Extracto del fallo de la Corte Interamericana
de Derechos Humanos:

Pueblos indígenas Kuna de Madungandí
y Emberá de Bayano y sus miembros
Vs. Panamá.

VII.1
EL DERECHO A LA PROPIEDAD Y EL DEBER DE ADECUAR EL DERECHO INTERNO
(Artículos 21 y 2 en relación con 1.1 de la Convención)

A. La alegada falta de delimitar, demarcar y titular las tierras de los indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano (Artículo 21 en relación con 1.1 de la Convención)

A.1. Argumentos de la Comisión y de las partes

107. La Comisión señaló que el Estado reconoce el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos Kuna y Emberá, por lo que principalmente estaría en cuestión la delimitación, demarcación y protección efectiva del territorio indígena y, en el caso de las comunidades del pueblo Emberá, además la entrega de un título jurídico. Agregó que durante el trámite ante la Comisión el Estado mantuvo “posiciones contradictorias” de reconocer dichos derechos territoriales a “negar la existencia de un ‘régimen especial para efectos de su tenencia, conservación y uso por parte de la población indígena’” y que esa “ambivalencia e[ra] reflejo de su actuar a nivel interno” que “se ha[b]ría” caracterizado por la suscripción de compromisos, y la posterior denegación de los mismos”. La Comisión agregó que Panamá no sólo habría privado los pueblos Kuna y Emberá de “la posesión material de su territorio, sino además de la base fundamental para desarrollar su cultura, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica”.

108. Los representantes coincidieron con la Comisión y señalaron que las Comunidades Emberá de Bayano - Piriati, Ipetí Emberá, Maje Cordillera y Unión - no tendrían títulos de propiedad colectiva, “ni exist[iera] un proceso de demarcación”, por lo que las tierras se encontrarían permanentemente desprotegidas, lo cual causaría angustia a los miembros de las Comunidades. Adicionalmente señalaron que las autoridades estatales habrían adjudicado parcelas a terceros en el territorio reivindicado por el pueblo Emberá, otorgando títulos de propiedad individual y agravando la situación de inseguridad jurídica. En sus alegatos finales escritos, señalaron que el 2 de mayo [de 2014] habría sido entregado un título de propiedad colectiva a la Comunidad Emberá Piriati, pero que “este título [que] se otorga son más de 96 Hectáreas que fueron tierras que a pesar de haberse asignados como reparación fueron titulados por el Estado en el 2012 [al señor C.C.M.] [;] un no indígena”. Asimismo, los representantes indicaron, con respecto al pueblo Kuna de Madungandí, que los acuerdos concediendo títulos y derechos a dicho pueblo no habrían sido reconocidos sino después de treinta años mediante la Ley N° 24 de 12 de enero de 1996. Agregaron que si bien dicha ley otorgó el reconocimiento formal al derecho de su propiedad colectiva, no se habrían demarcado físicamente los límites de la Comarca Kuna, sino después de cuatro años, lo cual habría causado un clima de incertidumbre permanente.

109. El Estado se refirió en términos generales a la normativa interna y al reconocimiento de la propiedad colectiva de los pueblos indígenas en Panamá. Agregó que en el año 2004, a través del Proyecto de Desarrollo Sostenible del Darién, se delimitaron los territorios Kuna de Madungandí y Emberá, con lo cual se demostraría la falta de razón en la solicitud de los representantes al señalar que no se han delimitado y demarcado sus territorios. Señaló que el pueblo indígena Kuna habría tenido pleno reconocimiento de todos sus derechos de propiedad colectiva, demarcación de sus territorios y protección de los mismos, ya que mediante Ley 24 de 12 de enero de 1996 se creó la Comarca Kuna y se establecieron los límites de la referida Comarca. Agregó que, por tanto, en el año 2000 cuando los peticionarios presentaron su petición ante la Comisión ya había sido reconocido su derecho territorial.

110. Con respecto a las Comunidades Emberá de Bayano, el Estado indicó que la solicitud de adjudicación de las tierras colectivas estaría en trámite y se necesitaría una serie de requisitos 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 incorporeales 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 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 pameño, 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

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 Sawhoyamaxa 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.

"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, 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.

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) Awas 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.

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.

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 comunidades indígenas y tribales²⁰⁵. 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.

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 Chimanos como Área Indígena, constituyendo el espacio socio-económico para la sobrevivencia y desarrollo de las comunidades y asentamientos indígenas Chimanos, 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 Mosevenes y Chimanos 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 Biosfera 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 Ñufo 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".

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

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.

A.2.1. Los hechos relacionados con la alegada falta de delimitar, demarcar y titular las tierras respecto del pueblo Kuna de Madungandí y de las Comunidades Emberá

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

125. En cuanto al pueblo Kuna, después de varios años en los cuales los representantes de dicho pueblo realizaron gestiones para que el Estado reconociera su derecho a la propiedad colectiva, mediante la Ley 24 de 12 de enero de 1996 se otorgó el título de dicha propiedad (*supra* párr. 71). Esa Ley incluye una descripción de los límites de las tierras, aunque no se refiere a la demarcación de las mismas. La Corte toma nota de que la demarcación de las tierras del pueblo Kuna tuvo lugar entre abril y junio de 2000 (*supra* párr. 74), por lo que duró más que cuatro años desde su titulación hasta que dicho proceso se realizó. Al respecto, el Estado indicó en sus alegatos finales escritos que "la delimitación, se ejecutó desde la promulgación del Artículo 1 de la Ley 24 de 12 de enero de 1996 y la demarcación se concluyó en diciembre del año 2000".

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

126. Con respecto al pueblo Emberá de Bayano se ha señalado anteriormente que está constituido principalmente por las cuatro comunidades de Ipetí, Piriati, Maje Cordillera y Unión (*supra* párr. 61). A pesar de que la Secretaría de la Corte había solicitado a los representantes documentación faltante al escrito de solicitudes y argumentos respecto de la alegada falta de otorgar títulos de propiedad colectiva a esas cuatro comunidades, de la prueba aportada únicamente se desprende la actual situación respecto de las comunidades de Ipetí y Piriati y no se cuenta con mayor información reciente con respecto a las Comunidades Emberá de Maje Cordillera y Unión²⁰⁹.

127. Con relación a las tierras de la Comunidad de Ipetí, se desprende de la prueba que dichas tierras fueron delimitadas en noviembre y diciembre de 2013 (*supra* párr. 80). Sin embargo, la documentación remitida por el Estado, en la cual consta un informe de la ANATI de noviembre de 2013 no se refiere a la realización de la demarcación de las tierras Ipetí. Por el

²⁰⁹ Respecto de las comunidades de Maje Cordillera y Unión consta en la prueba una certificación de la ANATI de 12 de marzo de 2012 que se refiere a que: "el Proceso de titulación Colectiva, en el área de Alto Bayano: Piriati Emberá, Ipetí Emberá, Maje Emberá Drúa (Maje Cordillera y Unión Emberá), se encuentra en revisión para continuar con el debido trámite respectivo a la adjudicación colectiva" (expediente de prueba, folio 612).

contrario, dicho informe hace referencia a algunos monumentos “destruidos” y recomienda “a la comunidad de Ipetí Embera, que con la finalidad de evitar futuros altercados con sus colindantes, realicen una nueva documentación de los puntos desaparecidos”. Por tanto, la Corte constata que la demarcación de las tierras Ipetí Emberá por parte del Estado no tuvo lugar.

128. En cuanto a la titulación de las tierras Ipetí, un informe de la ANATI de 15 de abril de 2014, remitido por el Estado, se refiere a que “el expediente de la Comunidad de Ipetí será enviado en el día de mañana (16 de abril de 2014) a la Oficina Regional de ANATI en Santiago, Veraguas para que el plano o croquis sea verificado y proceder a su aprobación y así continuar con los trámites tendientes a emit[ir] el Título de Adjudicación de Tierra Colectiva”²¹⁰. Este Tribunal constata, con base en la prueba remitida, que la fase en la cual se encontraría el procedimiento de titulación sería, según lo establecido en la Ley 72, anterior a la verificación de la localización de la tierra, el período para interponer una oposición, así como la posible reconsideración y apelación²¹¹. Por tanto, se desprende de dicha documentación que hasta la fecha de esta Sentencia no ha sido otorgado un título de propiedad colectiva sobre las tierras de la Comunidad Emberá de Ipetí.

129. Con respecto a las tierras de la Comunidad Emberá de Piriati, consta en un informe de la ANATI de octubre de 2013, remitido por el Estado, que dichas tierras fueron delimitadas en ese mismo mes y año (*supra* párr. 80). No obstante, respecto de la demarcación del territorio, dicho informe únicamente menciona que “[e]l límite de esta propuesta está bien definido, ya que utilizan elementos naturales por un lado y coordenadas por otro”²¹². En relación con lo anterior, el Tribunal constata que si bien es cierto que algunos límites geográficos naturales podrían en su caso, dependiendo de las circunstancias concretas, volver innecesaria la demarcación física, también es cierto que para otros límites, la mera referencia a determinadas coordenadas resulta insuficiente. Por lo anterior, el Tribunal concluye que al menos parte de la demarcación necesaria que debería haber realizado el Estado no tuvo lugar.

130. En relación a la titulación de las tierras Piriati, los representantes informaron en sus alegatos finales escritos que “[si] bien es cierto [que] el 2 de mayo [de 2014] le fue entregado el título colectivo de Piriati[,] este título [que] se otorga son más de 96 Hectáreas que fueron tierras que a pesar de haberse asignados como reparación fueron titulados por el Estado en el 2012 [al señor C.C.M.] [;] un no indígena”. Posteriormente, en respuesta a una solicitud de prueba para mejor resolver por parte de la Corte, los representantes remitieron una copia del título de propiedad colectiva otorgada respecto de las tierras Piriati. Dicho título otorga la propiedad colectiva de dos globos de terreno de 265 Hectáreas y 3840,95 m², así como de 3,678 Hectáreas y 4190.65 m², respectivamente, a favor de la Comunidad Piriati Emberá, ambos ubicados en el corregimiento de Tortí, Distrito de Chepo (*supra* párr. 81).

131. De la prueba aportada (*supra* párr. 80), la Corte concluye que efectivamente fue otorgado un título de propiedad privada al referido particular que coincide al menos parcialmente con las tierras otorgadas en propiedad colectiva a la Comunidad Emberá de Piriati. Al respecto, los representantes aportaron, junto con su respuesta a la solicitud de prueba para mejor resolver, un acuerdo de 27 de noviembre de 2013, firmado por representantes indígenas y un representante de la ANATI, en el cual consta que este último se comprometió a “[r]evocar el Act[o] Administrativo por el cual se le adjudicó tierras al Señor [C.C.M.]” (*supra* párr. 81). No obstante, no consta de la prueba que dicho título efectivamente haya sido revocado²¹³.

