobre las tierras de los indígenas Kuna y Emberá.

A comienzo de los años 1990 se incrementó la incursión de personas no indígenas a las tierras de las comunidades Kuna y Emberá y se intensificó la conflictividad en la zona. Al menos desde 1990, miembros de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano realizaron gestiones de distinta índole para llamar la atención sobre su situación, para exigir el cumplimiento de los acuerdos y resoluciones antes mencionados, el reconocimiento legal de sus tierras, y la protección de las mismas frente a las incursiones de personas no indígenas. Asimismo, representantes del pueblo Kuna de Madungandí iniciaron varios procedimientos administrativos de desalojo y por daño ecológico e interpusieron procesos penales por la incursión de colonos y delitos contra el ambiente. Además, representantes del pueblo Emberá de Bayano siguieron procesos administrativos para la adjudicación de la propiedad colectiva.

El 12 de enero de 1996 se emitió la Ley N° 24 mediante la cual se creó la Comarca Kuna de Madungandí y, entre abril y junio de 2000, se llevó a cabo la demarcación física de la Comarca Kuna. Posteriormente, el 23 de diciembre de 2008 fue aprobada la Ley N° 72 que estableció el procedimiento para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas que no están dentro de las comarcas. Con respecto a los territorios de los Emberá, en los años 2011 y 2012 la Autoridad Nacional de Administración de Tierras ("ANATI") emitió varias resoluciones respecto de la tenencia de las tierras, incluyendo una suspensión de las solicitudes de títulos de propiedad privada. Por otra parte, en agosto de 2013 la ANATI otorgó un título de propiedad sobre un terreno a un particular, dentro del territorio que había sido asignado a la Comunidad Piriati Emberá. El 30 de abril de 2014 el Estado otorgó un título de propiedad colectiva a favor de la comunidad Piriati Emberá, sobre un terreno ubicado en el corregimiento de Tortí, Distrito de Chepo, Provincia de Panamá.

II. Excepciones Preliminares

En el trámite del caso ante la Corte Interamericana, el Estado presentó tres excepciones preliminares: por las alegadas falta de agotamiento de los recursos internos, de competencia *ratione temporis*, y de "competencia por prescripción"; todas respecto del presunto impago por el Estado de indemnizaciones relacionadas con la inundación y reubicación de los pueblos indígenas. La Corte desestimó la primera excepción considerando que no fue planteada adecuadamente en el momento procesal oportuno de forma precisa y específica. Por otra parte, el Tribunal aceptó la segunda excepción, considerando que Panamá ratificó la Convención Americana el 22 de junio de 1978 y reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana el 9 de mayo de 1990. El Tribunal consideró que los hechos de la inundación, la reubicación de las Comunidades Indígenas de la reserva del Bayano, la normatividad interna que dispone las compensaciones, así como los acuerdos firmados por autoridades estatales y representantes del pueblo indígena quedaban fuera de su competencia temporal por haber ocurrido con anterioridad al año 1990 en el cual Panamá reconoció la competencia contenciosa de la Corte. Respecto de la tercera excepción relacionada con la alegada falta de competencia por "prescripción", la Corte consideró innecesario pronunciarse sobre esta ya que aceptó la excepción por falta de competencia *ratione temporis*.

III. Fondo

La Corte declaró que el Estado es responsable por haber violado el derecho a la propiedad colectiva contenido en el artículo 21 de la Convención, en relación con el 1.1 de la misma. Al respecto, el Tribunal recordó su jurisprudencia, que el artículo 21 de la Convención Americana protege la vinculación estrecha que los pueblos indígenas guardan con sus tierras, así como con los recursos naturales de las mismas y los elementos incorporales que se desprendan de ellos. El Tribunal reiteró que la falta de una delimitación y demarcación efectiva por el Estado de los límites del territorio sobre los cuales existe un derecho de propiedad colectiva de un pueblo indígena puede crear un clima de incertidumbre permanente entre sus miembros. La Corte indicó que en consideración de la normatividad interna panameña, y de los tratados ratificados por ese país, era indudable que al menos desde 1990, cuando éste reconoció la competencia contenciosa de este Tribunal, el mismo tenía la obligación de delimitar, demarcar y titular las tierras asignadas a favor de los pueblos Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano.

