

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS*

CASO PUEBLO INDÍGENA XUCURU Y SUS MIEMBROS VS. BRASIL

SENTENCIA DE 5 FEBRERO DE 2018 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)

RESUMEN OFICIAL EMITIDO POR LA CORTE INTERAMERICANA

El 5 de febrero de 2018 la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó una Sentencia mediante la cual declaró responsable internacionalmente al Estado brasileño por la violación del derecho a la garantía judicial de plazo razonable, previsto en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como la violación de los derechos a la protección judicial y a la propiedad colectiva, previstos en los artículos 25 y 21 de la Convención Americana, en perjuicio del Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros. Además, la Corte consideró que el Estado no es responsable de la violación del deber de adoptar disposiciones de derecho interno, previsto en el artículo 2 de la Convención Americana, ni de la violación del derecho a la integridad personal, previsto en el artículo 5.1 de la misma Convención. Por último, la Corte ordenó al Estado la adopción de diversas medidas de reparación.

I. Excepciones Preliminares

En este caso el Estado presentó cinco excepciones preliminares en relación con: i) la inadmisibilidad del caso en la Corte por la publicación del Informe de Fondo por la Comisión; ii) la incompetencia *ratione temporis* respecto de hechos anteriores a la fecha de reconocimiento de la jurisdicción de la Corte; iii) la incompetencia *ratione temporis* en cuanto a hechos anteriores a la fecha de adhesión del Estado a la Convención; iv) la incompetencia *ratione materiae* respecto a la supuesta violación del Convenio 169 de la OIT, y v) la falta de agotamiento previo de recursos internos.

La Corte acogió parcialmente la excepción preliminar relativa a la incompetencia *ratione temporis* respecto de hechos anteriores a la fecha de reconocimiento de la jurisdicción de la Corte por parte del Estado (ocurrida el 10 de diciembre de 1998) y desestimó las demás excepciones preliminares propuestas por Brasil.

II. Hechos

El Pueblo Indígena Xucuru está compuesto por aproximadamente 2,300 familias y 7,700 indígenas, distribuidos en 24 comunidades dentro del territorio indígena Xucuru, el cual mide aproximadamente 27,555 hectáreas, en el municipio de Pesqueira, estado de Pernambuco.

* Integrada por los siguientes jueces: Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, Presidente; Eduardo Vío Grossi, Juez; Humberto Antonio Sierra Porto, Juez; Elizabeth Odio Benito, Jueza; Eugenio Raúl Zaffaroni, Juez, y L. Patricio Pazmiño Freire, Juez. Presente, además el Secretario Pablo Saavedra Alessandri y la Secretaria Adjunta Emilia Segares Rodríguez. El Juez Roberto F. Caldas, de nacionalidad brasileña, no participó en la deliberación de la Sentencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 19.2 del Estatuto y 19.1 del Reglamento de la Corte.

Además, aproximadamente 4,000 indígenas viven afuera de la tierra indígena en el municipio de Pesqueira.

Como antecedente, la Corte tuvo en cuenta que el procedimiento de reconocimiento, titulación y demarcación del territorio Xucuru fue iniciado en 1989, con la creación del Grupo de Técnico de la FUNAI, el cual emitió el Informe de Identificación el 6 de septiembre de 1989 que indicaba que los Xucuru tenían derecho a un área de 26.980 hectáreas. El Informe fue aprobado por el Presidente de la FUNAI el 23 de marzo de 1992 y, el 28 de mayo del mismo año, el Ministro de Justicia concedió la posesión permanente de la tierra al pueblo indígena Xucuru a través de una Ordenanza (*Portaria*). En 1995, la extensión del territorio indígena Xucuru fue rectificada y se señaló un área de 27.555,0583 hectáreas. Posteriormente fue realizada la demarcación física del territorio.

