

Pueblos indígenas Kuna y Emberá Vs. Panamá: el derecho a la propiedad colectiva

***Kuna and Emberá Indigenous Peoples vs.
Panama: and the Right to Collective Property***

DOI: <https://doi.org/10.51378/eca.v81i784.10833>

María Luisa Acosta

Coordinadora del Centro de Asistencia Legal a
Pueblos Indígenas (CALPI), Nicaragua
Investigadora asociada de la Universidad
Francisco Gavidia, El Salvador
Nicaragua

mla@calpi-nicaragua.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-4088-0299>

Fecha de recepción: 12 de agosto de 2025

Fecha de aceptación: 4 de diciembre de 2025



Artículo

Resumen

La Corte Interamericana analizó, en 2014, el alcance y contenido de la obligación de reparación a los pueblos indígenas cuando se ha determinado que no es posible la restitución de las tierras y territorios ancestrales; y establece la protección de las tierras indígenas colectivas a las tierras “alternativas” asignadas en compensación del desplazamiento de estos pueblos indígenas por el Estado de Panamá. Lo anterior, en el contexto del desplazamiento de los pueblos indígenas Kuna, de Madungandí, y Emberá, de Bayano, por la construcción del complejo hidroeléctrico del Bayano y a su posterior reasentamiento en tierras alternativas. La Corte consistente con su jurisprudencia, señala que los pueblos indígenas y tribales tienen derecho a que existan mecanismos administrativos efectivos y expeditos para proteger, garantizar y promover sus derechos sobre los territorios indígenas, a través de los cuales se puedan llevar a cabo los procesos de reconocimiento, titulación, demarcación y delimitación de su propiedad colectiva. Por lo que la Corte declara responsable internacionalmente al Estado de Panamá por la violación al derecho a la propiedad colectiva indígena, por la omisión en el cumplimiento efectivo y oportuno, y por la demora sostenida e injustificada en delimitar, demarcar y titular las tierras asignadas a estos pueblos; así como por no haber garantizado el goce efectivo del título de propiedad colectiva de la comunidad Piriati Emberá al otorgar un título de tierras privadas a un tercero no indígena dentro de las tierras en proceso de asignación a esta comunidad.

Palabras clave: derechos territoriales indígenas, desplazamiento, demarcación y titulación.

Abstract

The Inter-American Court analyzes the scope and content of the obligation of reparation of indigenous peoples when it has been determined that the restitution of ancestral lands and territories is not possible, and establishes the protection of collective indigenous lands to the “alternative” lands assigned as compensation for the displacement of these indigenous peoples by the State. The above, in the context of the displacement of the Kuna indigenous peoples of Madungandí and Emberá of Bayano due to the construction of the Bayano hydroelectric complex and their subsequent resettlement in alternative lands. The Court, consistent with its jurisprudence, points out that indigenous and tribal peoples have the right to effective and expeditious administrative mechanisms to protect, guarantee and promote their rights over indigenous territories, through which the processes of recognition, titling, demarcation and delimitation of their territorial property can be carried out. Therefore, the Court declares the State of Panama internationally responsible for the violation of the right to indigenous collective property; for the failure to comply effectively and in a timely manner, and for the sustained and unjustified delay in delimiting, demarcating and titling the lands assigned to these peoples; as well as for not having guaranteed the effective enjoyment of the collective property title of the Piriati Emberá community by granting a title to private lands to a non-indigenous third party within the lands in the process of being assigned to this community.

Keywords: indigenous land rights, displacement, demarcation and titling.

1. Introducción

El presente artículo pretende analizar, a la luz del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), las obligaciones estatales de respeto, protección y garantía del derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas y los derechos derivados de la estas, en el contexto del desplazamiento de tierras ancestrales y del posterior reasentamiento en tierras alternativas de los pueblos indígenas según la sentencia del caso de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano Vs. Panamá.

El presente artículo tiene un enfoque estrictamente jurídico, centrado en ciertos elementos de la sentencia, fundamentados en la normativa internacional de derechos humanos. Esencialmente se enfoca en el contenido doctrinal de la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “la Corte Interamericana” “la Corte IDH” o “la Corte”) y en la progresividad de su jurisprudencia en el tema de tierras indígenas. Este aporte forma parte del estudio titulado «Estudio sobre legislación nacional e internacional de los pueblos indígenas y afrodescendientes en Centroamérica: análisis y reflexiones sobre los avances y retos en su implementación, perspectivas ambientales, participación política, económica, social y cultural», desarrollado por la autora en el marco de un contrato de investigación con la Universidad Francisco Gavidia de El Salvador.

El SIDH reconoce para pueblos indígenas y tribales¹ la propiedad colectiva de la

tierra, basándose en la doctrina del derecho consuetudinario -sus propias normas, usos y costumbres consideradas obligatorias-, y en el usufructo ancestral o histórico sobre estas, tomando en cuenta la cosmovisión de la que se deriva la conexión cultural y espiritual con sus tierras. Valores culturales que han sido identificados por el SIDH, principalmente en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, “Convención Americana” o “la CADH”), y han sido expresadas en opiniones consultivas que refuerzan conceptos de justicia ambiental y la necesidad de proteger sus territorios como parte de la identidad cultural y el sustento de estos pueblos. Asimismo, la Corte Interamericana, en su jurisprudencia, también ha desarrollado el derecho a la consulta previa, participación y protección efectiva de estos pueblos en situaciones que los puedan afectar. Así, ha establecido que la propiedad colectiva es un derecho fundamental derivado del derecho a la vida digna² y la identidad cultural de estos pueblos.

Por lo que el SIDH impone en los Estados la obligación de proteger la propiedad colectiva expresada en el territorio ancestral y tradicional de estos pueblos, frente a terceros y frente al mismo Estado, como se verá en el presente caso.

La sentencia

La sentencia de la Corte Interamericana emitida el 14 de octubre de 2014, en el Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus

1 La Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia en el caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam de 2005, párrs. 132-133, interpreto el término “tribal” del Convenio 169 de la OIT como aplicable a las comunidades de ascendencia africana en América por la relación espiritual y material de estas con sus tierras usadas tradicional e históricamente. La Corte la define como una “relación omnicompreensiva” con sus tierras tradicionales, y su concepto de propiedad en relación con ese territorio no se centra en el individuo, sino en la comunidad como un todo.

2 La Corte IDH protege el derecho a una vida digna para los pueblos indígenas, vinculándolo a su identidad cultural, su cosmovisión y su relación con la tierra, reconociendo que su proyecto de vida es distinto y requiere condiciones especiales. Esto implica para los Estados obligaciones de garantizar no solo la vida física, sino también el acceso a sus territorios, recursos naturales y costumbres (DESCA), protegiéndolos de discriminación y asegurando la debida diligencia ante amenazas a su existencia. Casos: Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay y Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador.

miembros Vs. Panamá (en adelante, Corte IDH, 2014), establece la responsabilidad internacional del Estado de Panamá (en adelante “el Estado”, “el Estado panameño” o “Panamá”), por el desplazamiento de estos pueblos indígenas y de su posterior reasentamiento en tierras alternativas, no habiendo respetado ni garantizado el derecho a la propiedad colectiva de estos pueblos ni los derechos derivados. La Corte Interamericana analizó el deber del cumplimiento efectivo y oportuno de las obligaciones de reconocimiento, demarcación, delimitación y titulación, de las tierras de los pueblos indígenas, declarando que el Estado infringió el derecho a esta propiedad colectiva por la omisión de la titulación, demarcación y delimitación de las tierras asignadas al pueblo Kuna de Madugandí 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.

Asimismo, la Corte Interamericana encontró responsable al Estado por no haber cumplido con su deber de adecuar el derecho interno, al no haber creado oportunamente la normativa que permitiera la delimitación, demarcación y titulación de tierras colectivas de las comunidades indígenas antes del año 2008 -a pesar de que la Constitución garantizaba el derecho de propiedad de los pueblos indígenas desde 1946, norma reiterada en la Constitución de 1972 y en su posterior reforma en 2004-; menoscabando así, los derechos de propiedad colectiva de los miembros de los pueblos Kuna de Madugandí y Emberá de Bayano.