²¹⁰ Informe de Comunidades de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá Bayano de Panamá – Estado actual de la solicitud de delimitación, demarcación y titulación de las tierras colectivas de Ipetí y Piriati, Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), 15 de abril de 2014 (expediente de prueba, folio 8489).

²¹¹ Ley N°. 72 de 23 de diciembre de 2008 “que establece el procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas que no están dentro de las comarcas”, Gaceta Oficial No. 26193, 30 de diciembre de 2008 (expediente de prueba, folios 7475 a 7479, Artículos 7 y 8).

²¹² Informe Piriati Emberá, octubre de 2013 (ANATI) (expediente de prueba, folio 8583).

²¹³ El Estado observó que del referido acuerdo de 27 de noviembre de 2013 se desprende “una promesa de revocación de otorgamiento de título de propiedad, proceso que sólo es posible mediante la interposición de una acción judicial, para anular un acto administrativo previamente ejecutado” y que los representantes indígenas “tienen todos los recursos disponibles para solicitar a las instancias judiciales la revocación, revisión, nulidad o lo que proceda en derecho [respecto] de la titulación del lote de terreno a favor de [C.C.M.]”.

A.2.2. Análisis de las violaciones alegadas respecto de la obligación del Estado de delimitar, demarcar y titular las tierras Kuna y Emberá

132. La Corte constata que se desprende de la prueba aportada los siguientes hechos, los cuales no están controvertidos. El 12 de enero de 1996, mediante la Ley N° 24, fue otorgado el título de propiedad colectiva con respecto a las tierras de la Comarca Kuna de Madungandí; la referida Ley establecía los límites de dicha Comarca. Entre abril y junio de 2000 dichas tierras fueron demarcadas. Las tierras Piriati e Ipetí Emberá fueron delimitadas en octubre, noviembre y diciembre de 2013, pero consta en la prueba que dichas tierras no fueron demarcadas, o sólo parcialmente. Se otorgó título de propiedad colectiva sobre las tierras Piriati el 30 de abril de 2014 (*supra* párr. 81). No consta en la prueba que haya sido otorgado un título de propiedad colectiva hasta la fecha de esta Sentencia sobre las tierras Ipetí Emberá.

133. Tomando en cuenta que el Estado de Panamá reconoció la competencia de la Corte el 9 de mayo de 1990, la Corte analizará las alegadas violaciones del artículo 21, en relación con 1.1 de la Convención, relacionadas con las siguientes situaciones que se presentan en este caso: a) no se delimitaron ni titularon los territorios del pueblo Kuna de Madungandí por un período de 6 años aproximadamente (en el año 1996); b) no se demarcaron los territorios del pueblo Kuna de Madungandí por un período de 10 años aproximadamente (en el año 2000); c) no se delimitaron los territorios de las Comunidades Emberá Ipetí y Piriati por un período de 23 años aproximadamente (en el año 2013), d) no se titularon los territorios de la Comunidad Piriati Emberá por un período 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.

134. Asimismo, como ya fuera señalado anteriormente (*supra* párr. 110) desde que se estableció constitucionalmente el derecho a la propiedad de los pueblos indígenas, incluido en la Constitución de 1946 y posteriormente en la Constitución de 1972, el Estado tenía la obligación de reconocer jurídicamente dicho derecho y titular las nuevas tierras asignadas a los pueblos indígenas que habían sido reubicados dentro de un plazo razonable después de dicha asignación. Por tanto, y tomando en cuenta que el Estado reconoció la competencia contenciosa de la Corte el 9 de mayo de 1990, es indudable que al menos desde la fecha de dicho reconocimiento el Estado tenía la obligación de delimitar, demarcar y titular las tierras asignadas a favor de los pueblos Kuna y Emberá a fines de garantizar el goce efectivo de éstas.

135. La Corte ha sostenido que no se trata de un privilegio para usar la tierra, el cual puede ser despojado por el Estado u opacado por derechos a la propiedad de terceros, sino de un derecho de los integrantes de pueblos indígenas y tribales para obtener la titulación de su territorio a fin de garantizar el uso y goce permanente de dicha tierra. A fin de obtener dicho título, el territorio debe ser primero demarcado y delimitado²¹⁴. Sobre este particular, la Corte ha declarado previamente 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"²¹⁵.

136. Adicionalmente, la Corte ha establecido que la falta de una delimitación y demarcación efectiva por el Estado de los límites del territorio sobre los cuales existe un derecho de propiedad colectiva de un pueblo indígena puede crear, y en este caso efectivamente lo hizo, un clima de incertidumbre permanente entre los miembros de los pueblos referidos en cuanto no saben con certeza hasta dónde se extiende geográficamente su derecho de propiedad comunal y, consecuentemente, desconocen hasta dónde pueden usar y gozar libremente de los respectivos bienes²¹⁶.

²¹⁴ 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, y *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C. 172, párr. 116.

²¹⁵ *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*, párr. 143, y *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, párr. 116.

²¹⁶ Cfr. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni Vs Nicaragua*, párr. 153, y *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, párr. 116.

137. Este Tribunal concluye que el Estado ha violado el artículo 21 de la Convención, en relación con 1.1 de la misma, por la demora en la delimitación, titulación y demarcación de la propiedad colectiva del Pueblo Kuna de Madungandí, la cual fue finalmente realizada en los años 1996 y 2000, en perjuicio de dicho pueblo indígena y sus miembros. Además, el Estado violó el artículo 21 de la Convención, en relación con 1.1 de la misma, por la falta de delimitar, demarcar y titular las tierras de las Comunidades Emberá de Piriati e Ipetí en el sentido del párrafo 129 de esta Sentencia, en perjuicio de dichas Comunidades y sus miembros.

A.2.3. El título de propiedad privada en los territorios de la Comunidad Piriati-Emberá

138. Con respecto al territorio Piriati Emberá y el título de propiedad privada otorgado al señor C.C.M. en agosto de 2013 (*supra* párr. 80) sobre tierras que forman parte de dicho territorio, la Corte establece que la normativa interna vigente establece lo siguiente:

Constitución Política de Panamá de 1972

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”.

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”.

Artículo 10: “[I] 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”²¹⁷.

139. La Corte constata que el Decreto de Gabinete N° 123 del año 1969 declaró “inadjudicables” las tierras alternativas asignadas a los pueblos indígenas como compensación para la referida inundación (*supra* párr. 111). Asimismo, en el artículo 5 del referido Decreto se reconocían los derechos de propiedad ya inscritos sobre parcelas que se encontraban dentro de dichas tierras²¹⁸. Del mismo modo, según informó el mismo Estado, el 18 de marzo de 2003 la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo agropecuario, mediante la Resolución N° D.N. 132-2003, indicó que se suspendían “todas las tramitaciones de solicitudes de adjudicación y de los trasposos de derechos posesorios de terrenos ubicados dentro del área ocupada por las poblaciones Emberá de Ipetí y Piriati, en el Distrito de Chepo, provincia de Panamá”²¹⁹.

140. Más recientemente, una certificación de la ANATI de 12 de marzo de 2012 indicó que se suspendían “todas las solicitudes de derecho posesorio y adjudicación de títulos privados presentadas ante la Dirección Nacional de Titulación y regularización, las cuales mantienen proceso de adjudicación de título colectivo hasta la definición de las condiciones de adjudicabilidad de las Zona[s] con base a la Ley 72 de 23 de diciembre de 2008 y el Decreto Ejecutivo N° 223 de 29 de junio de 2010, esta suspensión es en las siguientes áreas: a) Alto Bayano: Piriati Emberá, Ipetí Emberá, Majé Emberá Drúa (Majé Cordillera y Unión Emberá)”²²⁰.

141. De lo anterior se desprende que desde el año 1969 las tierras alternativas de los Emberá habían sido declaradas “inadjudicables” y que diferentes entidades estatales, a saber la ANATI y la Dirección Nacional de Reforma Agraria, indicaron suspender los trámites de solicitudes de “adjudicaciones” de títulos privados en – entre otros – las tierras Piriati, mientras se resolvía la

²¹⁷ Demanda de inconstitucionalidad, interpuesta por el Cacique del Congreso General Kuna ante la Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá, 9 de enero de 2009 (expediente de prueba, folios 7286 a 7287). Los representantes alegaron que dicha acción todavía no habría sido resuelta, sin que esto fuera controvertido por el Estado.

²¹⁸ El artículo 5 del Decreto de Gabinete No. 123 disponía: “[s]e reconocerán los derechos de los propietarios de tierras debidamente inscritas en el Registro Público y que se encuentran dentro de las áreas que se declaran inadjudicables, con las limitaciones contenidas en la Ley” (expediente de prueba, folio 377).

²¹⁹ Informes estatales de 26 de junio y 26 de septiembre de 2011, 30 de enero y 14 de mayo de 2012 (expediente de prueba, folios 7656, 7664, 7674, 7691).

²²⁰ Certificado emitido por el Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), 12 de marzo de 2012 (expediente de prueba, folio 612).

adjudicación de dichas tierras a título colectivo. Por tanto, la Corte concluye que el Estado no podía, de conformidad con su normativa y regulación interna, adjudicar títulos de propiedad privada sobre los territorios que ya habían sido asignadas a los Emberá - Piriati.

142. La Corte constata que las tierras Piriati Emberá no se encontraban tituladas en el momento en que fue otorgado el título a favor del señor C.C.M. (*supra* párrs. 80 y 81) y que la normativa interna establece que la titulación de las tierras indígenas no perjudicará los títulos de propiedad existentes (*supra* párr. 135). No obstante, al otorgar dichas tierras alternativas a los pueblos indígenas, el Estado adquiere la obligación de asegurar el goce efectivo del derecho a la propiedad. Dicha obligación no se puede desconocer y el goce no puede dejar de concretarse efectivamente por el otorgamiento de un título de propiedad privado sobre esas tierras, ni podría un tercero adquirir dicho título de buena fe. Lo anterior se entendería sin perjuicio de los particulares que ya tenían un título de propiedad privada sobre parte de las tierras con anterioridad a la ocupación por los pueblos indígenas. Adicionalmente, la Corte constata que la normatividad de varios países de la región, por ejemplo Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú y Venezuela, incluye de alguna forma que los territorios indígenas son, entre otros, inalienables e imprescriptibles²²¹.

143. Este Tribunal recuerda su jurisprudencia que los Estados deben tener en cuenta que los derechos territoriales indígenas abarcan un concepto más amplio y diferente que está relacionado con el derecho colectivo a la supervivencia como pueblo organizado, con el control de su hábitat como una condición necesaria para la reproducción de su cultura, para su propio desarrollo y para llevar a cabo sus planes de vida²²².