El 8 de enero de 1996 el Presidente de la República promulgó el Decreto No. 1775/96, el cual introdujo cambios en el proceso administrativo de demarcación y reconoció el derecho de terceros interesados en el territorio a impugnar el proceso de demarcación e interponer acciones judiciales por su derecho a la propiedad. Para los casos en que el proceso administrativo estuviera en curso, los interesados tenían el derecho de manifestarse en un plazo de 90 días desde la fecha de publicación del Decreto. Aproximadamente 270 objeciones contra el proceso demarcatorio del territorio Xucuru fueron presentadas por personas interesadas. El 10 de junio de 1996, el Ministro de Justicia declaró todas esas objeciones improcedentes. Los terceros interesados presentaron recursos de amparo (*Mandado de Segurança*) ante el Superior Tribunal de Justicia. El 28 de mayo de 1997, el STJ decidió a favor de los terceros interesados, concediendo un nuevo plazo para las objeciones administrativas. Las nuevas objeciones presentadas fueron también rechazadas por el Ministro de Justicia.

La Corte no tiene información sobre los hechos ocurridos en el proceso administrativo de demarcación entre el 10 de diciembre de 1998 y abril de 2001. El 30 de abril de 2001 el Presidente de la República emitió el Decreto Presidencial que homologó la demarcación del territorio indígena Xucuru, correspondiente a un área de 27.555,0583 hectáreas. El Decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Unión el 2 de mayo de 2001.

La FUNAI requirió el registro del territorio ante el Registro de Inmuebles del municipio de Pesqueira el 17 de mayo de 2001. Sin embargo, el Oficial de Registro de Inmuebles interpuso una *acción de suscitación de duda*, cuestionando aspectos formales de la solicitud de registro de la propiedad indígena por parte de la FUNAI. La resolución final, confirmando la legalidad del registro de inmuebles, fue emitida por el 12º Juzgado Federal el 22 de junio de 2005. El 18 de noviembre de 2005 fue ejecutada la titulación del territorio indígena Xucuru ante el Registro de Inmuebles de Pesqueira, como propiedad de la Unión para posesión permanente del pueblo indígena Xucuru.

El proceso de regularización de las tierras con el objetivo de censar a los ocupantes no indígenas fue iniciado en 1989 con los estudios de identificación, y finalizó en 2007, resultando en 624 áreas identificadas. El procedimiento de pagos de indemnizaciones por mejoras de buena fe comenzó en 2001, y el último pago fue realizado en 2013, concluyendo la indemnización de 523 ocupantes no indígenas. De las 101 tierras restantes, 19 pertenecían a los propios indígenas, restando entonces 82 áreas que eran propiedad de no indígenas. De esas 82 áreas, 75 fueron ocupadas por los Xucuru entre 1992 y 2012. Asimismo, a la fecha de emisión de la Sentencia, 45 ex ocupantes no indígenas no han recibido su indemnización

y, según el Estado, están en trámites ante las autoridades para recibir los respectivos pagos. Además, 6 ocupantes no indígenas permanecen dentro del territorio indígena Xucuru.

En marzo de 1992 un propietario presentó una acción de restitución de la posesión (*ação de reintegração de posse*) en contra del Pueblo Indígena Xucuru y de la Unión respecto de una hacienda de aproximadamente 300 hectáreas ubicada dentro del territorio indígena Xucuru. El 17 de julio de 1998 se emitió sentencia favorable de los ocupantes no indígenas. Posteriormente, se presentaron recursos de apelación, los cuales fueron rechazados en la segunda instancia. La Sentencia quedó en firme el 28 de marzo de 2014. El 10 de marzo de 2016 la FUNAI interpuso una acción rescisoria para anular la sentencia la cual aún no se ha decidido.