Además, la Corte encontró responsable al Estado por la violación a las garantías judiciales y a la protección judicial de estos pueblos por considerar que los recursos presentados por ellos durante los procesos no obtuvieron una respuesta efectiva que permitiera una apropiada determinación de sus derechos y obligaciones; por contravenir el principio del plazo razonable, respecto de dos procesos penales y un proceso administrativo

de desalojo de terceros u ocupantes ilegales incoado por estos pueblos.

Antecedentes jurisprudenciales

La Corte Interamericana, en el caso de los pueblos indígenas Kuna y Emberá (Corte IDH, 2014), continúa su tendencia jurisprudencial de reconocimiento y protección del derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas y afrodescendientes en las Américas, iniciado en el Caso de la Comunidad Indígena Mayangna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua (Corte IDH, 2001). En este, la Corte Interamericana, por primera vez, reconoció el derecho de propiedad colectiva de los pueblos indígenas sobre sus tierras comunales tradicionales. Tal reconocimiento ha constituido un verdadero aporte a los derechos humanos de los pueblos indígenas, al apartarse del tradicional enfoque individualista de las instituciones de las Naciones Unidas, ya que la Corte IDH, en el caso de Awas Tingni, establece que el Artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos protege también la propiedad colectiva de los pueblos indígenas tomando en cuenta sus usos, costumbres e identidad cultural. Las nociones del dominio y de la posesión sobre las tierras indígenas no necesariamente corresponden a la concepción clásica de propiedad, pero la Corte Interamericana establece que estas merecen igual protección del artículo 21 de la Convención Americana; y específicamente, que: “toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes” y “protege el derecho de la propiedad en un sentido que comprende, entre otros, los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal, la cual también está reconocida en la Constitución Política de Nicaragua (Corte IDH, 2001, párr. 148).

Ya que los indígenas poseen la tierra de manera colectiva, de forma que la pertenencia no se centra en el individuo sino en la comunidad, la estrecha relación que tienen los indígenas con sus tierras constituye:

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 meramente cuestión de posesión o producción; sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive, para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras. (Corte IDH, 2001, párr. 149)

Por ello, la Corte Interamericana se basa en la posesión de estos pueblos sobre las tierras comunales o colectivas que histórica y tradicionalmente han ocupado, para que estas obtuvieran el reconocimiento oficial del Estado y, por consiguiente, la titulación de sus tierras. Asimismo, la Corte consideró la falta de procedimientos internos o de la promulgación de una ley que asegurara estos derechos, una violación por omisión, de parte del Estado contra los derechos de propiedad de la comunidad indígena. Por ende, la Corte Interamericana encontró a Nicaragua responsable internacionalmente de violar los derechos de propiedad de la comunidad de Awas Tingni y porque también “considera evidente la existencia de una normativa que reconoce y protege la propiedad comunal indígena en Nicaragua”³. La Corte Interamericana, en su sentencia, también encontró que, a pesar de ese reconocimiento constitucional y legal, en Nicaragua no existía un procedimiento específico para demarcar y titular “las tierras ocupadas por comunidades indígenas, atendiendo a sus características particulares” (Corte IDH, 2001, párr. 164). Por lo que la Corte “considera que es necesario hacer efectivos los derechos de la Constitución Política y en la legislación nicaragüense, de conformidad con la Convención Americana” (Corte IDH, 2001, párr. 138). Así, basándose en el Arto. 2 de la Convención, la Corte sentencia

al Estado de Nicaragua a tomar las medidas necesarias para crear mecanismos legislativos y administrativos internos de demarcación y titulación, para todas las comunidades indígenas de la Costa Caribe. Ya que la falta de una ley, procedimiento de demarcación y titulación, o cualquier otra forma de protección a la tierra comunal tradicional, genera una situación discriminatoria contra estos pueblos y es una omisión estatal que debía ser superada.

Nuevamente, la Corte en los casos de la comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay (2005) y el caso del pueblo indígena Kichwa de Sarayaku Vs Ecuador (2012), reitera la importancia de la conexión intrínseca que los miembros de los pueblos indígenas y tribales tienen con su territorio; y que la protección del derecho a la propiedad, uso y goce sobre este es necesaria para garantizar su supervivencia. Esta conexión entre el territorio y los recursos naturales que estos pueblos han usado tradicionalmente, es fundamental para su supervivencia física e identidad cultural, así como el desarrollo y continuidad de su cosmovisión. Por lo que la Corte establece que la protección del artículo 21 de la CADH precisa que los Estados respeten, garanticen y protejan que estos pueblos puedan continuar su modo de vida tradicional, sistema económico, identidad cultural, estructura social, costumbres, creencias y tradiciones distintivas (Corte IDH, 2005, párrs. 124, 135 y 137, y Corte IDH, 2012, párr. 146).

Asimismo, en el caso de la comunidad indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay (2006), la Corte Interamericana consideró que 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 solo 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 CADH para millones de personas (Corte IDH, 2006, párr. 120).

Siguiendo esta misma línea de pensamiento, en el caso de la comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, la Corte Interamericana declara que “el reconocimiento

3 La Corte IDH se basa en los Arto. 5, 89, 180 Cn., 4 y 9 de la Ley 28 de 1987 y en el Decreto No. 16-96 del 23 de agosto de 1996 creador de la Comisión Nacional para la Demarcación de las Tierras de las Comunidades Indígenas de la Costa Atlántica.

meramente abstracto o jurídico de las tierras, territorios o recursos indígenas carece prácticamente de sentido si no se ha establecido y delimitado físicamente la propiedad” (Corte IDH, 2005, párr. 143). En el caso del pueblo Saramaka Vs. Surinam establece expresamente que a fin de obtener un título, el territorio indígena debe ser primero demarcado y delimitado (Corte IDH, 2007 párr. 116).

En el caso de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros Vs. Panamá, la Corte Interamericana reafirma los derechos de propiedad colectiva de los pueblos indígenas y afrodescendientes o tribales, al analizar específicamente tales derechos en un contexto de desplazamiento de tierras ancestrales y en el posterior reasentamiento en tierras alternativas. En este contexto, la Corte subraya, además, no solo el deber estatal de reconocimiento, demarcación, delimitación y titulación de las tierras colectivas de estos pueblos, sino que también dichas acciones deben realizarse de manera efectiva y oportuna, e implementarse no solo frente al Estado sino también frente a terceros.

2. Los hechos del caso

Según la documentación del caso presentada por el Estado, la población indígena en Panamá representa el 12.3% de la población; es decir, 417,559 personas, de acuerdo con el censo realizado en 2010. Los pueblos indígenas de Panamá están constituidos por siete grupos: Ngäbe, Kuna, Emberá, Buglé, Wounaan, Naso y Bri-bri. El Estado reconoció que los territorios ancestrales de estos pueblos cubren una extensión de más de 22.7% del territorio nacional, según su propio informe del 28 de abril de 2010 (expediente de prueba, folio 3929), citado en la sentencia analizada. A partir de 1930, el Estado panameño estableció por medio de diferentes leyes, cinco reservas indígenas: comarca Kuna Yala (antes comarca de San Blas); comarca Emberá de Darién; comarca Kuna de Madungandí (“comarca Kuna”); comarca Ngöbe-Buglé; y comarca Kuna

de Wargandi. Las tierras del Alto Bayano habitadas por pueblos indígenas tienen una superficie contemplada por 87,321 hectáreas (873.21 Km²). El Alto Bayano es un ecosistema de selva tropical lluviosa desde el sureste del Distrito Chepo, en la Provincia de Panamá; pasa por la Provincia de Darién y penetra el río Atrato en la República de Colombia (Corte IDH, 2014, párr. 58).