144. Del mismo modo la Corte reitera su jurisprudencia en la cual se establece que no puede decidir si el derecho a la propiedad tradicional de los miembros de una Comunidad indígena se encuentra por encima del derecho a la propiedad privada de terceros o viceversa, por cuanto la Corte no es un tribunal de derecho interno que dirime las controversias entre particulares. Esa tarea corresponde exclusivamente al Estado. No obstante, al Tribunal le compete analizar si el Estado garantizó o no los derechos humanos de la Comunidad indígena²²³.

145. Tomando en cuenta lo anterior, la Corte constata que, aunque el Estado ha otorgado un título de propiedad colectiva a la comunidad Piriati Emberá sobre sus tierras, éste ha actuado en contra de sus obligaciones establecidas en la normativa interna e internacional al otorgar un título de propiedad privado al señor C.C.M. sobre parte de las mismas, de esa manera restringiendo el goce efectivo por la referida comunidad del derecho a la propiedad comunal otorgado.

²²¹ Argentina: Constitución de la Nación Argentina de 1994, artículo 75.17; Constitución de la Provincia del Chaco de 1994, artículo 37; Constitución de la Provincia del Chubut de 1994, artículo 34; Constitución de la Provincia de Salta de 1986, artículo 15.I; Ley N.º 4086 de 1966, Provincia de Salta; Constitución de la Provincia de Formosa de 1957, artículo 79; Ley 2727 de 1989, Provincia de Misiones. Bolivia: Nueva Constitución Política del Estado de 2008, artículo 394.III; Ley N.º 1715 de 1996, "Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria"; Brasil: Constitución Política de la República Federativa de Brasil de 1988, artículo 231.4; Chile: Ley 19.253 de 1993 "[e]stablisha normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la corporación nacional de desarrollo indígena" (reformada 25 de marzo de 2014). Colombia: Constitución Política de Colombia de 1991, artículos 63 y 329; Decreto 2164 de 1995. Costa Rica: Ley 6172 de 1977, "Ley indígena". Ecuador: Constitución del Ecuador de 2008, artículo 57.4. Honduras: Decreto N.º 82-2004, "Ley de propiedad" de 2004. Paraguay: Constitución Nacional del Paraguay de 1992, artículo 64. Perú: Decreto Legislativo N.º 295 de 1984, "Código Civil"; Decreto Ley N.º 22175 de 1978, "Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva". Venezuela: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, artículo 119; Ley orgánica de pueblos y comunidades indígenas de 2005.

²²² *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*, párr. 146, y *Caso del Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku Vs Ecuador*, párr. 146.

²²³ *Cfr. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*, párr. 136. Véase también: *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*, párr. 146.

A.2.2. Conclusión

146. En consecuencia, este Tribunal declara que el Estado ha violado el artículo 21 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de la misma, por a) no haber delimitado ni titulado los territorios del pueblo indígena Kuna de Madungandí por un período de 6 años aproximadamente (de 1990 a 1996); b) no haber demarcado los territorios del pueblo indígena Kuna de Madungandí por un período de 10 años aproximadamente (de 1990 a 2000); c) no haber delimitado los territorios de las comunidades Emberá de Ipetí y Piriati por un período de 23 años aproximadamente (de 1990 a 2013), d) no haber titulado los territorios de la comunidad Piriati Emberá por un período de 24 años aproximadamente (de 1990 a 2014); e) no haber demarcado los territorios de la comunidad Piriati Emberá por un período de aproximadamente 24 años (de 1990 hasta la fecha de esta Sentencia); f) no haber demarcado ni titulado los territorios de la comunidad Ipetí Emberá por un período de aproximadamente 24 años (de 1990 hasta la fecha de esta Sentencia), y g) por no haber garantizado el goce efectivo del título de propiedad colectiva de la comunidad Piriati Emberá, puesto que hasta la fecha de esta Sentencia el título de propiedad privada conferido al señor C.C.M. aún no ha sido revocado; todo lo anterior en perjuicio del pueblo indígena Kuna de Madungandí y las comunidades Emberá de Bayano de Piriati e Ipetí, y sus respectivos miembros. Con respecto a las comunidades Emberá de Maje Cordillera y Unión, no consta en la prueba que las mismas habrían sido delimitadas, demarcadas y tituladas. Únicamente se desprende de dicha prueba que, al menos en el año 2012, el proceso de titulación "se enc[ontraba] en revisión para continuar con el debido trámite respectivo a la adjudicación colectiva" (*supra* párr. 79), por lo que la Corte no cuenta con los elementos para analizar y pronunciarse sobre una alegada violación del derecho a la propiedad al respecto.

B. La alegada falta de un procedimiento adecuado para la delimitación, demarcación y titulación de tierras indígenas (Artículo 2 de la Convención)

B.1. Argumentos de la Comisión y de las partes

147. La Comisión señaló que antes de la adopción de la Ley 72 no existía un mecanismo para obtener el reconocimiento de la propiedad colectiva y que la única vía constituía la calificación como "comarca" a través de una ley adoptada por la Asamblea Legislativa, lo cual conllevaba un largo proceso de carácter principalmente político y de inherente discrecionalidad, dejando fuera a numerosas comunidades indígenas. Agregó que el Estado adoptó compromisos, como respuesta a las acciones de los indígenas, que no brindaron una respuesta integral y sostenible a las reclamaciones de fondo y no crearon vías legales para la reclamación de sus derechos. Asimismo, la Comisión señaló que el procedimiento seguido por el pueblo Emberá no resultó efectivo e idóneo porque no tiene en cuenta las características particulares de los indígenas. Indicó específicamente que se trata de un mecanismo general de titulación de la propiedad individual, basado en el aprovechamiento productivo de la tierra. Agregó que la Ley N° 72 y su reglamento establecen únicamente un "procedimiento de adjudicación de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas" sin hacer alusión a obligaciones de demarcación física, una vez adjudicada la propiedad.

148. Los representantes agregaron que, en el caso de la Ley 72 de 2008 y el Decreto Ejecutivo 223 de 2010 sobre titulaciones colectivas, el procedimiento aparentemente es sumario y efectivo pero que en la práctica ha sido largo y engorroso. Agregaron que en el caso del pueblo Emberá, no se ha aprobado ninguna titulación después de más de cuatro años de solicitudes. Asimismo, indicaron que la Ley 72 discrimina a los títulos colectivos frente a los títulos individuales y que el artículo 10 de esa ley establece que las titulaciones no podrán ser contrarias a los títulos de propiedad, ni derechos posesorios reconocidos. Agregaron que lo anterior vuelve ineficaz un reconocimiento adecuado²²⁴. Recordaron que, conforme a los artículos 8.1 y 25 de la Convención, el Estado tiene la obligación de proveer a las comunidades del pueblo Emberá un recurso efectivo y eficiente para solucionar su reclamo territorial, el deber que tales comunidades sean oídas con las debidas garantías y el deber de determinar en un plazo razonable los derechos y obligaciones. Alegaron que la legislación interna no es conforme con el derecho internacional y que está generando igual situación en otras comunidades indígenas.

149. El Estado indicó que en el texto de la Constitución, desde los inicios de la República se reconoce los territorios indígenas y se ha garantizado por ley las regiones comarcales y reservas indígenas, así como la protección a los indígenas migrantes de sus tierras originarias. Se refirió específicamente a la Ley 72 de 23 de diciembre de 2008 y el Decreto Ejecutivo 223 de 29 de junio de 2010. El Estado indicó que el procedimiento establecido en la referida Ley incluye varias fases, incluyendo la apelación ante el Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Agregó que los pueblos indígenas tienen los mismos derechos del resto de los habitantes de Panamá con las mismas garantías y que existe protección judicial, accesible a través de recursos no sujetos a protocolos o exigencias más allá de acreditar la personalidad jurídica o la condición de ciudadano, residente, o el estado migratorio. Además, señaló, entre otros, haber formalizado congresos, reuniones y concertaciones para la accesibilidad a la justicia de los grupos vulnerables y que desde el año 2009 se ha suscrito un convenio por el cual se instaló la "Comisión Interinstitucional de Acercamiento a la Justicia Tradicional Indígena y la Justicia Ordinaria" que busca facilitar el acceso al sistema de justicia a todos los grupos indígenas. Asimismo, alegó que la Sala Cuarta de la Corte Suprema de Justicia de Panamá adoptó el Acuerdo N° 424 de 22 de mayo de 2009, por el cual creó el Departamento de Acceso a la Justicia para los Grupos Indígenas, que establece la implementación del servicio de intérpretes y de medios alternativos de solución de conflictos para los grupos indígenas. Finalmente, indicó que la existencia de recursos legales, la accesibilidad a la justicia, la igualdad de trato es la responsabilidad de todo Estado y no frente a un grupo social en particular.

B.2. Consideraciones de la Corte

150. La Corte, analizará las alegadas violaciones al artículo 2 de la Convención en relación con los artículos 21, 8 y 25 del mismo instrumento, tomando en cuenta la normatividad interna en dos períodos de tiempo determinados : 1) la normatividad interna sobre titulación, demarcación y delimitación antes de la Ley 72 de 2008, y 2) la normatividad interna actualmente vigente (la Ley 72 de 2008 y el Decreto Ejecutivo 223 de 2010).

B.2.1. La normativa interna vigente antes de la Ley 72 de 2008

151. Como ha sido señalado anteriormente, mediante el Decreto de Gabinete N° 123 de 8 de mayo de 1969, se otorgaron territorios alternativos en compensación del área de la Reserva Indígena que fue posteriormente inundada (*supra* párr. 63). En ese sentido, desde el año 1969 el Estado de Panamá se obligó a hacer efectivos el goce de las tierras alternativas otorgadas, lo cual, como fuera indicado, implica necesariamente la delimitación y demarcación de las mismas (*supra* párr. 119).

152. Por otra parte, con respecto a la obligación de titular, la Corte nota que en el año 1972, el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas fue establecido en la Constitución de Panamá, siendo entonces que para esa fecha ya existía una obligación de titular las tierras indígenas en el derecho interno de ese país. No obstante lo anterior, previamente al año 2008

153. Al respecto, la Corte constata que esas cinco leyes contienen disposiciones diferentes en relación con la obligación de titular, delimitar y demarcar. En ese sentido, se desprende del acervo probatorio que, ni la Ley 24 de 1996 mediante la cual se creó la Comarca Kuna de Madungandí, ni las Leyes mediante las cuales se establecieron otras tres Comarcas, se referían a la demarcación de los territorios. Por otra parte, la Ley que creó la Comarca Ngobe-Buglé se refería específicamente a la demarcación de dicha Comarca en su artículo 3²²⁵.

²²⁴ Los representantes señalaron que el referido artículo fue sujeto de una acción por inconstitucionalidad desde 2009 por discriminación frente a las otras formas de reconocimiento de la propiedad, sin que hasta la fecha la Corte Suprema de Justicia de Panamá haya fallado en la causa.

