

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

***CASO DE LOS 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*)**

En el *Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros*,

la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte Interamericana", "la Corte" o "el Tribunal"), integrada por los siguientes Jueces*:

Humberto Antonio Sierra Porto, Presidente;
Roberto F. Caldas, Vicepresidente;
Manuel E. Ventura Robles, Juez;
Diego García-Sayán, Juez;
Eduardo Vio Grossi, Juez, y
Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, Juez

presentes, además,

Pablo Saavedra Alessandri, Secretario, y
Emilia Segares Rodríguez, Secretaria Adjunta,

de conformidad con los artículos 62.3 y 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, "la Convención Americana" o "la Convención") y con los artículos 31, 32, 42, 65 y 67 del Reglamento de la Corte (en adelante también "el Reglamento"), dicta la presente Sentencia.

* El Juez Alberto Pérez Pérez no pudo participar de la deliberación de la presente Sentencia por razones de fuerza mayor.

de carácter administrativo en cumplimiento de las disposiciones normativas vigentes. Además señaló haber dado atención a dichas Comunidades, emitiendo la Ley N° 72 de 23 de diciembre de 2008 que estableció un procedimiento especial para el reconocimiento de la propiedad colectiva de grupos indígenas que se encuentran fuera de las Comarcas. Adicionalmente, se refirió a la Dirección Nacional de Reforma Agraria que, mediante Resolución de 18 de marzo de 2003, suspendió todas las tramitaciones y solicitudes de derechos posesorios de terrenos ubicados en las poblaciones Emberá de Ipetí y Piriati y que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras ratificó mediante Resolución No ADMG-058-2011 la suspensión de solicitudes de títulos de propiedad privada en la zona del Alto Bayano.

A.2. Consideraciones de la Corte

111. Como la Corte ha señalado en su jurisprudencia constante, últimamente en el caso del *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*, 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. Entre los pueblos indígenas existe una tradición comunitaria sobre una 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 comunidad¹⁹⁶. Estas nociones del dominio y de la posesión sobre las tierras no necesariamente corresponden a la concepción clásica de propiedad, pero la Corte ha establecido que merecen igual protección del artículo 21 de la Convención Americana. Desconocer las versiones específicas del derecho al 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 de tal disposición para millones de personas¹⁹⁷.

112. Debido a la conexión intrínseca que los integrantes de los pueblos indígenas y tribales tienen con su territorio, la protección del derecho a la propiedad, uso y goce sobre éste es necesaria para garantizar su supervivencia. Esta conexión entre el territorio y los recursos naturales que han usado tradicionalmente los pueblos indígenas y tribales y que son necesarios para su supervivencia física y cultural, así como el desarrollo y continuidad de su cosmovisión, es preciso protegerla bajo el artículo 21 de la Convención para garantizar que puedan continuar viviendo su modo de vida tradicional y que su identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas serán respetadas, garantizadas y protegidas por los Estados¹⁹⁸.

113. En ese sentido, la Corte ha interpretado el artículo 21 de la Convención en conjunto con otros derechos reconocidos por el Estado en sus leyes internas o en otras normas internacionales relevantes, a la luz del artículo 29.b de la misma Convención. Por tanto, al analizar el contenido y alcance del artículo 21 de la Convención en el presente caso, la Corte tomará en cuenta, a la luz de dichas reglas generales de interpretación establecidas en el artículo 29 de la misma y como lo ha hecho anteriormente¹⁹⁹, la referida significación especial

¹⁹⁶ Cfr. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs Nicaragua. Fondo Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C. 79, párrs. 148 y 148, y *Caso del Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku Vs Ecuador. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 17 de junio de 2012. Serie C. 245, párr. 145.

¹⁹⁷ Cfr. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C. 146, párr. 120, y *Caso del Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku Vs Ecuador. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 17 de junio de 2012. Serie C. 245, párr. 145.