Consta en la prueba del caso que miembros del pueblo indígena Kuna han habitado la región del Bayano al menos desde el siglo XVI. Además, la mayor parte del pueblo Kuna habita la comarca Kuna Yala, y la parte del pueblo Kuna que habita la región del Alto Bayano está constituida por aproximadamente 15 comunidades. La población Kuna en Panamá asciende a un total de 80,526 personas (Corte IDH, 2014, párr. 60). Su máxima autoridad es un Congreso General y la representación ante el gobierno central y las entidades autónomas recae en un cacique, elegido por dicho Congreso. Además, cada una de las poblaciones de la comarca tiene una autoridad llamada “saila” o “Sáhila”⁴.

Entre el siglo XVII y XVIII una parte del pueblo indígena Emberá migró desde la región del Chocó, en Colombia, al actual territorio panameño, asentándose a orillas de los ríos de la actual Provincia de Darién. Posteriormente, una parte del pueblo Emberá se trasladó a la región del Bayano y actualmente está organizado en cuatro comunidades: Ipetí, Piriati, Majé Cordillera y Unión Emberá. La población Emberá en Panamá es de aproximadamente 31,284 personas. Los territorios de los Emberá que permanecieron en la región de Darién fueron reconocidos por el Estado como comarca Emberá de Darién, pero la Ley que estableció dicha comarca no hizo referencia a los Emberá que

4 La Ley 24 de 12 de enero de 1996 “por la cual se crea la Comarca Kuna de Madungandí”, Gaceta Oficial 22.951, 15 de enero de 1996, artículos 5 a 7, y Decreto Ejecutivo No. 228 de 3 de diciembre de 1998, Gaceta Oficial No. 23.687, 8 de diciembre de 1998, artículos 10 a 13.

se trasladaron a la zona del Bayano (Corte IDH, 2014, párr. 60).

Los indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano practican tradicionalmente la agricultura de corta y quema y dependen de esta, de la caza, la pesca y la artesanía, por lo que dependen esas actividades para su subsistencia económica y cultural de sus territorios tradicionales y de los bienes naturales que de estos se derivan (Corte IDH, 2014, párrs. 60 y 61).

En 1972, debido a la construcción del complejo hidroeléctrico del Bayano, planificado en la zona del Alto Bayano, Provincia de Panamá, parte de la reserva indígena fue inundada y la reubicación de sus habitantes fue ordenada por el Estado. Este otorgó a las comunidades indígenas afectadas tierras adyacentes y ubicadas al este de la reserva indígena (Corte IDH, 2014, párrs. 63 y 65). Los habitantes fueron trasladados entre 1973 y 1975; la construcción de la hidroeléctrica concluyó en el año 1976.

El 8 de julio de 1971, el Estado promulgó el Decreto de Gabinete N°156 por medio del cual se estableció un “Fondo Especial de Compensación de Ayuda para los Indígenas del Bayano”. Entre 1975 y 1980 autoridades estatales y los representantes indígenas suscribieron los cuatro acuerdos principales sobre las indemnizaciones como compensación otorgada por la inundación y la reubicación de los indígenas (Corte IDH, 2014, párr. 66).

En los años siguientes, el Estado y los representantes de los pueblos indígenas se reunieron varias veces, principalmente para buscar solución al conflicto entre los indígenas y los terceros o “colonos” -campesinos no indígenas-, así como para que se les reconociera efectivamente los derechos sobre las tierras (Corte IDH, 2014, párr. 67).

En la década de 1990, según los indígenas, a raíz de la construcción de la hidroeléctrica se acrecentó la conflictividad en la zona por la mayor incursión de personas no indígenas a las tierras de las

comunidades Kuna y Emberá. Por lo que miembros de los pueblos indígenas realizaron varias gestiones ante el Estado, exigiendo el cumplimiento de los acuerdos y resoluciones emitidas por este, las que implicaban el reconocimiento y protección legal de sus tierras (Corte IDH, 2014, párrs. 170, 85 y ss.). Además, representantes del pueblo Kuna de Madungandí iniciaron diferentes acciones administrativas y penales en respuestas a la incursión de colonos, así como por la comisión de delitos ecológicos y contra el medioambiente en sus tierras.

Asimismo, representantes del pueblo Emberá de Bayano interpusieron procesos administrativos solicitando al Estado la adjudicación de la propiedad colectiva (Corte IDH, 2014, párrs. 68 a 71). El 12 de enero de 1996, el Estado emite la Ley N°24 creando la comarca Kuna de Madungandí y, sin embargo, fue hasta el año 2000 que el Estado realizó su demarcación física (Corte IDH, 2014, párrs. 72 a 75).

2.1. El intento de llegar a un arreglo de solución amistosa ante la CIDH

Entre diciembre de 2001 y principios de 2007, se desplegó una fase de solución amistosa ante la CIDH entre las partes y se creó en Panamá una Comisión Indígena-Gubernamental con tres subcomisiones: (i) Subcomisión de Asuntos Territoriales, (ii) Subcomisión de Inversión, y (iii) Subcomisión de Evaluación de Efectos de la Represa. Asimismo, durante ese período el Estado realizó algunas acciones contra la incursión de las tierras indígenas, tales como la emisión de una “[a]dvertencia”, indicando – entre otros – que era “totalmente prohibido ocupar o invadir terrenos ubicado[s] dentro de la comarca de Madungandí”, por el ministro de Gobierno y Justicia y la capacitación por parte de la Autoridad Nacional del Ambiente a treinta indígenas de seis comunidades de la comarca Madungandí como guardabosques (Corte IDH, 2014, párr. 67).

Asimismo, el 2 de octubre de 2002 fue adoptado el Decreto Ejecutivo 267, por el cual se extendió el ámbito de aplicación del referido Decreto 5-A del 23 de abril de 1982. Aunque continuaron exceptuadas de la aplicación de dicho decreto la comarca de Madungandí, las tierras colectivas de Emberá de Ipetí y Piriati y las tierras declaradas inadjudicables mediante Decreto de Gabinete No. 123.

Por lo que el 19 de agosto de 2006 las comunidades indígenas del Bayano emitieron un comunicado en el cual se consideró que “[e]l gobierno nacional no tiene ninguna intención de resolver nuestras justas demandas” y se resolvió “comuni[car] formalmente” a la Comisión Interamericana “el fracaso de las negociaciones”. Por ende, el proceso de solución amistosa terminó el 19 de enero de 2007, cuando los peticionarios manifestaron a la CIDH su voluntad de continuar con el trámite regular del caso (Corte IDH, 2014, párr. 77).

2.2. La continuación de los procedimientos ante la CIDH

Los procedimientos ante la CIDH continuaron y el 23 de diciembre de 2008 el Estado aprueba la Ley N°72, estableciendo el procedimiento para la adjudicación de tierras como propiedad colectiva de los pueblos indígenas ubicadas fuera de las comarcas, “tierras alternativas”. Durante 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 de terceros con respecto a los territorios de los Emberá (Corte IDH, 2014, párr. 81). Sin embargo, y a pesar de la oposición interpuesta por los caciques del Alto Bayano, el 13 de agosto de 2013, la ANATI otorgó un título de propiedad a un tercero dentro del territorio que había sido previamente asignado a la comunidad Piriati Emberá. Posteriormente, el 2 de mayo de

2014, el Estado otorgó el título de propiedad colectiva a favor de la comunidad Piriati Emberá, ubicado en el corregimiento de Tortí, Distrito de Chepo, Provincia de Panamá (Corte IDH, 2014, párr. 83).