²²⁵ Ley 10 de 7 de marzo de 1997: "[l]os linderos de esta Comarca [...] serán definidos, en el terreno, por la Dirección de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y la Comisión Nacional de Límites, con la colaboración de la Dirección Nacional de Política Indigenista del Ministerio de Gobierno y Justicia [...] y otras entidades]". La definición física de los límites de la Comarca y de los territorios y comunidades, se realizará en un plazo no mayor de treinta meses, contados a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, y de conformidad con los censos tenenciales de las tierras, realizados por la dirección de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario [...].

154. Por otra parte, la Corte constata que la Ley 58 de 29 de julio de 1998²²⁶ constituyó la Comisión Nacional sobre Límites Político-Administrativos, la cual establecía, entre otros, que “[e]n cuanto a la demarcación de comarcas indígenas, coordina[ba] con la Dirección de Política Indígena del Ministerio de Gobierno y Justicia”. Adicionalmente, disponía que “[l]os límites político-administrativos, cuyos puntos de referencia pueden ser causa de conflictos futuros, deben ser demarcados mediante amojonamientos u otro tipo de señalización, con el diseño, forma y dimensiones, de acuerdo con las especificaciones técnicas debidas”. La referida Comisión llevó a cabo la demarcación física de la Comarca Kuna de Madungandí en el año 2000²²⁷.

155. Asimismo, también se ha señalado que era indudable que al menos desde la fecha del reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte, el Estado tenía una obligación internacional de delimitar, demarcar y titular las tierras alternativas a favor de los pueblos Kuna y Emberá a fines de garantizar el goce efectivo de éstas (*supra* párr.117).

156. Con respecto a la problemática en torno a las normas que permiten la titulación, consta en la prueba que la práctica de Panamá era la titulación mediante la creación de comarcas indígenas por medio de leyes específicas para el caso, sin que existiera una normativa interna genérica mediante la cual se estableciera un procedimiento de titulación de tierras indígenas como propiedad colectiva. En consecuencia, la titulación no dependía de una decisión de una entidad administrativo o judicial que resuelva una solicitud en nombre de una comunidad, mediante un procedimiento preestablecido. Por el contrario, consta que el único mecanismo existente en ese período era la promulgación de leyes, que en la práctica no resultó efectivo para la pronta titulación de las tierras en posesión de los Kuna y de los Emberá.

157. En consecuencia, el Estado es responsable por una violación del artículo 2 en relación con 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 anteriormente al año 2008, en perjuicio de los Kuna de Madungandí y Emberá de Bayaho y sus miembros.

B.2.2. La normativa interna actualmente vigente

158. La Corte constata que la Ley 72 de 2008, actualmente vigente, establece un procedimiento para la titulación de tierras de pueblos indígenas que se encuentran fuera de las cinco Comarcas indígenas previamente mencionadas (*supra* párr. 59). Dicha Ley está reglamentada por el Decreto Ejecutivo 223 de 2010. Las referidas normas establecen, entre otros, lo siguiente:

Ley 72 de 2008

Artículo 6. La solicitud del título colectivo debe estar acompañada de los siguientes documentos: 1. El plano o croquis del área que es objeto de la solicitud [...]

Artículo 7. La Dirección Nacional de Reforma Agraria [...] ordenará la inspección *in situ* previa notificación a los solicitantes y surtirá los trámites necesarios para el reconocimiento de la propiedad colectiva prevista en la presente Ley.

Artículo 9. Cumplido 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.

Artículo 10. Las 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.

²²⁶ Ley por la cual se establece la división político-administrativa de las provincias de Coclé, Herrera, los Santos y Veraguas, y se crea nuevos corregimientos. Ley citada en la prueba remitida por la Comisión (expediente de prueba, folio 31).

²²⁷ De acuerdo a lo señalado en el Informe Final de la Comisión Nacional de Límites Político-Administrativo sobre la Demarcación Física de la Comarca Kuna de Madungandí de 2000, “La labor de Posicionamiento y Monumentación, se realizó en seis giras de campo de 12 días cada una”. En particular, consta en la prueba que se realizaron las siguientes diligencias: a) se conversó con el pueblo Kuna sobre la Logística a implementar por la Comisión Nacional de Límites; b) volvieron a reconstruir puntos de referencia que ya habían sido “plantados” pero que posteriormente los colonos destruyeron; c) se ensancharon carreteras, y d) se colocaron una cantidad de 449 mojones; d) se reunieron autoridades indígenas y estatales para estudiar áreas en conflicto. Expediente de prueba, folios 56 a 65, y 70.

Decreto Ejecutivo 223 (2010):

Artículo 2. La solicitud de título colectivo debe estar acompañada de los siguientes documentos e información: 1. El plano o croquis del área a titular [...]

Artículo 4. Surtida la notificación y debidamente ejecutoriada la providencia, se procederá a la realización de una inspección ocular, al área del terreno, cuyo objetivo es verificar si las tierras solicitadas son o no adjudicables. De esta inspección se levantará un acta refrendada por el inspector de campo de la Oficina Regional de Reforma Agraria y firmada por los que en ella hayan intervenido.

Artículo 5. De lo actuado se conformará un expediente [...] que se enviará al Departamento Nacional de Mensura y Demarcación de Tierra de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, acompañado con el plano o croquis representativo del terreno solicitado, a fin de verificar el cálculo, dibujo y localización, para poder ser aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria. [...]

159. Al respecto, la Corte constata que la Ley 72 y el Decreto Ejecutivo N° 223 establecen un procedimiento de titulación de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas. En relación con la delimitación, la Ley se refiere a un plano del área que debe acompañar la solicitud de los peticionarios y menciona que “[e]l Estado destinará los fondos necesarios para la delimitación de las tierras colectivas que se otorguen en cumplimiento de la presente Ley”. Por otro lado, el Decreto N° 223 se refiere a que el peticionario tiene que adjuntar a su solicitud de titulación un plan del área y que la “localización” será verificada por el órgano competente.

160. Por lo tanto, y tomando en cuenta lo anterior, la Corte constata que, aunque la Ley 72 establece específicamente un procedimiento para obtener la titulación de tierras, también hace referencia a la delimitación y “la localización” del área. En consecuencia, el Tribunal considera que el Estado no es responsable por la violación al artículo 2, en relación con 21, 8 y 25 de la Convención en perjuicio del Pueblo Kuna de Madungandí y las Comunidades Emberá Ipetí y Piriati de Bayano y sus respectivos miembros, en relación con la legislación actualmente vigente para delimitar, demarcar y titular las tierras indígenas.

VII-2

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

(Artículos 8.1, 25 y 2 en relación con 1.1 de la Convención)

A. La alegada falta de efectividad de los procedimientos para acceder a la propiedad del territorio indígena y para su protección frente a terceros (Artículo 8.1 y 25 en relación con 1.1 de la Convención)

A.1. Argumentos de la Comisión y de las partes

161. La Comisión señaló que el Estado había violado los derechos contenidos en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana en perjuicio de las comunidades Kuna de Madungandí y Emberá de Alto Bayano, y sus miembros, por los siguientes motivos: a) las diferentes solicitudes de demarcación y titulación presentadas ante varias autoridades panameñas por los representantes de las referidas comunidades no resultaron efectivos por cierto período de tiempo con respecto al pueblo Kuna, y hasta la actualidad con respecto a la comunidad Ipetí Emberá que permanece sin un reconocimiento formal de su territorio; b) las presuntas víctimas presentaron recursos administrativos e interpusieron denuncias penales con el objetivo de obtener la protección de sus territorios y recursos naturales sin que los mismos resultaran efectivos²²⁸, y c) el Estado se abstuvo de emprender acciones efectivas para prevenir la invasión y deforestación ilegal del territorio indígena, así como para proteger efectivamente el territorio y recursos naturales de las presuntas víctimas. Lo anterior a pesar de que las presuntas víctimas lograron la suscripción de numerosos acuerdos con autoridades estatales y la emisión de resoluciones en las que se procuraba el desalojo de las personas no indígenas y el cese de las actividades de tala ilegal. La Comisión consideró que el carácter prolongado y repetitivo de los actos de invasión y deforestación demuestran que los procesos administrativo sancionatorios y penales resultaron insuficientes e inefectivos.

162. Los representantes agregaron con respecto a los procedimientos de titulación que en el caso del pueblo Emberá, no se ha aprobado ninguna titulación por más de cuatro años de haberse solicitado. En cuanto a los procesos penales contra terceros que ocupan las tierras indígenas, indicaron que el Estado no hace cumplir las disposiciones de "las penalidades" y que las autoridades tradicionales accionaron ante las autoridades jurisdiccionales sin que fuese condenado ninguno de los invasores de las tierras. Asimismo, los representantes señalaron que, a pesar de la existencia de la ley y las resoluciones de protección de la ANATI, en la práctica las mismas son ineficaces para la protección del derecho a la propiedad colectiva frente a terceros²²⁹. Añadieron que los Kuna han elevado peticiones a varias entidades estatales en la vía administrativa para proteger sus tierras y recursos naturales, sin que exista un pronunciamiento sobre esas peticiones y que, a pesar de que se demarcó la Comarca Kuna, ésta aún se encuentra desprotegida ante eventuales invasiones por colonos.

²²⁸ La Comisión señaló, entre otros, que las presuntas víctimas interpusieron, al menos, cinco denuncias penales con el objetivo de que se investigue y sancione a los responsables de los ataques a sus territorios y recursos naturales. Asimismo, la Comisión indicó que también fueron interpuestas acciones de carácter administrativo sancionatorio incoadas para la protección de los recursos naturales ubicados en los territorios indígenas. La Comisión concluyó que lo prolongado y repetitivo de los actos de la invasión y tala ilegal, así como la estrecha vinculación de los recursos naturales presentes en los territorios tradicionales de los pueblos indígenas en aspectos fundamentales para su subsistencia material y cultural, hacen notar que los procedimientos seguidos resultaron insuficientes e inefectivos en la búsqueda de protección y de obtención de justicia de las presuntas víctimas. Agregó que que, a pesar de las múltiples denuncias interpuestas, las autoridades competentes no llevaron a cabo una investigación seria y efectiva dirigida a la averiguación de la verdad y la determinación de responsabilidad que permitiera detener la grave invasión del territorio indígena y la extracción ilegal de sus recursos naturales.

²²⁹ Los representantes se refirieron al caso del señor C.C.M quien desde enero 2009 pretende titular la mitad de las tierras de la comunidad de Piriati Emberá; después de que el Primer Tribunal Superior mantuvo la sentencia de primera instancia en apelación, se encuentra en la etapa de adjudicación en la ANATI a pesar de que los estudios señalan que los 200 hectáreas se encuentran dentro del título colectivo. En el caso de una denuncia por titulación masiva de tierras de la misma comunidad por parte de funcionarios de la ANATI, gobiernos locales y autoridades del Distrito de Chepo, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia decidió dictar sobreseimiento contra los funcionarios denunciados, mientras que en otro proceso sobre el mismo caso presentado por los campesinos que no pudieron titular sus tierras, se formularon cargos contra los mismos denunciados.