¹⁹⁸ Cfr. *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C. 125, párrs. 124, 135 y 137, y *Caso del Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku Vs Ecuador*, párr. 146.

¹⁹⁹ Cfr. *Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni*, párr. 148, y *Caso del Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku Vs Ecuador*, párr. 161.

de la propiedad comunal de las tierras para los pueblos indígenas, así como las gestiones que ha realizado el Estado para hacer plenamente efectivo este derecho.

114. Por otra parte, con respecto a las obligaciones que surgen de las disposiciones de derecho interno panameño, la Corte constata que la Constitución reconoce el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas que sirve de base para que este Tribunal defina el alcance del artículo 21 de la Convención. La Constitución actualmente vigente señala en su artículo 127 (artículo 116 de la Constitución de 1972 que estaba vigente al momento de los hechos): "El Estado garantiza a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social. La Ley regulará los procedimientos que deban seguirse para lograr esta finalidad y las delimitaciones correspondientes dentro de las cuales se prohíbe la apropiación privada de tierras". Además, esa disposición no se limita a la propiedad de las tierras ancestrales, sino que se refiere a la "reserva de las tierras necesarias" para el "logro de su bienestar económico y social". En ese sentido, desde el año 1946 la Constitución panameña reconoce el derecho a la propiedad de los indígenas a las tierras (*supra* párr. 59) y, al entrar en vigor la Constitución de 1972 en octubre de dicho año, el Estado tenía la obligación de reconocer jurídicamente dichos derechos.

115. Asimismo, el 8 de mayo de 1969 se había emitido el Decreto de Gabinete N° 123 (*supra* párr. 63) mediante el cual se declaró a las tierras alternativas como "inadjudicables", estableciendo que "[e]l propósito de la inadjudicabilidad de estas tierras es el de compensar el área de la actual Reserva Indígena que será inundada por el embalse del Proyecto Hidroeléctrico del Bayano"²⁰⁰. Del mismo modo el 8 de julio de 1971 se emitió el Decreto de Gabinete N° 156 el cual se refería a que "[los grupos indígenas que habitan en la actual Reserva Indígena del Bayano] tendrán que ubicarse en las áreas establecidas como inadjudicables por el Decreto de Gabinete N° 123 del 8 de mayo de 1969 en compensación del área de la actual reserva indígena que será inundada"²⁰¹. Por tanto, la Corte considera que la emisión de los referidos decretos conlleva una obligación a cargo del Estado para respetar y garantizar el goce efectivo de los pueblos indígenas del derecho a la propiedad de las tierras asignadas a éstos.

116. Con respecto a las obligaciones internacionales, el Tribunal nota que el Convenio OIT N° 107, ratificado por Panamá el 4 de junio de 1971, establece en su artículo 11 que: "[s]e deberá reconocer el derecho de propiedad, colectivo o individual, a favor de los miembros de las poblaciones [indígenas, tribales y semi-tribales] sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellas".

117. Por otra parte, el Tribunal recuerda su jurisprudencia respecto a la propiedad comunitaria de las tierras indígenas, según la cual se indica *inter alia* que: 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 indígenas²⁰².

118. Adicionalmente, cabe señalar que diversos Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos que han reconocido la competencia contenciosa de la Corte - por ejemplo,

²⁰⁰ Decreto de Gabinete No. 123 de 8 de mayo de 1969 "por el cual se declaran inadjudicables unas tierras y se suspenden los trámites de unas solicitudes de adjudicación", Gaceta Oficial No. 16.367, 23 de mayo de 1969 (expediente de prueba, folio 376 a 377), Parágrafo.

²⁰¹ Decreto de Gabinete No. 156 de 8 de julio de 1971 "por el cual se establece un Fondo Especial de Compensación de Ayuda para los indígenas del Bayano", Gaceta Oficial No. 16.801, 26 de julio de 1971 (expediente de prueba, folio 379), Considerando.

²⁰² Cfr. Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de junio de 2005. Serie C. 124, párr. 209; Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni Vs. Nicaragua, párr. 151 y 153, y Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de agosto de 2010. Serie C. 214, párr. 109.

Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú y Venezuela - a través de su normatividad interna han incorporado de alguna forma las obligaciones de delimitar, demarcar y titular las tierras indígenas en su ámbito normativo interno, al menos desde los años '70²⁰³, '80²⁰⁴, '90²⁰⁵, y '2000²⁰⁶. Es decir, está claramente reconocida hoy en día la obligación de los Estados de delimitar, demarcar y titular las tierras de los pueblos indígenas. En el mismo sentido, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del año 2007, la cual fue aprobada por Panamá, establece que los Estados asegurarán el reconocimiento y la protección jurídica de las tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas²⁰⁷.

119. Con respecto a lo anterior, la Corte ha interpretado el artículo 21 de la Convención estableciendo que el deber de los Estados de adoptar medidas para asegurar a los pueblos indígenas su derecho a la propiedad implica necesariamente, en atención al principio de seguridad jurídica, que el Estado debe demarcar, delimitar y titular los territorios de las

²⁰³ Brasil: Ley 6001 de 1973. Costa Rica: Ley Indígena de 1977. Perú: Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las regiones de Selva y Ceja de Selva, Decreto Ley 22175 de 1978, y Reglamento de 1979.

²⁰⁴ Argentina: Ley 23302 sobre Política Indígena y apoyo a las Comunidades Aborígenes de 1985; Ley 426 de 1984, llamada Ley Integral del Aborigen, de la Provincia de Formosa, y Decreto 574 de 1985; Ley 2378 de 1984 sobre mensura y amojonamiento de tierras, de la Provincia de Chubut; Ley de promoción y desarrollo aborigen de 1986, de la Provincia de Salta y Ley 2727 de la Provincia de Misiones de 1987. Brasil: Decreto N° 92.470 de 1986. Paraguay: Ley No. 1372 de 1988, modificada por la Ley No. 43 de 1989.

²⁰⁵ Bolivia: Decreto Supremo 22609 de 1990, que reconoce como Territorio Indígena del Pueblo Sirionó los pueblos de Iviato, Cantón San Javier, provincia Cercado del departamento del Beni; Decreto Supremo 22611 de 24 de septiembre de 1990, que declara a la región de Chimanes como Area Indígena, constituyendo el espacio socio-económico para la sobrevivencia y desarrollo de las comunidades y asentamientos indígenas Chimanes, Mojeños, Yuracarés y Movimas que lo habitan; Decreto Supremo 23110 de 1992, que reconoce como Territorio Indígena Pilon-Lajas, en favor de las comunidades originarias de los pueblos Mosestenes y Chimanes el área de su asentamiento situado entre los departamentos de La Paz, Beni y en las provincias Sud Yungas, Larecaja, Franz Tamayo y Ballivian y Se crea la Reserva de la Biósfera Pilon-Lajas; Decreto Supremo 23112 de 1992, que reconoce como Territorio Indígena Chiquitano No. 1 al conjunto de tierras situadas en los cantones Santa Rosa del Palmar, San Pedro y Concepción de la provincia Ñuflo de Chávez del departamento de Santa Cruz; Decreto Supremo 23500 de 1993, que reconoce en favor del pueblo indígena Weenhayek (Mataco) la propiedad legal de las tierras que tradicionalmente habitan. Brasil: Decreto N° 1.775 de 1996, sobre el procedimiento administrativo de demarcación de tierras indígenas y otras disposiciones. Colombia: Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 329; Ley 160 de 1994, “[p]or la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”; Decreto 2164 de 1995, “[p]or el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional”. Venezuela: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, artículo 119.