Por otra parte, en febrero de 2002 otros propietarios interpusieron una acción ordinaria solicitando la anulación del proceso administrativo de demarcación de cinco inmuebles ubicados dentro del territorio identificado como parte de la tierra indígena Xucuru. El 1 de junio de 2010 el 12º Juzgado Federal de Pernambuco decidió en primera instancia que la acción ordinaria era parcialmente procedente, determinando que los autores tenían el derecho a recibir una indemnización de la FUNAI. La FUNAI y la Unión apelaron la sentencia ante el Tribunal Regional de la 5ª Región, el cual reconoció vicios en el proceso de demarcación del territorio indígena, pero no declaró la nulidad sino que determinó el pago de indemnización por "pérdidas y daños" a favor de los demandantes. El 7 de diciembre de 2012, la FUNAI interpuso un recurso especial ante el STJ y un recurso extraordinario ante el STF. Las decisiones del STJ y STF siguen pendientes.

III. Fondo

En cuanto al fondo del caso, la Corte realizó el análisis jurídico sobre las alegadas vulneraciones a los derechos a la propiedad, a las garantías judiciales y a la protección judicial, y a la integridad personal, todo en relación con el proceso de titulación, demarcación y saneamiento del territorio del pueblo indígena Xucuru y sus miembros.

En el presente caso, el Tribunal consideró que existía una controversia entre las partes en cuanto al alcance de las obligaciones internacionales de Brasil. En particular, tanto la Comisión como los representantes alegaron un agravio al derecho de propiedad colectiva por la falta de seguridad jurídica en dos vertientes; por una parte, i) sobre el derecho de propiedad respecto al territorio Xucuru y la falta de eficacia de las acciones emprendidas por el Estado para efectuar el registro y titulación del territorio; y por la otra, ii) la falta de seguridad jurídica en el uso y goce de la propiedad, derivada de la demora en el saneamiento del territorio. En virtud de lo anterior, la Corte realizó consideraciones sobre el alcance de las obligaciones derivadas del deber general de garantía respecto del artículo 21 de la Convención Americana, así como su relación con la noción de "seguridad jurídica" a la luz del derecho internacional de los derechos humanos. Ello con el objeto de determinar si las acciones y alegadas omisiones del Estado brasileño comprometen su responsabilidad internacional por el incumplimiento de la obligación general antes citada, así como por la ineficacia de los procesos administrativos.

La Corte señaló que cuando existan conflictos de intereses en las reivindicaciones indígenas, o cuando el derecho a la propiedad colectiva indígena y la propiedad privada particular entran en contradicciones reales o aparentes, habrá de valorarse caso por caso la legalidad, necesidad, proporcionalidad y el logro de un objetivo legítimo en una sociedad democrática (utilidad pública e interés social), para restringir el derecho de propiedad privada, por un lado,

o el derecho a las tierras tradicionales, por el otro, sin que la limitación a este último, implique la denegación de su subsistencia como pueblo.

Esa tarea corresponde exclusivamente al Estado, sin discriminación alguna y tomando en cuenta los criterios y circunstancias señaladas en la Sentencia, entre ellas, la relación especial que los pueblos indígenas tienen con sus tierras. No obstante, la Corte hizo una distinción entre la ponderación de derechos que en ocasiones resultará necesaria durante un proceso de reconocimiento, demarcación y titulación de los derechos territoriales de los pueblos interesados; y el proceso de saneamiento. Éste último normalmente requerirá que los derechos de propiedad colectiva ya hayan sido definidos.

Al respecto, la Corte constató que en Brasil, la ponderación anteriormente descrita no es necesaria, atendiendo a la Constitución Federal y su interpretación por parte del Supremo Tribunal Federal, la cual otorga preeminencia al derecho a la propiedad colectiva sobre el derecho a la propiedad privada, cuando se establece la posesión histórica y lazos tradicionales del pueblo indígena o tradicional con el territorio. Es decir, los derechos de los pueblos indígenas u originarios prevalecen frente a terceros de buena fe y ocupantes no indígenas.

La controversia en el presente caso versó, por lo tanto, en determinar si las acciones emprendidas por el Estado en el caso concreto fueron efectivas para garantizar ese reconocimiento de derechos y el impacto que tuvo sobre ésta la demora en los procesos.