163. Los representantes indicaron asimismo que las comunidades indígenas paulatinamente pierden "extensiones de tierras por las constantes invasiones y la explotación de los recursos naturales por parte de personas no indígenas, que solicitan el reconocimiento de derechos posesorios". También manifestaron que la abstención de emprender acciones efectivas para prevenir la invasión y deforestación ilegal del territorio indígena permitió la progresiva apropiación de las tierras por personas no indígenas, así como la extracción ilegal de madera.

164. El Estado, con respecto a la Ley 72 de 23 de diciembre de 2008 y el Decreto Ejecutivo 223 de 29 de junio de 2010, se refirió a que dicho procedimiento incluye varias fases, incluyendo la apelación ante el Ministerio de Desarrollo Agropecuario. El Estado también indicó que había formalizado congresos, reuniones y concertaciones para la accesibilidad de los grupos vulnerables y que desde el año 2009 se ha suscrito un convenio por el cual se instaló la "Comisión Interinstitucional de Acercamiento a la Justicia Tradicional Indígena y la Justicia Ordinaria" que busca facilitar el acceso al sistema de justicia a todos los grupos indígenas. Asimismo, señaló que la debida protección a los propietarios se evidencia, porque hay corredores comarcales, la Policía auxilia a las autoridades evitando las invasiones y la Justicia Penal se activa en protección de los afectados. Sin embargo, el Estado indicó que el ejercicio incorrecto del derecho a pedir, o su no ejercicio, a pesar de tener representación idónea, puede frustrar la posibilidad de hacer efectivos los derechos.

A.2. Consideraciones de la Corte

165. La Corte ha considerado que el Estado está 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 dentro de la obligación general, a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (artículo 1.1)²³⁰. Por otro lado, la Corte ha señalado que el artículo 25.1 de la Convención 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 de la Convención, la Corte ha sostenido, en otras oportunidades, 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. Más bien, el Estado tiene el deber de adoptar medidas positivas para garantizar que los recursos que proporciona a través del sistema judicial son "verdaderamente efectivos para establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos y para proporcionar una reparación"²³¹.

166. Asimismo, la jurisprudencia de este Tribunal ha señalado en otros casos 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 territorial²³². Los procedimientos en mención deben cumplir las reglas del debido proceso legal consagradas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana²³³.

²³⁰ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párr. 91; *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones*. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 260, y *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela*, párr. 215.

²³¹ *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, párr. 177, y *Caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarcica (Operación Génesis) Vs. Colombia*, párr. 404.

²³² Cfr. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 138, y *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214, párr. 109.

167. Del mismo modo, la Corte ha reiterado 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"²³⁴. Además, 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 especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres²³⁵.

168. Por otro lado, el Tribunal ya 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 Convención²³⁶, de conformidad con el artículo 1.1 de la misma. Este deber es una obligación que debe ser asumida por el Estado 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 probatorios²³⁷.

169. Además, el Tribunal ha dicho que la obligación de investigar y el correspondiente derecho de la presunta víctima o de los familiares no sólo se desprenden de las normas convencionales de derecho internacional, imperativas para los Estados Partes, sino que además deriva de la legislación interna que hace referencia al deber de investigar de oficio ciertas conductas ilícitas y a las normas que permiten que las víctimas o sus familiares denuncien o presenten querrelas, pruebas, peticiones o cualquier otra diligencia, con la finalidad de participar procesalmente en la investigación penal con la pretensión de establecer la verdad de los hechos²³⁸.

A.2.1. Sobre las solicitudes de delimitación, demarcación y titulación

170. Según consta en los hechos probados, por lo menos desde 1990, las presuntas víctimas han realizado gestiones de distinta índole ante autoridades del gobierno nacional, provincial y local, para exigir el cumplimiento de los acuerdos y resoluciones antes mencionados, solicitar el reconocimiento legal de sus tierras, y la protección de las mismas frente a las incursiones de personas no indígenas (*supra* párrs. 85 y ss.).

171. Con respecto a las comunidades de Ipetí y Piriati, el 27 de octubre de 2009 y en enero de 2011, fueron presentadas solicitudes de adjudicación gratuita de la propiedad colectiva de tierras otorgadas en compensación ante la Dirección Nacional de Reforma Agraria, mediante las cuales requirieron la titulación colectiva de 3,191 Hectáreas a nombre de la comunidad Ipetí y de 3,754 a nombre de la comunidad Piriati, así como la suspensión de todo trámite de títulos de propiedad o certificación de derechos posesorios de terceros sobre las tierras (*supra* párr. 95).

²³³ Cfr. *Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 3, párr. 92; *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrs. 81, 82, y *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala*, párr. 199.

²³⁴ *Caso Castillo Páez Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 3 de noviembre de 1997. Serie C No. 34, párr. 82, y *Caso Liakat Ali Allibux Vs. Suriname. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de enero de 2014. Serie C No. 276, párr. 42.

²³⁵ Cfr. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas*, párr. 63, y *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*, párr. 264.

²³⁶ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, Fondo*, párrs. 166 y 167, y *Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C No. 277, párr. 183.

²³⁷ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, Fondo*, párr. 177, y *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela*, párr. 216.

²³⁸ Cfr. *Caso Familia Barrios Vs. Venezuela*, párr. 80, y *Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala*, párr. 184.

Recientemente se otorgó el título de propiedad colectiva a la comunidad Piriati Emberá en el año 2014 (*supra* párr. 94). Además, la Corte nota que previo a la solicitud de octubre de 2009, ya habían sido interpuestas por lo menos dos pedidos de adjudicación de los territorios de las Comunidades Piriati-Embera e Ipeti-Emberá a ciertas autoridades gubernamentales²³⁹. Ninguna de esas solicitudes fue atendida por las autoridades estatales, de lo que resulta una violación de los artículos 8 y 25, en relación con el artículo 1.1 de la Convención.

172. En cuanto al Pueblo Kuna de Madungandí, únicamente consta que realizaron varias gestiones ante autoridades estatales que concluyeron con la aprobación de la ley 24 de 1996 que reconoció la propiedad colectiva de sus territorios y con la demarcación de esta misma propiedad en el año 2000 (*supra* párrs. 71 a 75). Asimismo, no surge de la prueba que fueran presentadas solicitudes ante órganos estatales (sean estos administrativos o judiciales) dirigidas a la delimitación, demarcación y titulación de sus territorios. El análisis sobre la demora en el reconocimiento de su propiedad colectiva fue realizado en las consideraciones de la Corte respecto a la violación del artículo 21 de la Convención en relación con 1.1 y 2 de la misma.

173. Por todo lo anterior, el Tribunal encuentra que el Estado es responsable por la violación a lo establecido en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana en relación con 1.1 del mismo instrumento en perjuicio de las comunidades indígenas Emberá, y sus miembros, por considerar que los recursos incoados por las presuntas víctimas no contaron con una respuesta que permitiera una adecuada determinación de sus derechos y obligaciones.

A.2.2. Sobre los procesos iniciados para la protección de los territorios indígenas contra las intrusiones de terceros.

174. En relación con este punto, la Comisión y los representantes se refirieron a procesos de diversa índole que fueron iniciados por las presuntas víctimas para la protección de su derecho a la propiedad comunal.

175. Según surge de los hechos probados, en relación con los procesos administrativos por daño ecológico seguidos ante la Autoridad Nacional del Ambiente, consta que a inicios del año 2007 dicha entidad sancionó a diversas personas al pago de ciertas sumas en razón de que dichas personas ocasionaron daños al bosque sin contar con los permisos correspondientes. No consta que esas sanciones se hubiesen ejecutado (*supra* párr. 92).

176. Asimismo, en cuanto al proceso penal ante la Fiscalía Quinta Especializada del Primer Circuito de Panamá, la Corte constata que luego de la denuncia de 30 de enero de 2007 referida a personas que habrían talado árboles indiscriminadamente, varias personas habrían sido detenidas preventivamente y que se dispuso iniciar la investigación preliminar. Además fueron realizadas varias diligencias de investigación durante el mismo año 2007. El 27 de diciembre de 2007 la causa fue sobreesida (*supra* párr. 100).

177. Con respecto a los procesos penales iniciados a raíz de las denuncias de 20 de diciembre de 2006 y 16 de enero de 2007, fueron declaradas abiertas las investigaciones pero no se cuenta con información actualizada sobre las mismas ni sobre una resolución definitiva de los órganos judiciales (*supra* párrs. 97 a 101). En cuanto al proceso penal ante la Sub-Dirección de Investigación Judicial de la Agencia de Chepo, el Tribunal nota que el 16 de agosto de 2011 fue presentada la denuncia por parte de un representante de la comunidad, y que se declaró abierta la investigación y que se realizaron inspecciones en la zona. No se cuenta con información adicional respecto a esta causa (*supra* párrs. 104 y 105).

²³⁹ El 13 de junio de 1995 la comunidad Emberá de Ipeti presentó una solicitud de demarcación y adjudicación de tierras colectivas a fin de que el Consejo de Gabinete del Presidente de la República "apruebe la adjudicación gratuita de Título Colectivo de 3,198 hectáreas a favor de la Comunidad de Ipeti-Emberá" (*supra* párr. 93). Asimismo, como fuera señalado, el 27 de enero de 1999 se presentó al Presidente de la República una solicitud para que el Consejo de Gabinete conceda a título gratuito un terreno con una superficie de 301 hectáreas con 9343m² a la Asociación para el desarrollo de la Comunidad de Piriati-Embera. No consta que esas dos solicitudes hayan tenido respuesta alguna (*supra* párr. 94).

178. En relación con lo anterior y con el desarrollo de estos procesos, la Corte nota que no fueron aportados elementos probatorios que permitan al Tribunal inferir que los sobreseimientos y la falta de determinación de los responsables se hubiese debido a un fraude en los procedimientos o alguna falta a las garantías judiciales contenidas en la Convención. Por el contrario, los representantes y la Comisión únicamente alegaron que esos procesos no desembocaron en condenas a los presuntos responsables de los hechos sin aportar otro tipo de argumentación. Por tanto la Corte 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. Con respecto a lo anterior, es relevante recordar que dicho artículo tiene "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"²⁴⁰.