3. Análisis del fondo del caso

La CIDH emite su informe de fondo el 13 de noviembre de 2012 (CIDH, 2012); el 26 de febrero de 2013, somete el caso a la Corte Interamericana. Con respecto al derecho de propiedad colectiva, la Corte Interamericana analiza el fondo de la controversia con respecto de los pueblos indígenas Kuna y Emberá, examinando: primero, el derecho a la propiedad y el deber de adecuar el derecho interno; segundo, los derechos a las garantías judiciales y a un recurso adecuado y efectivo, y el deber de adecuar el derecho interno (Corte IDH, 2014, párr. 106).

3.1. El derecho a la propiedad y el deber de adecuar el derecho interno de conformidad con lo establecido en la Convención Americana

El análisis del derecho a la propiedad privada y de deber de adecuar el derecho interno, de la CADH (1969), establecidos en sus artículos 21 y 2, con relación a la obligación de respetar los derechos establecido en el artículo 1.1⁵, lo realiza la Corte Interamericana examinándolo de la manera siguiente: i) la alegada falta de delimitar, demarcar y titular las tierras de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano; y ii) la alegada falta de un procedimiento adecuado

5 Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos.
1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

para la delimitación, demarcación y titulación de tierras indígenas.

3.1.1. La alegada falta de delimitar, demarcar y titular las tierras de los indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano de conformidad con lo establecido en el Artículo 21 con relación al 1.1 de la Convención Americana

La Corte Interamericana ha interpretado consistentemente el artículo 21 de la Convención Americana en concordancia con otros derechos reconocidos por los Estados en su legislación interna o con otras normas internacionales aplicables, de acuerdo con lo establecido en el artículo 29.b (Normas de Interpretación de la CADH)⁶. Asimismo, en el presente caso, al examinar el contenido y alcance del artículo 21⁷, la Corte lo hace también considerando las reglas generales de interpretación establecidas en el artículo 29 de la Convención, la singularidad de la propiedad comunal para los pueblos indígenas, así como las gestiones realizadas por el Estado en aras de hacer plenamente efectivo tal derecho (Corte IDH, 2014, párr. 113).

6 Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 29. Normas de Interpretación. Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:..b) Limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados.

7 Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada. 1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. 3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.

Específicamente, la Corte Interamericana señala que la Constitución panameña reconoce el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas y lo sitúa como la base para precisar el alcance del artículo 21 de la Convención Americana. La Constitución vigente, reformada en 2004 en su artículo 127, -artículo similar al 116 de la Constitución panameña de 1972 vigente al momento de los hechos del presente caso- señala que:

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. (Constitución Política de Panamá, 2004, art.127)⁸.

La Corte enfatiza que tal disposición no se limita a la propiedad de las tierras ancestrales, sino que incluye la “reserva de las tierras necesarias” para el “logro de su bienestar económico y social”. Asimismo, la Constitución panameña de 1946, por medio del artículo 95 (a) y (b) ya reconocía el derecho a la propiedad de las tierras indígenas (Corte IDH, 2014, párr. 114).

El 8 de mayo de 1969, el Estado emitió el Decreto de Gabinete N° 123 en el que se declaró a las tierras alternativas como “inadjudicables” con respecto de terceros, 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” (Corte IDH, 2014, párr. 63). El 8 de julio de 1971, se emitió el Decreto de Gabinete N° 156 el cual refiere que “[los grupos indígenas que habitan en la actual Reserva Indígena del Bayano] tendrán

8 Ver texto completo de la Constitución Política de la República de Panamá. <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Panama/vigente.pdf>

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”. Por ende, la Corte Interamericana atribuye a la emisión de estos decretos el reconocimiento de la obligación del Estado de respetar y garantizar el goce efectivo del derecho a la propiedad de las tierras asignadas a estos pueblos indígenas (Corte IDH, 2014, párr. 115).

Con respecto a las obligaciones internacionales, la Corte indica que Panamá ratificó el Convenio N° 107 de la OIT el 4 de junio de 1971, que en su artículo 11 establece: “[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” (Corte IDH, 2014, párr. 116). En el mismo sentido, la Corte señala que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Aro. 26), aprobada por Panamá en el año 2007, establece que los Estados asegurarán el reconocimiento y la protección jurídica de las tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas.

Asimismo, la Corte Interamericana relaciona al presente caso su jurisprudencia sobre la propiedad colectiva de las tierras indígenas, en el sentido 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 indígenas (Corte IDH, 2001, párrs. 151 y 153).

Además, la Corte recuerda que entre las décadas de 1970 y el año 2000 Estados

miembros de la OEA como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú y Venezuela han reconocido la competencia contenciosa de la Corte Interamericana y a través de sus marcos jurídicos internos han incorporado, de alguna forma, las obligaciones de delimitar, demarcar y titular las tierras indígenas (Corte IDH, 2014, párr. 118).

Así, la Corte Interamericana reitera la interpretación jurisprudencial del artículo 21 de la Convención Americana en el sentido 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 comunidades indígenas y tribales (Corte IDH, 2001, párrs. 153 y 164).

Por ende, el incumplimiento de tales obligaciones constituye una contravención al uso y goce de los bienes de dichas comunidades y de sus miembros (Corte IDH, 2014, párr. 119). En el presente caso, la Corte observó que el Estado panameño no debatió la obligación de reconocer la propiedad comunal de las tierras indígenas, argumentando simplemente que las tierras del pueblo Kuna de Madungandí han sido tituladas y que la titulación de las tierras Emberá estaría en trámite (Corte IDH, 2014, párr. 123).

Sin embargo, es pertinente subrayar que en el caso de las comunidades Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano se trata de tierras alternativas, sin que existiera una ocupación o posesión tradicional sobre ellas, pero que les fueron asignadas por el Estado debido a la inundación de sus tierras ancestrales -también por acción estatal-, lo que hace imposible para estos pueblos recuperar sus tierras ancestrales (Corte IDH, 2014, párr. 120).

Por tanto, para la Corte Interamericana, las obligaciones del Estado relacionadas con garantizar el goce del derecho a la propiedad de los pueblos indígenas sobre las tierras alternativas forzosamente deben ser las mismas que en los casos en los cuales la recuperación de las tierras ancestrales todavía es posible. De lo contrario, el goce del derecho a la propiedad colectiva de estos pueblos se vería limitada por no contar con una ocupación prolongada o relación ancestral con las tierras alternativas, cuando tal falta de ocupación se produce precisamente por razones ajenas a la voluntad de los pueblos indígenas; y, en su lugar, fue el resultado de la reubicación realizada por el mismo Estado (Corte IDH, 2014, párr. 122).

3.1.2. La alegada falta de delimitar, demarcar y titular las tierras respecto del pueblo Kuna de Madungandí y de las comunidades Emberá de Bayano de conformidad con lo establecido por el artículo 21 en relación con 1.1 de la Convención Americana

La alegada falta de delimitar, demarcar y titular las tierras respecto del pueblo Kuna de Madungandí

El Estado reconoció el derecho a la propiedad colectiva al pueblo Kuna, por medio de la Ley 24 de 12 de enero de 1996, que creó la comarca Kuna de Madungandí y le otorgó el título de propiedad colectiva. Sin embargo, esta Ley solo incluye una descripción de los límites de las tierras, aunque no se refiere a la demarcación física en el terreno de las mismas. Por lo que la Corte nota que el proceso de demarcación de las tierras duró más de cuatro años desde el momento de la titulación en el año 2000 (Corte IDH, 2014, párr. 125).

La alegada falta de delimitar, demarcar y titular las tierras respecto de las Comunidades Emberá de Bayano

En el caso del pueblo Emberá de Bayano constituido principalmente por las cuatro comunidades de Ipetí, Piriati, Maje Cordillera

y Unión, la prueba aportada únicamente se refiere a las comunidades de Ipetí y Piriati, por lo que la Corte Interamericana no contó con mayor información para pronunciarse al respecto de las Comunidades Emberá de Maje Cordillera y Unión. Por ello, solamente se refiere en la presente sentencia a las comunidades Emberá de Ipetí y Piriati.