²⁰⁶ Argentina: Ley 25.510 de 2001, “[a]utorizase al Poder Ejecutivo nacional a transferir sin cargo a la Agrupación Mapuche Cayún tierras ubicadas en jurisdicción de la Reserva Nacional Lanín”; Ley 26.160 de 2006, “Declárase la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país, cuya personería jurídica haya sido inscrita en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas u organismo provincial competente o aquéllas preexistentes”, y Programa Nacional Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas. Bolivia: Nueva Constitución Política del Estado de 2008, artículos 30.II.6 y 31.II; Ley 339 de 2013, “[l]ey de delimitación de unidades territoriales”; Decreto Supremo 1560 de 2013, “[r]eglamentación de la Ley 339 de Delimitación de unidades territoriales”. Ecuador: Constitución del Ecuador de 2008, artículos 57.5 y 60; Ley Forestal de Conservación de áreas naturales y vida silvestre de 2004. Honduras: Decreto N°. 82-2004, “Ley de Propiedad” de 2004. Venezuela: Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas de 2001; Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas de 2005.

²⁰⁷ Cfr. A/Res/61/295, 13 de septiembre de 2007, Resolución Asamblea General ONU. El artículo 26 de dicha Declaración establece en sus incisos segundo y tercero: “2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma. 3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate”.

comunidades indígenas y tribales²⁰⁸. Por tanto, el incumplimiento de dichas obligaciones constituye una violación al uso y goce de los bienes de los miembros de dichas comunidades.

120. Por otra parte, cabe señalar que los elementos de la propiedad comunal de tierras indígenas anteriormente mencionados se refieren a los territorios ancestrales de los pueblos indígenas, lo cual implica la ocupación tradicional de los mismos. Asimismo, hacen referencia, en el caso de que los pueblos indígenas hayan salido de sus territorios o hayan perdido la posesión de éstos, al derecho de recuperarlos. En el presente caso, la inundación de las tierras de las comunidades Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano significa que dicha recuperación por parte de los pueblos indígenas es imposible. Por tanto, el presente caso trata de los derechos de las referidas comunidades respecto de las tierras alternativas asignadas por el Estado, lo cual también significa que no existe una ocupación o posesión tradicional de las mismas.

121. Como ha sido señalado anteriormente (*supra* párr. 113), con respecto a las tierras ancestrales, es precisamente la posesión u ocupación prolongada ancestral de las mismas lo que da lugar al derecho de exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro, mientras que para el caso de tierras alternativas donde no existe dicha ocupación ancestral, el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva se realizaría recién cuando el Estado asigna las tierras nuevas. Asimismo, se toma en cuenta que los pueblos Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano en este caso no habitan las tierras alternativas de manera transitoria. La inundación de sus tierras hace que su ocupación de las tierras alternativas es necesariamente permanente. Como ha sido indicado en el capítulo de Hechos, las comunidades han sido reubicadas en las tierras alternativas por decisión del propio Estado (*supra* párr. 63).

122. En consecuencia, 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 establece que dichas obligaciones necesariamente deben ser los mismos que en los casos en los cuales la recuperación de las tierras ancestrales todavía es posible. 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.

123. Tomando en cuenta lo anterior, para analizar los derechos de propiedad comunal de los pueblos Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano sobre las tierras alternativas asignadas, la Corte hace notar, además, que el Estado no controvertió que existe la obligación de reconocer la propiedad comunal de dichas tierras, argumentando que las tierras del pueblo Kuna de Madungandí han sido tituladas y que la titulación de las tierras Emberá estaría en trámite.

124. Por otra parte, la Comisión y los representantes indicaron que está en cuestión la falta de delimitación, demarcación y titulación durante cierto período de tiempo de las tierras del pueblo indígena Kuna de Madungandí, así como la falta de delimitación, demarcación y titulación de las tierras de las comunidades Emberá de Bayano. Por tanto, la Corte primero analizará los hechos respecto de las tierras Kuna y, segundo, respecto de las tierras Emberá. Finalmente, la Corte se pronunciará respecto de las violaciones alegadas del artículo 21, en relación con 1.1 de la Convención.

²⁰⁸ Cfr. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua, párr. 153 y 164, y Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay, párr. 109. .