179. Por otra parte, en los hechos probados consta que desde abril de 2002, los representantes de la Comarca Kuna de Madungandí iniciaron diversos procesos administrativos de solicitud de lanzamiento por intrusos en contra de ocupantes no indígenas de las tierras comprendidas dentro de los límites de la Comarca Kuna ante diversas autoridades locales y nacionales (*supra* párrs. 86 y ss.). Recién entre los años 2008 y 2009, y luego en el año 2011, fue nombrado un Corregidor que decretó el lanzamiento de colonos en las tierras de Río Piragua en la Comarca Kuna, y el 5 de abril de 2012 resolvió "el lanzamiento por intruso de las personas que ocupan ilegalmente tierras comarcales en el sector Lago, Río Piragua, Río Bote, Wacuco, Tortí y en cualquier otro lugar de la Comarca Kuna de Madungandí" (*supra* párrs. 90 y ss.).

180. Con respecto a los procesos administrativos de solicitud de lanzamiento y los procesos penales en los cuales no consta que hubiese habido una decisión definitiva, la Corte reitera que la falta de razonabilidad en el plazo para el desarrollo de una investigación o de un procedimiento constituye, en principio, por sí misma, una violación de las garantías judiciales. De manera consistente este Tribunal ha tomado en cuenta cuatro elementos para determinar la razonabilidad del plazo: 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 proceso²⁴¹. En cuanto a este último elemento, la Corte reitera 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 mismo²⁴², considerando, entre otros elementos, la materia objeto de controversia²⁴³. En este sentido, este Tribunal 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 breve²⁴⁴.

181. En lo que concierne al primer elemento, la Corte nota que los referidos procesos no involucraban aspectos o debates jurídicos que puedan justificar un retardo de varios años en razón de la complejidad del asunto. En cuanto a la actividad de los interesados, el tribunal no tiene elementos para inferir que los mismos hubiesen dejado de darle impulso a los procesos o que hubiesen obstaculizado el desarrollo de los mismos.

182. En relación con la conducta de las autoridades en el proceso administrativo de solicitud de lanzamiento, surge del acervo probatorio que las mismas no desarrollaron las actividades procesales y de investigación de forma pronta y diligente. Por el contrario, consta en el análisis de esos procesos que durante un período de 6 años aproximadamente desde que fue

²⁴⁰ *Caso Barbani Duarte y Otros Vs. Uruguay. Fondo Reparaciones y costas.* Sentencia de 13 de octubre de 2011. Serie C No. 234, párr. 122.

²⁴¹ *Cfr. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192, párr. 155, y *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela*, párr. 246.

²⁴² *Cfr. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*, párr. 155, y *Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246, párr. 194.

²⁴³ *Cfr. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214, párr. 136, y *Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina*, párr. 194.

²⁴⁴ *Cfr. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*, párr. 155, y *Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina*, párr. 194.

interpuesta la solicitud no habían sido nombrados ni especificadas las autoridades estatales que eran competentes para conocer sobre la misma y que por tanto, durante esas etapas, no era posible que pudiesen ser decretados los lanzamientos solicitados por los accionantes.

183. En cuanto a la conducta de las autoridades en el contexto de los tres procesos penales referidos (*supra* párr. 177), este Tribunal considera que fueron abiertas las investigaciones y que se realizaron algunas diligencias en el marco de las mismas, a pesar de lo cual no consta que hasta las fecha, a 3, 6 y 7 años respectivamente desde el momento en que fueron planteadas las denuncias, las mismas hubiesen culminado en decisiones definitivas por parte de los órganos judiciales ni tampoco de los órganos de investigación.

184. Por último, en el presente caso no se cuenta con elementos suficientes como para analizar el impacto de la demora en los procesos penales referidos, ni sobre el proceso para la obtención de una solución a los reclamos para el lanzamiento de los ocupantes y/o invasores de los territorios de las comunidades y su consecuencia en la valoración de la razonabilidad del plazo. Tampoco fueron presentados elementos que expliquen los motivos por los cuales se le debería haber dado una especial celeridad a esos procesos.

185. Consecuentemente, el Tribunal concluye que la duración de los procedimientos penales i) por delito de asociación ilícita para delinquir, usurpación, daño a la propiedad, enriquecimiento ilícito, delito ecológico y otros delitos conexos, y ii) por delitos contra el ambiente seguido ante la Undécima Fiscalía del Primer Circuito Judicial, para los cuales no se cuenta con una resolución definitiva desde hace aproximadamente 6 y 7 años respectivamente no es compatible con el principio del plazo razonable establecido en el artículo 8.1 de la Convención Americana. Por último en relación con la duración del proceso administrativo de solicitud de lanzamiento el Tribunal concluye que la duración de aproximadamente 10 años desde la interposición de la denuncia hasta la orden de lanzamiento emitida en 2012, no es compatible con el principio del plazo razonable establecido en el artículo 8.1 de la Convención Americana.

186. En cuanto a la duración de tres años en el proceso penal iniciado ante la Sub-Dirección de Investigación Judicial de la Agencia de Chepo el 16 de agosto de 2011, la Corte considera que el mismo es compatible con el principio del plazo razonable establecido en el artículo 8.1 de la Convención.

187. Por tanto, la Corte encuentra que el Estado es responsable por la violación al derecho contenido en el artículo 8.1 de la Convención Americana en relación con 1.1 del mismo instrumento 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 los párrafos 97 y 99.

B. La alegada falta de un procedimiento adecuado y efectivo para la protección de los territorios indígenas frente a terceros (Artículo 2 de la Convención)

B.1. Argumentos de la Comisión y de las partes

188. La Comisión señaló que los procedimientos iniciados por la Comarca Kuna ante las autoridades de carácter nacional, provincial y local al amparo del artículo 1409 del Código Judicial de Panamá no constituyen mecanismos especiales, oportunos y eficaces que permitan obtener una protección efectiva de su territorio. Agregó que la Ley N° 24 que creó la Comarca Kuna no estableció autoridades policiales y que, sigue sin existir hasta la actualidad una autoridad competente para atender la problemática de invasión de colonos.

189. Los representantes coincidieron en que no existe un procedimiento especial dentro de la legislación panameña para tratar el tema de las invasiones de tierras, específicamente refiriéndose a la vía penal. Los representantes agregaron que la designación de un corregidor especial dentro de la Comarca Kuna no constituye un mecanismo eficaz y seguro para atender las demandas de los pueblos indígenas.

190. El Estado se refirió a la introducción de una serie de mecanismos de fácil acceso, como la conciliación, mediación y demás métodos alternos de resolución de conflictos, y a la creación del Departamento de Mediación y Conciliación. También se refirió a varias disposiciones del Código Penal, con respecto a la defensa de la propiedad individual o colectiva y la destrucción de

190. El Estado se refirió a la introducción de una serie de mecanismos de fácil acceso, como la conciliación, mediación y demás métodos alternos de resolución de conflictos, y a la creación del Departamento de Mediación y Conciliación. También se refirió a varias disposiciones del Código Penal, con respecto a la defensa de la propiedad individual o colectiva y la destrucción de recursos naturales, así como a la tipificación de ciertas conductas, y sus penas, para dar respuesta a todas las inquietudes de los ocupantes de áreas protegidas. El Estado señaló que se ha elevado a delito la conducta por la cual un funcionario o servidor público venda o conceda tenencia o posesión sobre todo o parte de un bien inmueble de dominio público, promoviendo como delito agravado si se trata de una área protegida e indicó que dicha norma es conocida por los representantes de las presuntas víctimas, las cuales ya habrían ejercido una acción penal en septiembre del año 2013²⁴⁵.

191. Asimismo, el Estado se refirió a los artículos 17 a 19 de la Constitución, indicando que la garantía de protección de los derechos del ciudadano es de acceso a todos los ciudadanos por igual con la prohibición expresa de constituir fueros o privilegios personales o discriminatorios por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas. El Estado señaló que establecer una jurisdicción especial para investigar, perseguir, juzgar, y sancionar a los ciudadanos panameños, colonos o inmigrantes de sus tierras originales, en referencia a las posibles afectaciones de las áreas indígenas, sería violentar la Constitución.

B.2. Consideraciones de la Corte

192. En relación con el artículo 2 de la Convención Americana, el Tribunal ha indicado que el mismo obliga a los Estados Parte a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades protegidos por la Convención²⁴⁶. Es decir, 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 protegen²⁴⁷.

193. En el presente caso, 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, la Corte constata que la misma se sustentaría con base en los siguientes puntos: 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.

194. En cuanto al primer punto, no consta que existiría en el ordenamiento jurídico de Panamá un procedimiento específico para el lanzamiento de terceros ocupantes de territorios colectivos de las comunidades indígenas. Sin mengua de lo anterior, también es cierto que fue alegado y probado por parte de los representantes y la Comisión, que varias acciones de desalojo o acciones penales contra terceros ocupantes habrían sido incoadas por parte de representantes de las Comunidades Kuna de Madungandí (*supra* párrs. 86 y ss.). Consta asimismo, que algunos de esos procedimientos resultaron en decisiones judiciales favorables a las presuntas víctimas (*supra* párr. 91).

195. La Corte nota, que las acciones referidas fueron iniciadas en el marco de las jurisdicciones penales y administrativas por parte de representantes de las Comunidades indígenas. Del mismo modo, el Tribunal constata que no fueron presentados alegatos o pruebas que permitan concluir que las acciones generales previstas en el ordenamiento jurídico panameño para el lanzamiento de terceros o para el procesamiento de los que realizaran ciertas acciones ilegales en territorios indígenas no son idóneas para cumplir con el fin perseguido por parte de las Comunidades o por qué el diseño normativo de las acciones generales o comunes

²⁴⁶ Cfr. *Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 30, párr. 51, y *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 140.

²⁴⁷ Cfr. *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*, párr. 140, y *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*, párr. 140.

incoadas por los peticionarios no es idóneo para producir el mismo resultado que un recurso específico previsto para los territorios colectivos de las comunidades indígenas.

196. Por otra parte, los representantes y la Comisión tampoco explicaron por qué motivos los tipos penales ya existentes no permiten proteger los derechos de los pueblos indígenas con la misma eficacia, y de qué manera la falta de un procedimiento o tipo penal específico se tradujo en una afectación a los derechos de las comunidades en el caso concreto.

197. Con respecto al segundo punto, el Tribunal constata que los representantes y la Comisión 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.

198. Por las consideraciones anteriores, la Corte considera 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 de la Convención Americana, en relación con el artículo 8.1 del mismo instrumento en perjuicio del Pueblo Kuna de Madungandí y de las Comunidades Emberá de Bayano y sus miembros respectivamente.