Sobre la comunidad Emberá de Ipetí

Con relación a la Comunidad de Ipetí, un informe de noviembre de 2013 de la ANATI hace referencia a algunos monumentos “destruidos” y recomienda “a la comunidad de Ipetí Emberá que, con la finalidad de evitar futuros altercados con sus colindantes, realicen una nueva documentación de los puntos desaparecidos”. Por ende, la Corte Interamericana constata que la demarcación de las tierras Ipetí Emberá no se realizó (Corte IDH, 2014, párr. 127). Asimismo, con base en la documentación remitida y según el procedimiento establecido en la Ley No. 72 (2008), que establece el procedimiento especial para la adjudicación gratuita de la propiedad colectiva de tierras de pueblos indígenas que no están dentro de comarcas, la Corte constata que hasta la fecha de la presente sentencia no había sido otorgado un título de propiedad colectiva sobre las tierras de la comunidad Emberá de Ipetí (Corte IDH, 2014, párr. 128).

Sobre la comunidad Emberá de Piriati

Respecto de la comunidad Emberá de Piriati, en un informe de la ANATI de octubre de 2013, la Corte verificó que la demarcación que debería haber realizado el Estado no tuvo lugar (Corte IDH, 2014, párr. 129). Con relación a la titulación de las tierras Piriati, los representantes remitieron una copia del título de propiedad colectiva otorgada el 2 de mayo de 2014 respecto de las tierras de Piriati. Dicho título otorga la propiedad colectiva de dos globos de terreno: el primero de 265 hectáreas y 3840,95 m²; el segundo de 3,678 hectáreas y 4190,65 m², a favor de la Comunidad Piriati Emberá, ambos ubicados en el corregimiento de Tortí, Distrito de Chepo. Sin embargo, de estos globos de

tierras, más de 96 hectáreas fueron titulados como propiedad privada por el Estado en el 2012 al señor C.C.M, un tercero no indígena. A pesar de que el Estado se comprometió a revocar el título del tercero, este no presentó prueba a la Corte de que lo haya hecho (Corte IDH, 2014, párrs. 130 y 131).

Análisis de las alegadas violaciones respecto de la obligación del Estado de delimitar, demarcar y titular las tierras Kuna y Emberá

El Estado de Panamá reconoció la competencia de la Corte Interamericana el 9 de mayo de 1990, por lo que la Corte examinó las alegadas violaciones del artículo 21, en relación con 1.1 de la CADH, tomando ese periodo de tiempo y de acuerdo con las situaciones presentadas en este caso:

a) no se delimitaron ni titularon los territorios del pueblo Kuna de Madungandí por un periodo de 6 años aproximadamente (en el año 1996); b) no se demarcaron los territorios del pueblo Kuna de Madungandí por un periodo de 10 años aproximadamente (en el año 2000); c) no se delimitaron los territorios de las comunidades Emberá Ipetí y Piriati por un periodo de 23 años aproximadamente (en el año 2013); d) no se titularon los territorios de la comunidad Piriati Emberá por un periodo de 24 años aproximadamente (en el año 2014); e) no se demarcaron completamente los territorios de la comunidad Piriati Emberá hasta la fecha de esta sentencia; y f) no se demarcaron ni titularon los territorios de la comunidad Ipetí Emberá hasta la fecha de esta sentencia (Corte IDH, 2014, párr. 133).

La Corte Interamericana ha sostenido que, en el caso de los indígenas, usar la tierra no se trata de un privilegio del cual puede ser despojado por el Estado u opacado por derechos a la propiedad de terceros; sino que se trata de un derecho de los integrantes de los pueblos indígenas y tribales. Así, para garantizar el uso y goce permanente de la tierra y

del territorio, este debe ser demarcado, delimitado y titulado (Corte IDH, 2007, párr. 116). Así, la Corte ha mantenido que “el reconocimiento meramente abstracto o jurídico de las tierras, territorios o recursos indígenas carece prácticamente de sentido si no se ha establecido y delimitado físicamente la propiedad” (Corte IDH, 2005, párr. 143 y Corte IDH, 2007, párr. 116). La Corte también ha establecido que la omisión de una delimitación y demarcación efectiva por parte del Estado puede crear, como ocurrió en el presente caso, un clima de incertidumbre permanente (Corte IDH, 2014, párr. 136).

Por tanto, la Corte Interamericana concluye que el Estado panameño violó el artículo 21 en relación con 1.1 de la Convención Americana, por la dilación en la delimitación, titulación y demarcación de la propiedad colectiva del pueblo Kuna de Madungandí, en perjuicio de este pueblo indígena y sus miembros. Igualmente, el Estado violó el artículo 21 de la Convención, en relación con 1.1 de la misma, por la omisión de delimitar, demarcar y titular las tierras de las comunidades Emberá de Piriati e Ipetí en perjuicio de dichas comunidades y sus miembros (Corte IDH, 2014, párrs. 129 y 137).

El título de propiedad privada en los territorios de la comunidad Piriati-Emberá

Con respecto del otorgamiento del título de propiedad privada al señor C.C.M. en agosto de 2013 sobre tierras del territorio Piriati Emberá, la Corte constata que según el reconocimiento establecido sobre tierras colectivas a pueblos indígenas en la Constitución Política de Panamá de 1972 (arto. 127)⁹, y que el título colectivo de la comunidad Emberá Piriati en esa fecha ya se encontraba en trámite según lo establecido en la Ley N°

9 Artículo 127: [...]La Ley regulará los procedimientos que deban seguirse para lograr esta finalidad [la propiedad colectiva de las tierras] y las delimitaciones correspondientes dentro de las cuales se prohíbe la apropiación privada de tierras”.

72, Artos 9¹⁰ y 10¹¹; así como que el Decreto de Gabinete N° 123 del año 1969 había declarado “inadjudicables” las tierras alternativas asignadas a estos pueblos indígenas como compensación para la referida inundación (Corte IDH, 2014, párr. 111). Además, la ANATI y la Dirección Nacional de Reforma Agraria, en su momento, expresaron que habían suspendido los trámites de solicitudes de adjudicaciones de títulos privados, mientras se resolvía la adjudicación de dichas tierras a la comunidad Emberá de Piriati. Por ende, la Corte concluye que el Estado no podía adjudicar títulos de propiedad privada sobre los territorios ya asignados a la comunidad Emberá de Piriati (Corte IDH, 2014, párrs. 139 a 141).

Tomando en cuenta lo anterior, la Corte Interamericana constata que, aunque el Estado ha otorgado un título de propiedad colectiva a la comunidad Emberá de Piriati, a la vez ha transgredido sus obligaciones establecidas en la normativa interna e internacional; también al otorgar un título de propiedad privada al señor C.C.M. sobre parte de las tierras indígenas asignadas a la comunidad Emberá de Piriati; ya que de esa manera restringe el goce efectivo al derecho de la propiedad comunal (Corte IDH, 2014, párr. 145).

La alegada falta de un procedimiento adecuado para la delimitación, demarcación y titulación de tierras indígenas de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Convención Americana

La Corte IDH analiza las alegadas violaciones al artículo 2 (deber de adoptar disposi-

ciones de derecho interno) en relación con los artículos 21 (derecho a la propiedad privada), 8.1 (garantías judiciales)¹² y 25 (protección judicial)¹³ de la Convención Americana, tomando en cuenta la normatividad interna en dos períodos de tiempo determinados: a) la normatividad interna sobre titulación, demarcación y delimitación antes de la Ley No. 72 de 2008; y b) la normatividad interna vigente durante el presente caso para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas (la Ley No. 72 de 2008 y su reglamento y el Decreto Ejecutivo No. 223 de 2010).