El Tribunal recordó su jurisprudencia según la cual *inter alia*: 1) la posesión tradicional de los indígenas sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado; 2) la posesión tradicional otorga a los indígenas el derecho a exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro, y 3) el Estado debe delimitar, demarcar y otorgar título colectivo de las tierras a los miembros de las comunidades indígenas. Al respecto, el Tribunal señaló que los referidos elementos de la propiedad comunal de tierras indígenas se refieren a los territorios ancestrales de estos, lo cual implica la ocupación tradicional de los mismos. No obstante, con respecto a las obligaciones del Estado relacionadas con garantizar el goce del derecho a la propiedad de los pueblos indígenas sobre las tierras alternativas, el Tribunal estableció que dichas obligaciones necesariamente deben ser las mismas. En caso contrario, se limitaría el goce del derecho a la propiedad colectiva de los pueblos Kuna y Emberá por no contar con una ocupación prolongada o relación ancestral con las tierras alternativas, cuando esa falta de ocupación es precisamente consecuencia de la reubicación realizada por el mismo Estado, por razones ajenas a la voluntad de los pueblos indígenas.

Por otra parte, la Corte declaró que el Estado había violado el artículo 21 de la Convención, por a) no haber delimitado ni titulado los territorios del pueblo indígena Kuna de Madungandí por un período de 6 años aproximadamente (de 1990 a 1996); b) no haber demarcado los territorios del pueblo indígena Kuna de Madungandí por un período de 10 años aproximadamente (de 1990 a 2000); c) no haber delimitado los territorios de las comunidades Emberá de Ipetí y Piriati por un período de 23 años aproximadamente (de 1990 a 2013); d) no haber titulado los territorios de la comunidad Piriati Emberá por un período de 24 años aproximadamente (de 1990 a 2014); e) no haber demarcado los territorios de la comunidad Piriati Emberá por un período de aproximadamente 24 años (de 1990 hasta la fecha de esta Sentencia); f) no haber demarcado ni titulado los territorios de la comunidad Ipetí Emberá por un período de aproximadamente 24 años (de 1990 hasta la fecha de esta Sentencia), y g) por no haber garantizado el goce efectivo del título de propiedad colectiva de la comunidad Piriati Emberá, puesto que hasta la fecha de esta Sentencia el título de propiedad privada conferido a un particular aún no ha sido revocado; todo lo anterior en perjuicio del pueblo indígena Kuna de Madungandí y las comunidades Emberá de Bayano de Piriati e Ipetí, y sus respectivos miembros. Con respecto a las comunidades Emberá de Maje Cordillera y Unión, la Corte no contó con los elementos para analizar y pronunciarse sobre una alegada violación del derecho a la propiedad al respecto.

Por otra parte, la Corte también concluyó que el Estado había incumplido el deber de adecuar su derecho interno, contenido en el artículo 2 de la Convención Americana por no haber dispuesto a nivel interno normas que permitan la delimitación, demarcación y titulación de tierras colectivas anteriormente al año 2008, en perjuicio de los pueblos Kuna de Mandungandí y Emberá de Bayano y sus miembros. Al respecto, la Corte notó que hasta ese momento, la práctica de Panamá era la titulación mediante la creación de comarcas indígenas por medio de leyes específicas para el caso, sin que existiera una normativa interna genérica mediante la cual se estableciera un procedimiento de titulación de tierras indígenas como propiedad colectiva. Sin embargo, el Tribunal encontró que en el año 2008 se adoptó la Ley N° 72 que establece un procedimiento para la titulación de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas que no están dentro de las comarcas, y que el Estado no violó el artículo 2 de la Convención

Americana, respecto de la legislación actualmente vigente para delimitar, demarcar y titular las tierras indígenas.