VII-3 LA OBLIGACIÓN DE GARANTIZAR Y RESPETAR LOS DERECHOS SIN DISCRIMINACIÓN POR ORIGEN ÉTNICO Y DE BRINDAR PROTECCIÓN IGUALITARIA ANTE LA LEY (Artículo 24 en relación con 1.1 de la Convención)

A. Argumentos de la Comisión y de las partes

199. En relación con la presunta violación a la obligación de garantizar y respetar los derechos de las comunidades Kuna y Emberá, sin discriminación, la Comisión señaló que el artículo 126 de la Constitución de Panamá responde a una política de carácter asimilacionista con respecto a los pueblos indígenas, y que la misma tiene el objetivo de cumplir con los fines de una política agraria "que ha sido superada con el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos"²⁴⁸. Agregó que su permanencia en el ordenamiento jurídico interno conlleva a la persistencia de factores discriminatorios respecto al derecho a la propiedad colectiva de dichos pueblos. Además, observó que existía una falta de protección igualitaria de la propiedad indígena que contrasta con las medidas adoptadas para favorecer la apropiación de tierras por parte de personas no indígenas, tales como la adjudicación de tierras a título individual. Adicionalmente, indicó que se trataba de un desconocimiento e incumplimiento sistemático de los compromisos adquiridos con los pueblos Kuna y Emberá y que el Estado tampoco había adoptado medidas de prevención y protección frente a la invasión de colonos y las actividades extractivas ilegales.

200. Los representantes añadieron que el mismo hecho de no proporcionar una respuesta pronta, rápida y eficaz a las solicitudes y demandas de los Kuna y Emberá "es una muestra clara de discriminación estatal hacia dichos pueblos y de falta de igualdad de las leyes". Asimismo, indicaron que la inexistencia de un procedimiento adecuado para impedir las invasiones de tierras y la destrucción de los recursos naturales; la demora en la delimitación, demarcación y titulación de los territorios de los Kuna de Madungandí y de los Emberá de Alto Bayano; así como la falta de pago de una justa y pronta indemnización por la pérdida de sus tierras, recursos naturales, cultura y espiritualidad, "refleja una discriminación del Estado hacia los pueblos indígenas". Agregaron que se puede observar como las titulaciones individuales avanzan a pasos más rápidos que las titulaciones colectivas.

²⁴⁸ La Comisión indicó que este artículo sobre política agraria establece en su último inciso que dicha política "será aplicable a las comunidades indígenas de acuerdo con los métodos científicos de cambio cultural" (expediente de fondo, folio 95).

201. El Estado argumentó que no existe una separación aludida con base en determinados criterios y tampoco existió una voluntad estatal segregacionista y que, por el contrario, el Estado había demostrado su permanente preocupación por la integración de todos los componentes de su nación. Agregó que las presuntas víctimas no especificaron cuales son las normas internas de carácter asimilacionista que afectan sus territorios ancestrales y se refirió a que la Resolución ADMG-001 de 2012 (*supra* párr. 83) sólo había suspendido los trámites de títulos privados y no de títulos colectivos de propiedad, con lo cual solo podrían considerarse afectados los colonos que hubiesen hecho solicitud de adjudicación de tierras. Asimismo, el Estado señaló que se pretenden declaraciones de discriminación y falta de atención igualitaria, “basándose en hechos acaecidos hace cuarenta años y en las consecuencias naturales de los problemas del desarrollo”. Agregó que la integración de los grupos indígenas a la cosmovisión del país no es asimilacionista, ya que “la convivencia de las distintas etnias es el objetivo primario del Estado”²⁴⁹. El Estado agregó que se había brindado protección efectiva de los territorios de la Comarca Kuna frente a terceros y que se realizaron acciones de reconocimiento de los derechos originarios, lo cual constaría “como prueba fehaciente de la no existencia de discriminación”²⁵⁰.

B. Consideraciones de la Corte

202. Este Tribunal constata que i) la Comisión y los representantes alegaron que las acciones y omisiones del Estado que supuestamente dieron lugar a violaciones de los derechos contenidas en los artículos 21, 8 y 25 de la Convención, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, también habrían conllevado la alegada violación del artículo 24, y que ii) la Comisión alegó que el artículo 126 de la Constitución panameña tiene “un carácter asimilacionista”.

203. Este Tribunal constata que la Comisión no indicó de qué manera lo anterior se habría traducido en violaciones específicas diferentes a las ya establecidas en perjuicio de las comunidades Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano. Además la Corte nota que los representantes alegaron que las solicitudes para titular tierras de propiedad privada eran tramitadas con mayor celeridad y otorgadas con más frecuencia que aquellas interpuestas por comunidades indígenas. Sin embargo, no fueron aportados elementos de prueba que indiquen que existe una diferencia de trato entre personas indígenas, específicamente las referidas comunidades, y personas no indígenas, con relación a títulos de propiedad sobre las tierras.

204. En consecuencia, en el presente caso, la Corte se remite a lo resuelto en esta misma Sentencia en relación con el derecho a la propiedad y el derecho a la protección judicial de los pueblos Kuna y Emberá, y sus miembros, por lo que no se pronunciará respecto de la alegada violación del artículo 24.

²⁴⁹ Asimismo, señaló que la educación y el desarrollo necesariamente promoverán adecuaciones a la cosmovisión y las referencias de su entorno, las cuales no serán violentadas jamás, pero que necesariamente debe existir una adecuación que promueva ese equilibrio entre proteger su cultura y promover su desarrollo social.

²⁵⁰ El Estado también se refirió al acceso a servicios de salud e indicó que el acceso a la oportunidad del trabajo ha sido de amplio reconocimiento para garantizar sin distinción de raza o credo las mismas oportunidades que el resto de los panameños.

B. Consideraciones de la Corte

202. Este Tribunal constata que i) la Comisión y los representantes alegaron que las acciones y omisiones del Estado que supuestamente dieron lugar a violaciones de los derechos contenidos en los artículos 21, 8 y 25 de la Convención, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, también habrían conllevado la alegada violación del artículo 24, y que ii) la Comisión alegó que el artículo 126 de la Constitución panameña tiene “un carácter asimilacionista”.

203. Este Tribunal constata que la Comisión no indicó de qué manera lo anterior se habría traducido en violaciones específicas diferentes a las ya establecidas en perjuicio de las comunidades Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano. Además la Corte nota que los representantes alegaron que las solicitudes para titular tierras de propiedad privada eran tramitadas con mayor celeridad y otorgadas con más frecuencia que aquellas interpuestas por comunidades indígenas. Sin embargo, no fueron aportados elementos de prueba que indiquen que existe una diferencia de trato entre personas indígenas, específicamente las referidas comunidades, y personas no indígenas, con relación a títulos de propiedad sobre las tierras.

204. En consecuencia, en el presente caso, la Corte se remite a lo resuelto en esta misma Sentencia en relación con el derecho a la propiedad y el derecho a la protección judicial de los pueblos Kuna y Emberá, y sus miembros, por lo que no se pronunciará respecto de la alegada violación del artículo 24.

VIII REPARACIONES (Aplicación del Artículo 63.1 de la Convención Americana)

205. Con base en lo dispuesto en el artículo 63.1 de la Convención²⁵¹, la Corte ha indicado que toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente²⁵² y que esa disposición “recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado”²⁵³. Además, este Tribunal ha establecido que las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados, así como con las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos. Por lo tanto, la Corte deberá analizar dicha concurrencia para pronunciarse debidamente y conforme a derecho²⁵⁴.

206. La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución, que consiste en el restablecimiento de la situación anterior. De no ser esto factible, como ocurre en la mayoría de los casos de violaciones a derechos humanos, el Tribunal determinará medidas para garantizar los derechos conculcados y reparar las consecuencias que las infracciones produjeron²⁵⁵. Por tanto, la Corte ha

²⁵¹ El artículo 63.1 de la Convención Americana establece: “Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada”.

²⁵² *Cfr. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas*, párr. 25, y *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala*, párr. 243.

²⁵³ *Caso Castillo Páez Vs. Perú. Reparaciones y Costas*, párr. 50, y *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala*, párr. 243.

²⁵⁴ *Cfr. Caso Ticona Estrada y otros Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas*, párr. 110, y *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala*, párr. 245.

²⁵⁵ *Cfr. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas*, párr. 26, y *Caso Osorio Rivera y Familiares Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de noviembre de 2013. Serie C No. 274, párr. 236.

considerado la necesidad de otorgar diversas medidas de reparación, a fin de resarcir los daños de manera integral, por lo que además de las compensaciones pecuniarias, las medidas de restitución, satisfacción y garantías de no repetición tienen especial relevancia por los daños ocasionados²⁵⁶.

207. Con relación a las indemnizaciones compensatorias, la Corte recuerda que éstas no incluyen las reparaciones conexas con los hechos anteriormente mencionados (*supra* párr. 40) sobre los cuales la Corte no tiene competencia *ratione temporis* para pronunciarse, en razón de que los referidos hechos ocurrieron con anterioridad al reconocimiento por Panamá de la competencia contenciosa de este Tribunal.

208. En consecuencia, y sin perjuicio de cualquier forma de reparación que se acuerde posteriormente entre el Estado y las víctimas, en consideración de las violaciones a la Convención Americana declaradas en esta Sentencia el Tribunal procederá a disponer las medidas dirigidas a reparar los daños ocasionados. Para ello, tomará en cuenta las pretensiones de la Comisión y los representantes, así como los argumentos del Estado²⁵⁷, a la luz de los criterios fijados en la jurisprudencia de la Corte en relación con la naturaleza y alcance de la obligación de reparar²⁵⁸.

A. Parte Lesionada

209. El Tribunal reitera que se considera parte lesionada, en los términos del artículo 63.1 de la Convención Americana, a quien ha sido declarado víctima de la violación de algún derecho reconocido en la misma. Por lo tanto, esta Corte considera como parte lesionada a los pueblos indígenas Kuna de Madugandí y las comunidades Emberá Piriati e Ipetí de Bayano, y sus miembros, quienes en su carácter de víctimas de las violaciones declaradas en esta Sentencia, serán considerados beneficiarios de las reparaciones que la Corte ordene.

B. Medidas de satisfacción y garantías de no repetición

B.1. Medidas de satisfacción

210. El Tribunal determinará medidas que buscan reparar el daño inmaterial y que no tienen naturaleza pecuniaria, así como medidas de alcance o repercusión pública²⁵⁹. No obstante, considerando las circunstancias del caso *sub judice*, en atención de las afectaciones a los pueblos indígenas Kuna y Emberá y sus miembros y las consecuencias de orden inmaterial o no pecuniario derivadas de las violaciones de la Convención Americana declaradas en su perjuicio, la Corte estima necesario analizar la pertinencia de las medidas de satisfacción y garantías de no repetición. La jurisprudencia internacional, y en particular de la Corte, ha establecido reiteradamente que la sentencia constituye *per se* una forma de reparación²⁶⁰.

211. Además, la Corte toma nota de la recomendación de la Comisión de reparar en el ámbito colectivo e individual las consecuencias de las violaciones a los derechos humanos determinadas.

²⁵⁶ Cfr. *Caso de la Masacre de Mampiripán Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*, párr. 294, y *Caso Familia Pacheco Tíneo Vs. Bolivia*, párr. 241.