La normativa interna vigente antes de la Ley 72 de 2008

Sobre la obligación de titular, la Corte Interamericana señala que en el año 1972, la Constitución de Panamá establecía el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas. Sin embargo, fue hasta el año 2008,

12 Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 8. Garantías Judiciales. 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

13 Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 25. Protección Judicial. 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) A desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

10 Ley N°72 (23 de diciembre de 2008) Artículo 9: “[c]umplido el trámite correspondiente, la Dirección Nacional de Reforma Agraria emitirá el título de propiedad colectiva de tierras a favor de la comunidad indígena, el cual es imprescriptible, intransferible, inembargable e inalienable”.

11 *Ibid.*, Artículo 10: “[l]as adjudicaciones que se realicen de acuerdo con esta Ley no perjudicarán los títulos de propiedad existentes y los derechos posesorios certificados por la Dirección Nacional de Reforma Agraria”

por medio de la Ley No.72, que el Estado establece el procedimiento para otorgar títulos de propiedad colectiva a los pueblos indígenas. Ya que anteriormente, las cinco comarcas indígenas existentes en Panamá habían sido creadas mediante leyes específicas, con disposiciones diferentes en relación con la obligación de delimitar, demarcar y titular la tierra indígena; la leyes creadoras de las Comarcas dejaron fuera a otros pueblos y sin un procedimiento aplicable para ellos (Corte IDH, 2014, párr. 153).

En consecuencia, la falta de una normativa interna genérica que estableciera un procedimiento de titulación de tierras indígenas, hizo que tal titulación no estuviera asignada a una entidad administrativa o judicial que tramitara las solicitudes mediante un procedimiento preestablecido. En su lugar, el único mecanismo entonces existente -la promulgación de leyes- en la práctica no resultó ser un mecanismo efectivo para la titulación de las tierras en posesión de los pueblos Kuna y Emberá (Corte IDH, 2014, párr. 156).

Asimismo, también se ha señalado que era indudable que al menos desde el 9 de mayo de 1990, fecha del reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana por parte de Panamá, el Estado tenía una obligación internacional de delimitar, demarcar y titular las tierras alternativas a favor de los pueblos Kuna y Emberá, a fin de garantizar el goce efectivo de estas (Corte IDH, 2014, párr. 117 y 155). Por tanto, la Corte Interamericana encontró al Estado panameño responsable de la violación del artículo 2 en relación con los artículos 21, 8 y 25 de la Convención Americana, por no haber dispuesto a nivel interno normas que permitan la delimitación, demarcación y titulación de tierras colectivas indígenas anteriormente al año 2008 y específicamente en perjuicio de los Kuna de Madungandí y Emberá de Bayaho y sus miembros (Corte IDH, 2014, párr. 157).

La normatividad interna vigente durante el proceso

La Corte constató que la Ley No. 72 de 2008, vigente durante el proceso, establece un procedimiento para la titulación de tierras de pueblos indígenas que se encuentran fuera de las cinco comarcas indígenas previamente establecidas. Además, que dicha Ley está reglamentada por el Decreto Ejecutivo No. 223 de 2010.

Así, la Corte reitera que, aunque la Ley No. 72 establece específicamente un procedimiento para obtener la titulación de tierras, también hace referencia a la delimitación y a “la localización” del área. En consecuencia, la Corte Interamericana consideró que el Estado no es responsable por la violación al artículo 2, en relación con los artículos 21, 8 y 25 de la CADH en perjuicio del pueblo Kuna de Madungandí y las comunidades Emberá Ipetí y Piriati de Bayano y sus respectivos miembros, debido a la existencia de la legislación actualmente vigente para delimitar, demarcar y titular las tierras indígenas (Corte IDH, 2014, párr. 160).

3.1.3. Los procedimientos para acceder a la propiedad del territorio indígena y para su protección frente a terceros, y el deber de adecuar el derecho interno de conformidad con lo establecido en la Convención Americana

La alegada falta de efectividad de los procedimientos para acceder a la propiedad del territorio indígena y para su protección frente a terceros de conformidad con lo establecido en los artículos 8.1 y 25 en relación con 1.1 de la Convención Americana

La Corte Interamericana considera que los Estados están en la obligación de proveer recursos judiciales efectivos a las personas que aleguen ser víctimas de violaciones de derechos humanos (artículo 25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8.1). Todo ello debe hacerse dentro de la obligación general, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos recono-

cidos por la Convención Americana a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (artículo 1.1). Por otro lado, la Corte Interamericana ha señalado que el artículo 25.1 de la Convención Americana establece, en términos generales, la obligación de los Estados de garantizar un recurso judicial efectivo contra actos que violen derechos fundamentales.

Al interpretar el texto del artículo 25, la Corte en su jurisprudencia ha sostenido que la obligación del Estado de proporcionar un recurso judicial no se reduce simplemente a la mera existencia de los tribunales o procedimientos formales o aún a la posibilidad de recurrir a los tribunales. Mas aún, el Estado tiene el deber de adoptar medidas positivas para garantizar que los recursos que proporciona a través del sistema judicial sean “verdaderamente efectivos para establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos y para proporcionar una reparación” (Corte IDH, 2007, párr. 177).

La Corte Interamericana, por medio de su jurisprudencia, ha señalado que los pueblos indígenas y tribales tienen derecho a que existan mecanismos administrativos efectivos y expeditos para proteger, garantizar y promover sus derechos sobre los territorios indígenas, a través de los cuales se puedan llevar a cabo los procesos de reconocimiento, delimitación, demarcación y titulación de su propiedad colectiva. Estos procedimientos deben cumplir las reglas del debido proceso legal consagradas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana (Corte IDH, 2014, párr. 166).

Así, la Corte ha sostenido reiteradamente que el derecho de toda persona a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales: “constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención” (Corte IDH, 2001, párr. 139). Asimismo,

en lo que respecta a pueblos indígenas, es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de particular vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres (Corte IDH, 2005, párr. 63 y Corte IDH, 2007, párr. 264).

En ese mismo sentido, la Corte Interamericana ha afirmado que la obligación de investigar y, en su caso juzgar y sancionar a los responsables de violaciones de derechos humanos, se encuentra dentro de las medidas positivas que deben adoptar los Estados para garantizar los derechos reconocidos en la Convención Americana de conformidad con su artículo 1.1. Esta obligación debe ser asumida como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa, o como una mera gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas, de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios (Corte IDH, 2014, párr. 168).

Sobre las solicitudes de demarcación, delimitación y titulación

Las comunidades Kuna de Madungandí y Emberá, por lo menos desde 1990, solicitaron el reconocimiento legal y la protección de sus tierras frente a las incursiones de personas no indígenas; a la vez que realizaron gestiones de distinta índole ante autoridades del gobierno nacional, provincial y local, para exigir el cumplimiento de los acuerdos y resoluciones con ellos suscritos por el Estado (Corte IDH, 2014, párr. 170).

Por ejemplo, el 13 de junio de 1995 y el 13 de enero de 1999, la comunidad Emberá de Ipetí presentó solicitudes al Estado de demarcación y adjudicación de tierras colectivas. Además, el 27 de octubre de 2009 y en enero de 2011, las comunidades de Ipetí y Piriati, ante la Dirección Nacional de Reforma Agraria, solicitaron la adjudicación gratuita de la propiedad colectiva de tierras

otorgadas en compensación. Mediante tales solicitudes requirieron la titulación colectiva, así como la suspensión de todo trámite de títulos de propiedad o certificación de derechos posesorios a terceros sobre tales tierras. Ninguna de esas solicitudes fue atendida por las autoridades estatales, de lo que resulta una violación de los artículos 8 y 25, con relación al artículo 1.1 de la CADH. El título a la comunidad Emberá de Piriati fue otorgado hasta en el año 2014 (Corte IDH, 2014, párr. 171).