En lo que se refiere al plazo razonable del proceso, el Tribunal concluyó que existían suficientes elementos para concluir que el retardo del proceso administrativo fue excesivo, en particular, la homologación y la titulación del territorio Xucuru. Asimismo, el tiempo transcurrido para que el Estado realizara el saneamiento de los territorios titulados es injustificable. En ese sentido, la Corte consideró que el Estado violó el derecho a la garantía judicial de plazo razonable, reconocido en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento.

Respecto a la alegada falta de cumplimiento de las obligaciones positivas para garantizar el derecho de propiedad y la falta de seguridad jurídica sobre el uso y goce pacífico de los territorios tradicionales del pueblo Xucuru derivadas de la falta del saneamiento del mismo, la Corte reconoció que el pueblo Xucuru ha contado con el reconocimiento formal de la propiedad colectiva de sus territorios desde noviembre de 2005, pero consideró que al día de hoy no hay seguridad jurídica sobre sus derechos en la totalidad del territorio. Respecto de las dos acciones interpuestas por terceros no indígenas, la Corte reconoció que el Estado no tiene responsabilidad directa por las mismas. No obstante, la excesiva demora en la tramitación y resolución de dichas acciones generó un impacto adicional en la frágil seguridad jurídica del pueblo Xucuru en relación con la propiedad de su territorio ancestral.

Por lo tanto, el Tribunal concluyó que el proceso administrativo de titulación, demarcación y saneamiento del territorio indígena Xucuru fue parcialmente ineficaz. Por otra parte, la demora en la resolución de las acciones interpuestas por terceros no indígenas afectó la seguridad jurídica del derecho de propiedad del pueblo indígena Xucuru. En ese sentido, la Corte considera que el Estado violó el derecho a la protección judicial, así como el derecho a la propiedad colectiva, reconocidos en los artículos 25 y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento.

En relación con el alegado incumplimiento del deber de adoptar disposiciones de derecho interno, previsto en el artículo 2 de la Convención Americana, la Corte consideró que ni la Comisión ni los representantes presentaron argumentos suficientes que le permitan

determinar qué norma podría estar en conflicto con la Convención, ni mucho menos cómo esa eventual norma impactó de manera negativa el proceso de titulación, reconocimiento y saneamiento del territorio Xucuru, de manera que la Corte concluyó que el Estado no es responsable por el incumplimiento de dicho deber.

Sobre la alegada violación al derecho a la integridad del pueblo indígena y sus miembros, la Corte consideró que si bien fue posible constatar la existencia de un contexto de tensión y violencia durante determinados períodos del proceso de titulación, demarcación y saneamiento del territorio indígena Xucuru, no fue posible concluir que el Estado violó el derecho a la integridad personal, establecido en el artículo 5.1 de la Convención Americana.

IV. Reparaciones

Con respecto a las reparaciones, la Corte estableció que su Sentencia constituye per se una forma de reparación y, adicionalmente, ordenó al Estado: i) garantizar de manera inmediata y efectiva el derecho de propiedad colectiva del Pueblo Indígena Xucuru sobre su territorio, de modo que no sufran ninguna intrusión, interferencia o afectación por parte de terceros o agentes del Estado que puedan menoscabar la existencia, el valor, el uso o el goce de su territorio; ii) concluir el proceso de saneamiento del territorio indígena Xucuru, con extrema diligencia, realizar los pagos de indemnizaciones por mejoras de buena fe pendientes y remover cualquier tipo de obstáculo o interferencia sobre el territorio en cuestión, de modo a garantizar el dominio pleno y efectivo del Pueblo Xucuru sobre su territorio en el plazo no mayor a 18 meses; iii) realizar las publicaciones indicadas en la Sentencia; iv) pagar las cantidades fijadas en la Sentencia, por concepto de costas e indemnizaciones por daño inmaterial, y v) dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación de la Sentencia, rendir al Tribunal un informe sobre las medidas adoptadas para cumplir con la misma.

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>.