El Tribunal declaró la responsabilidad internacional del Estado por haber violado los derechos a las garantías judiciales y protección judicial contenidos en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana, en perjuicio de las Comunidades indígenas Emberá, por considerar que los recursos incoados por éstas no contaron con una respuesta que permitiera una adecuada determinación de sus derechos y obligaciones. Por otro lado, la Corte encontró que el Estado es responsable por la violación al principio del plazo razonable contenido en el artículo 8.1 de la Convención Americana, en perjuicio del Pueblo Kuna de Mandungandí y sus miembros con respecto a dos procesos penales y un proceso administrativo de desalojo de ocupantes ilegales.

En cuanto a la alegada violación al deber de adecuar el derecho interno, contenido en el artículo 2 de la Convención Americana, en relación con la protección de los territorios indígenas frente a terceros, la Corte consideró que no se demostró la existencia de un incumplimiento por parte del Estado. Al respecto, indicó que no fueron presentados alegatos o pruebas que permitieron concluir que las acciones generales previstas en el ordenamiento jurídico panameño para el lanzamiento de terceros o para el procesamiento de los que realizaran ciertas acciones ilegales en territorios no son idóneas para cumplir con el fin perseguido por parte de las Comunidades o porque el diseño normativo de las acciones generales o comunes incoadas por los peticionarios no es idóneo para producir el mismo resultado que un recurso específico previsto para los territorios colectivos de las comunidades indígenas. Por otra parte, el Tribunal consideró que los representantes y la Comisión tampoco explicaron por qué motivos los tipos penales ya existentes no permiten proteger los derechos de los pueblos indígenas con la misma eficacia y de qué manera la falta de un procedimiento o tipo penal específico se tradujo en una afectación a los derechos de las comunidades en el caso concreto.

Por último, el Tribunal no se pronunció respecto de la alegada violación del artículo 24, considerando que la Comisión no indicó de qué manera lo alegado al respecto se habría traducido en violaciones específicas diferentes a las ya establecidas en la Sentencia. Además notó que los representantes no presentaron elementos de prueba que indiquen que existe una diferencia de trato entre personas indígenas, específicamente las referidas comunidades, y personas no indígenas, con relación a los trámites de reconocimiento de títulos de propiedad sobre las tierras.

IV. Reparaciones

Con respecto a las reparaciones, la Corte consideró como parte lesionada a los pueblos indígenas Kuna de Madugandí y las comunidades Emberá Piriati e Ipetí de Bayano, y sus miembros, estableció que su Sentencia constituye *per se* una forma de reparación y, adicionalmente, ordenó al Estado: a) publicar la Sentencia de la Corte Interamericana y su resumen así como realizar difusiones radiales de la misma; b) realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional en relación con los hechos del presente caso; c) demarcar las tierras que corresponden a las Comunidades Ipetí y Piriati Emberá y titular las tierras Ipetí como propiedad colectiva de dicha Comunidad; d) adoptar las medidas necesarias para dejar sin efecto el título de propiedad privada otorgado al señor Melgar dentro del territorio de la Comunidad Emberá de Piriati, e) pagar las cantidades fijadas en la Sentencia, por concepto de indemnizaciones por daños materiales e inmateriales y por el reintegro de costas y gastos. Asimismo, la Corte dispuso que el Estado debe reintegrar al Fondo de Asistencia Legal de Víctimas de la Corte las cantidades erogadas durante la tramitación del presente caso.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos supervisará el cumplimiento íntegro de la Sentencia, en ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento de sus deberes conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y dará por concluido el caso una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la Sentencia.

El texto íntegro de la Sentencia puede consultarse en el siguiente enlace: <http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>