El pueblo Kuna de Madungandí realizó varias gestiones ante autoridades estatales que concluyeron con la aprobación de la Ley No. 24 de 1996, la que finalmente reconoció la propiedad colectiva; la demarcación de sus tierras se realizaron hasta en el año 2000 (Corte IDH, 2014, párrs. 71 a 75). Por lo que La Corte, en su análisis sobre la demora injustificada en el reconocimiento de la propiedad colectiva del pueblo Kuna de Madungandí, encuentra la violación a la protección de la propiedad colectiva establecida en el artículo 21 en relación con los artículos 1.1 y 2 de la CADH (Corte IDH, 2014, párr.172).

La Corte Interamericana también estableció que el Estado es responsable de la violación de lo establecido en los artículos 8.1 y 25 en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana, al faltar a su obligación de garantizar el acceso a un recurso efectivo en perjuicio de las comunidades indígenas Emberá y sus miembros; ya que los recursos incoados por estas no contaron con una respuesta que permitiera una adecuada determinación de sus derechos y obligaciones (Corte IDH, 2014, párr. 173).

Sobre los procesos iniciados para la protección de los territorios indígenas contra las intrusiones de terceros

Surge de los hechos probados, que la Autoridad Nacional del Ambiente, a inicios del año 2007, sancionó a diversas personas al pago de ciertas sumas. Sin embargo, no consta que esas sanciones se hubiesen

ejecutado (Corte IDH, 2014, párr. 175). Asimismo, sobre algunos procesos penales incoados por representantes indígenas y cuyas investigaciones fueron declaradas abiertas, no se contó con información sobre si hubo resolución definitiva de los órganos judiciales. Los representantes y la CIDH únicamente alegaron que esos procesos no desembocaron en condenas a los presuntos responsables de los hechos sin aportar mayor información.

Por tanto, la Corte Interamericana concluyó que carece de elementos para efectuar un análisis sobre la conformidad o no de estos procedimientos a lo establecido en el artículo 8.1 de la Convención Americana. Para lo que considera relevante recordar que dicho artículo posee:

Un ámbito de protección material que implica que el Estado garantice que la decisión que se produzca a través del procedimiento satisfaga el fin para el cual fue concebido. Esto último no significa que siempre deba ser acogido sino que se debe garantizar su capacidad para producir el resultado para el que fue concebido (Corte IDH, 2014, párr. 178).

Así, la Corte reiteró que la falta de razonabilidad en el plazo para el desarrollo de una investigación o de un procedimiento constituye, por sí misma, una violación de las garantías judiciales (Corte IDH, 2014, párr. 180). De manera consistente en su jurisprudencia, la Corte ha tomado en cuenta cuatro elementos para determinar la razonabilidad del plazo tales como: i) complejidad del asunto; ii) actividad procesal del interesado; iii) conducta de las autoridades judiciales; y iv) afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.

En cuanto al último elemento, la Corte reiteró que para determinar la razonabilidad del plazo se debe tomar en cuenta la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada en el mismo, considerando, entre

otros elementos, la materia objeto de controversia (Corte IDH, 2010, párr. 136). En tal sentido, la Corte Interamericana ha establecido que si el paso del tiempo incide de manera relevante en la situación jurídica del individuo, resultará necesario que el procedimiento avance con mayor diligencia a fin de que el caso se resuelva en un tiempo breve. Sin embargo, la Corte consideró que en el presente caso no tiene elementos suficientes para determinar la razonabilidad del plazo ni motivos por los cuales se le debería haber dado una especial celeridad a esos procesos (Corte IDH, 2014, párr. 184).

En cambio, sobre la complejidad del asunto y la actividad procesal del interesado, la Corte notó que los procesos incoados por los indígenas no involucraban aspectos o debates jurídicos con una la complejidad que pueda justificar el retardo de varios años. Tampoco encontró elementos para inferir que los indígenas hubiesen obstaculizado el desarrollo o dejado de impulsar los procesos (Corte IDH, 2014, párr. 181).

Asimismo, desde abril de 2002, los representantes de Kuna de Madungandí iniciaron ante diversas autoridades locales y nacionales varios procesos administrativos de solicitud de lanzamiento por intrusos, en contra de ocupantes no indígenas dentro de sus tierras. Sin embargo, por 6 años no fueron nombradas ni especificadas las autoridades estatales competentes para conocer de tales acciones; así como también iniciaron procesos penales en los cuales a 3, 6 y 7 años de iniciados, no consta que hubiese habido una decisión definitiva por parte de las entidades estatales correspondientes (Corte IDH, 2014, párrs. 179 a 183).

Por tanto, la Corte Interamericana estableció que la duración de tales procedimientos penales y la duración de aproximadamente 10 años de los procesos administrativos que culminaron con el lanzamiento de terceros, no son compatibles con el principio

del plazo razonable establecido en el artículo 8.1 de la Convención Americana (Corte IDH, 2014, párr. 185).

Igualmente, la Corte encontró que el Estado es responsable por la transgresión al derecho contenido en el artículo 8.1 en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana en perjuicio del Pueblo Kuna de Madungandí y sus miembros con respecto a los dos procesos penales y el proceso administrativo de desalojo de ocupantes ilegales referidos en la sentencia (Corte IDH, 2014, párrs. 97, 99 y 187).

La alegada falta de un procedimiento adecuado y efectivo para la protección de los territorios indígenas frente a terceros según lo establecido por el Artículo 2 de la Convención Americana

La Corte Interamericana ha sostenido sobre el contenido del Artículo 2 de la Convención Americana que los Estados no sólo tienen la obligación positiva de adoptar las medidas legislativas necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos en ella contenidos, sino que también deben evitar promulgar aquellas leyes que impidan el libre ejercicio de estos derechos, y evitar que se supriman o modifiquen las leyes que los protegen. Por lo que, con respecto a la alegada violación de la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno para la protección de los territorios indígenas frente a terceros, se sustentaría en:

- a) la inexistencia de un procedimiento o tipo penal especial dentro de la legislación panameña para tratar el tema de las invasiones de tierras indígenas por terceros, y b) la inexistencia - hasta la actualidad - de una autoridad competente para atender la problemática de invasión de colonos (Corte IDH, 2014, párr. 193).

Los representantes de los pueblos indígenas y la CIDH probaron que varias acciones de desalojo o acciones penales contra terceros ocupantes de las tierras indígenas habrían sido iniciadas por representantes de las Comunidades Kuna de Madungandí (Corte IDH, 2014, párrs. 86 y ss.) y que algunos de esos procedimientos les resultaron en decisiones judiciales favorables (Corte IDH, 2014, párr. 194). Asimismo, la Corte señala que los representantes y la CIDH no indicaron con precisión de qué forma la falta de una autoridad competente para atender la problemática de invasión de colonos configuró una afectación a los derechos de las comunidades en el presente caso. Por el contrario, los alegatos presentados indican que fueron presentadas acciones a nivel interno, y que sería la falta de debida diligencia de las autoridades que habría redundado en la ineffectividad de las mismas y no el diseño de la normatividad (Corte IDH, 2014, párr. 197).

Por tanto, la Corte consideró que no se demostró la existencia de un incumplimiento por parte del Estado de su deber de adoptar disposiciones de derecho interno o de cualquier otro carácter, contenido en el artículo 2, en relación con el artículo 8.1 de la Convención Americana en perjuicio del Pueblo Kuna de Madungandí y de las Comunidades Emberá de Bayano (Corte IDH, 2014, párr. 198).

4. Reparaciones

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en aplicación del Artículo 63.1 de la Convención Americana de garantizar al lesionado el goce de su derecho o libertad conculcados, según sus consideraciones respecto de la violación del artículo 21, en relación con 1.1 y 2 de la Convención en el presente caso, observó que la falta de concreción del derecho a la propiedad comunal de los miembros de los pueblos Kuna de Madungandí y de las Comunidades Emberá, así como las condiciones de vida a las que se

han visto sometidos como consecuencia de la demora estatal en la efectivización de sus derechos territoriales, deberían ser tomadas en cuenta por la Corte al momento de fijar el daño inmaterial.

De igual forma, la Corte observó que la particular significación que la tierra tiene para los pueblos indígenas en general, y para los pueblos Kuna y Emberá en particular, implica que toda denegación al goce o ejercicio de los derechos territoriales acarrea el menoscabo de valores muy representativos para los miembros de dichos pueblos, quienes corren el peligro de perder o sufrir daños irreparables en su vida e identidad cultural y en el patrimonio cultural a transmitirse a las futuras generaciones (Corte IDH, 2014, párrs. 246). Por lo que con relación a la propiedad colectiva de estos pueblos la Corte Interamericana dispuso que:

1. El Estado deberá demarcar, dentro de un plazo de máximo un año, las tierras que corresponden a las comunidades Ipetí y Piriati Emberá y a titular las tierras Ipetí como derecho a la propiedad colectiva, con la plena participación, y tomando en consideración el derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres, de estas comunidades. Mientras no se hayan demarcado y titulado adecuadamente estas tierras, el Estado se debe abstener de realizar actos que puedan llevar a que los agentes del propio Estado, o terceros que actúen con su aquiescencia o su tolerancia, afecten la existencia, el valor, el uso o el goce de los bienes ubicados en la zona geográfica donde habitan y realizan sus actividades los miembros de las comunidades Ipetí y Piriati Emberá (Corte IDH, 2014, párr. 232).
2. El Estado debe adoptar las medidas necesarias para dejar sin efecto el título de propiedad privada otorgado al señor C.C.M. dentro del territorio de

la Comunidad Emberá de Piriati (Corte IDH, 2014, párr. 233).

3. El Estado debe pagar las cantidades fijadas en la presente sentencia por concepto de daño material e inmaterial, reintegro de costas y gastos en el plazo de un año, contado a partir de la notificación de la misma (Corte IDH, 2014, párrs. 240, 247 y 253).
4. El Estado deberá, dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación de la presente sentencia, rendir a la Corte Interamericana un informe sobre las medidas adoptadas para cumplir con la misma; la Corte Interamericana supervisará el cumplimiento íntegro de esta Sentencia, y solo dará por concluido el caso una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la misma.

5. Conclusiones

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus Miembros Vs. Panamá, reiteró su jurisprudencia, vinculante en todo el hemisferio americano, y con incidencia en otros tribunales regionales del sistema universal de Naciones Unidas, sobre la protección de la propiedad colectiva indígena y tribal. Específicamente esta sentencia ha reiterado que el artículo 21 de la Convención Americana, protege la estrecha vinculación que los pueblos indígenas guardan con sus tierras, así como con los recursos naturales de las mismas y con los elementos incorporales identitarios que se desprendan de ellos. Al reconocer que 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 comunidad.

Consistente con estas premisas se creó en Panamá la primera comarca indígena Kuna Yala -actualmente Guna Yala- establecida

formalmente el 19 de septiembre de 1938; la que fue resultado de una larga lucha del pueblo Guna por su autonomía territorial, lo que constituyó un hito en la historia de los pueblos indígenas u originarios del país. Sin embargo, la legislación panameña que inicialmente requería la creación de una ley específica para la creación de las Comarcas -territorios indígenas-, ha tenido que ser ampliada y actualizada para otorgar a los pueblos indígenas el reconocimiento estatal y el derecho sobre sus territoriales ancestrales e históricos. Por lo que, Panamá como los otros países americanos tienen el desafío de balancear sus derechos sobre los recursos naturales con los derechos de propiedad colectiva de los pueblos indígenas y tribales esenciales para su subsistencia como pueblos.

La Corte Interamericana en este caso, insistió en su jurisprudencia sobre que los Estados deben tener en cuenta que los derechos a la propiedad colectiva indígena, incorporan el concepto de territorio, que constituye un concepto más amplio y diferente que el concepto occidental de propiedad, ya que está íntimamente relacionado con el derecho colectivo a la supervivencia de los pueblos indígenas como pueblos organizados; lo que implica el control de su hábitat como una condición necesaria para la reproducción de su identidad, cultura, espiritualidad y lengua, entre otros, para llevar a cabo sus planes de vida y alcanzar el desarrollo desde su propia cosmovisión. 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.

Asimismo, la Corte también insistió en 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 indígenas.

La Corte Interamericana consistente señala que los pueblos indígenas y tribales tienen derecho a que existan mecanismos administrativos y recursos efectivos y expeditos para verdaderamente proteger, garantizar y promover sus derechos sobre los territorios indígenas; y específicamente mecanismos a través de los cuales se puedan llevar a cabo los procesos de reconocimiento, titulación, demarcación y delimitación de su propiedad colectiva y territorial.

Finalmente, con el Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus Miembros Vs. Panamá la Corte Interamericana amplía la protección de la propiedad indígena y tribal al establecer los derechos colectivos de estos pueblos en un contexto de desplazamiento de tierras ancestrales y en el reasentamiento en tierras alternativas, subrayando el deber estatal del cumplimiento efectivo y oportuno de las obligaciones sobre las tierras colectivas y los derechos derivados de éstas para los pueblos indígenas también frente a terceros.

Referencias

- República de Panamá. (2004). *Constitución Política de la República de Panamá*. Gaceta Oficial No. 25176, 15 de noviembre de 2004. <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Panama/vigente.pdf>
- Asamblea Nacional. (1996). *Ley 24 de 12 de enero de 1996 que creó la Comarca Kuna de Madungandí*. https://utp.ac.pa/documentos/2010/pdf/kuna_madugandi.PDF
- Asamblea Nacional. (2008). *Ley No. 72 de 23 de diciembre de 2008 que establece el procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierra de los pueblos indígenas que no están dentro de las comarcas* (Gaceta Oficial No. 26193, 30-12-2008). https://www.anati.gob.pa/Normativa/Ley_72_de_2008_Propiedad_Collectiva_de_Tierras_Indigenas.pdf
- Asamblea Nacional. (2010). *Decreto Ejecutivo 223 de 29 de junio de 2010 que reglamenta la Ley No. 72 de 23 de diciembre de 2008* (Gaceta Oficial Digital No. 26571, 7 de julio de 2010). https://www.anati.gob.pa/Decretos/DE_223_de_2010_Reglamenta_Ley_72_de_2008.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001). *Caso de la Comunidad Mayangna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua: Fondo, reparaciones y costas* (Sentencia de 31 de agosto de 2001, Serie C No. 79). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_79_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2007). *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam: Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas* (Sentencia de 28 de noviembre de 2007, Serie C No. 172). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). *Caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay: Fondo, reparaciones y costas* (Sentencia de 26 de marzo de 2006, Serie C No. 146). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp2.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2007). *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam: Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas* (Sentencia de 28 de noviembre de 2007, Serie C No. 172). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010). *Caso Comunidad Indígena*

Xákmok Kásek vs. Paraguay: Fondo, reparaciones y costas (Sentencia de 24 de agosto de 2010, Serie C No. 214). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_214_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador: Fondo, reparaciones y costas* (Sentencia de 27 de junio de 2012, Serie C No. 245). https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2014). *Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá: Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas* (Sentencia de 14 de octubre de 2014, Serie C No. 284). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_284_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *Informe de fondo No. 125/12 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros con Panamá*. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/12.354FondoEsp.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (s. f.). *Audiencia pública. Caso pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros*

vs. Panamá. Parte 1 [Video]. Vimeo. <https://vimeopro.com/corteidh/audiencia-publica-caso-pueblos-indigenas-kuna-de-madungandi-y-embera-de-bayano-y-sus-miembros-vs-panama/video/95974582>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (s. f.). *Audiencia pública. Caso pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá. Parte 2* [Video]. Vimeo. <https://vimeopro.com/corteidh/audiencia-publica-caso-pueblos-indigenas-kuna-de-madungandi-y-embera-de-bayano-y-sus-miembros-vs-panama/video/90795558>

Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)*. https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) (Pacto de San José)*. Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica. https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