²⁵⁷ El Estado no se refirió específicamente a las reparaciones solicitadas por la Comisión y los representantes; sólo respondió a la falta de pago de indemnizaciones, demarcación y protección de los territorios (así como a la supuesta discriminación), en respuesta a las violaciones alegadas.

²⁵⁸ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas*, párrs. 25 a 27, y *Caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia*, párr. 413.

²⁵⁹ Cfr. *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas*, párr. 84, y *Caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia*, párr. 441.

²⁶⁰ Cfr. *Caso Neira Alegría y otros Vs. Perú. Reparaciones y Costas*, párr. 56, y *aso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párr. 448.

212. Los representantes indicaron que las violaciones han sido en perjuicio de las comunidades indígenas, que por su propia identidad cultural deben ser consideradas “desde una perspectiva colectiva e individual”. Asimismo, consideraron que las reparaciones en este caso adquieren una especial dimensión por el carácter colectivo de los derechos violados, ya que el actuar del Estado habría afectado no solo a las víctimas consideradas individualmente, sino a la propia existencia de las comunidades. Adicionalmente, los representantes observaron que es de especial importancia que el proceso de reparaciones tome en cuenta los intereses y necesidades de dichas comunidades.

213. El Estado no presentó alegatos específicos al respecto.

B.1.1. Publicación y difusión de la Sentencia

214. La Comisión y el Estado no se refirieron a este tipo de medida de reparación.

215. Los representantes solicitaron que la Corte ordene al Estado publicar: (i) el resumen oficial de la Sentencia en el Diario Oficial; (ii) el resumen oficial de la Sentencia en un diario de amplia circulación nacional, y (iii) la Sentencia en su integridad en un sitio web oficial.

216. Al respecto, la Corte estima pertinente ordenar, como lo ha hecho en otros casos²⁶¹, que el Estado, en el plazo de seis meses, contado a partir de la notificación de la presente Sentencia, realice las siguientes publicaciones: a) el resumen oficial de la presente Sentencia elaborado por la Corte, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial y en un diario de amplia circulación nacional de Panamá, y b) la presente Sentencia en su integridad, disponible, por un periodo de un año, en un sitio web oficial del Estado.

217. Asimismo, la Corte considera apropiado, tal como lo ha dispuesto en otros casos²⁶², que el Estado dé publicidad, a través de una emisora radial de amplia cobertura en los territorios del pueblo Kuna de Madungandí y de las comunidades Emberá de Bayano, al resumen oficial de la Sentencia, en español y en sus idiomas respectivos. La transmisión radial deberá efectuarse cada primer domingo de mes al menos durante tres meses. El Estado deberá comunicar previamente a los intervinientes comunes, al menos con dos semanas de anticipación, la fecha, horario y emisora en que efectuará tal difusión. El Estado deberá cumplir con esta medida en el plazo de seis meses a partir de la notificación de la presente Sentencia.

B.1.2. Acto público de reconocimiento de responsabilidad

218. Los representantes solicitaron a la Corte ordenar al Estado realizar un acto público de reconocimiento de su responsabilidad internacional por las violaciones cometidas en contra de los pueblos Kuna y Emberá. Agregaron considerar pertinente que dicho acto sea realizado en una ceremonia pública, con la presencia de altas autoridades del Estado y de los miembros de ambos pueblos y que sea ampliamente difundido en los medios de comunicación. La Comisión y el Estado no se refirieron respecto de dicha medida de reparación.

219. La Corte dispone, como lo ha hecho en otros casos, que el Estado debe realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional en el cual deberá hacer referencia a las violaciones de derechos humanos declaradas en la presente Sentencia²⁶³. La determinación de la fecha, el lugar y las modalidades del acto deberán ser consultados y acordados previamente con los miembros de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Alto Bayano. El acto deberá ser realizado en una ceremonia pública, con la presencia de altas autoridades del Estado y de los miembros de las comunidades, y deberá ser ampliamente difundido en los medios de comunicación. Adicionalmente, dicho acto deberá tomar en cuenta

²⁶¹ Cfr. *Caso Cantoral Benavides Vs. Perú*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de diciembre de 2001. Serie C No. 88, párr. 79, y *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala*, párr. 261.

²⁶² Cfr. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*, párr. 227, y *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku V. Ecuador*, párr. 308.

²⁶³ Cfr. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 469 (punto resolutive 16), y *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela*, párr. 307.

las tradiciones, usos y costumbres de los miembros de los referidos pueblos indígenas y se debe realizar tanto en idioma español, como en los idiomas respectivos de éstos²⁶⁴. Para ello, el Estado cuenta con un plazo de un año, a partir de la notificación de la presente Sentencia.

B.2. Garantías de no repetición

B.2.1. Solicitud de adecuación del derecho interno

220. La Comisión solicitó que la Corte ordene al Estado adoptar las medidas necesarias para evitar que en el futuro se produzcan hechos similares, conforme al deber de prevención y garantía de los derechos fundamentales reconocidos en la Convención. Asimismo, solicitó que se ordene al Estado el establecimiento de un recurso adecuado y eficaz que tutele el derecho de los pueblos indígenas de Panamá a reivindicar y acceder a sus territorios tradicionales, así como a proteger sus territorios y recursos naturales frente a terceros, incluyendo el respeto del derecho de los pueblos indígenas a aplicar sus normas consuetudinarias a través de sus sistemas de justicia. Por otra parte, la Comisión solicitó que se ordene al Estado la adopción de las medidas necesarias para asegurarles a los pueblos el acceso a programas de salud y educación culturalmente pertinentes.

221. Los representantes solicitaron que la Corte ordene al Estado adoptar las medidas administrativas, legislativas y judiciales con el fin de garantizar a las comunidades indígenas las protecciones necesarias para ejercer su derecho de propiedad plena y equitativamente con los demás miembros de la población. Asimismo, indicaron que el Estado debe proveer un procedimiento adecuado y efectivo para obtener protección y reparación, en caso de conflictos con terceros que afecten los derechos de las comunidades. Agregaron que dichos procesos se deberían llevar a cabo con la plena participación de éstas, y tomando en consideración su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres.

222. El Estado no presentó alegatos con respecto a esta solicitudes.

223. En el presente caso, la Corte declaró la violación del artículo 2 en relación con 21, 8 y 25 por la ausencia de normatividad anterior al año 2008 respecto de la delimitación, demarcación y titulación de tierras indígenas. Sin embargo, este Tribunal estableció que la normatividad interna adoptada por Panamá con posterioridad, a saber la ley 72 y en el año 2010 el decreto 223, no eran violatorias de la Convención, por lo que no corresponde otorgar una medida de reparación al respecto.

224. Con relación a la medida solicitada para establecer un recurso adecuado y eficaz para proteger las tierras frente a terceros, la Corte analizó las violaciones alegadas en los artículos 8, 25, 21, en relación con el artículo 2 de la Convención y concluyó que el Estado no había violado el deber de adoptar disposiciones de derecho interno en cuanto a la protección de tierras frente a terceros. Por tanto, no resulta procedente ordenar dicha medida de reparación.

225. Asimismo, los representantes solicitaron, con referencia al derecho a la igualdad ante la ley y la no discriminación, adecuar el derecho interno "para ejercer su derecho de propiedad plena y equitativamente con los demás miembros de la población". Al respecto, la Corte constata que en la presente Sentencia no consideró que se hubiese violado el derecho a la igualdad y no discriminación, por lo que no corresponde ordenar la medida solicitada.

226. Con respecto a las demás medidas de reparación solicitadas, este Tribunal considera que no corresponde ordenar las mismas, dado que no guardan relación con los hechos del caso.

²⁶⁴ Cfr. Caso Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala. Reparaciones. Sentencia de 19 de noviembre 2004. Serie C No. 116, párr. 101 (punto resolutivo 3), y Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, párr. 305.

B.2.2. Solicitud de protección frente a terceros en territorios de los pueblos indígenas

227. La Comisión solicitó que se ordene al Estado la adopción de las medidas necesarias para proteger efectivamente el territorio de los dos pueblos indígenas con el objeto de garantizarles su supervivencia física y cultural, así como el desarrollo y continuidad de su cosmovisión. Asimismo, solicitó ordenar que el Estado detenga la entrada ilegal de personas no indígenas en los territorios de los pueblos y traslade a los actuales colonos a territorios que no pertenezcan a los pueblos indígenas, y que el Estado garantice el "consentimiento libre, previo e informado de los pueblos, sobre los planes, programas y proyectos que se pretendan desarrollar en sus territorios". Los representantes solicitaron que la Corte ordene al Estado adoptar las medidas apropiadas para que se prevenga la ocurrencia de conflictos con terceros por causa de la propiedad de la tierra y para que ese proceso no perjudique el normal desarrollo de la propiedad y vida comunitaria. El Estado no presentó alegatos en lo concerniente.

228. Con respecto a estas solicitudes, la Corte nota que en esta Sentencia se ordenan medidas de reparación respecto de la demarcación y titulación de las tierras Piriati e Ipetí, respectivamente, y con respecto al deber del Estado de abstenerse de realizar actos que puedan llevar a que se afecte la existencia, el valor, el uso o el goce de los bienes ubicados en dichas tierras (*infra* párrs. 229 y ss.). Por tanto, no considera necesario ordenar las medidas solicitadas por los representantes, ya que la emisión de la presente Sentencia y las demás reparaciones ordenadas en la misma resultan suficientes y adecuadas.

B.2.3. Concluir a la mayor brevedad posible el proceso de formalización, delimitación y demarcación física de los territorios Emberá

229. La Comisión solicitó que la Corte ordene que el Estado que concluya prontamente el proceso de formalización, delimitación y demarcación física de los territorios de los dos pueblos y sus miembros, teniendo en cuenta los estándares interamericanos señalados en el Informe de Fondo.

230. Los representantes solicitaron a la Corte que ordene al Estado adoptar las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para crear un mecanismo efectivo de delimitación, demarcación y titulación de las propiedades de las comunidades indígenas, acorde con el derecho consuetudinario, los valores, usos y costumbres de éstas. Agregaron que, mientras no se hayan delimitado, demarcado y titulado las tierras que el Estado debe abstenerse de realizar actos que puedan llevar a que sus agentes o terceros afecten la existencia, el valor, el uso o el goce de los bienes ubicados en la zona.

231. El Estado no presentó alegatos en relación con estas medidas de reparación solicitadas.

232. La Corte dispone que el Estado deberá proceder a demarcar las tierras que corresponden a las comunidades Ipetí y Piriati Emberá y a titular las tierras Ipetí como derecho a la propiedad colectiva, en un plazo máximo de 1 año a partir de la notificación de la presente Sentencia, con la plena participación, y tomando en consideración el derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres, de las referidas comunidades. Mientras no se hayan demarcado y titulado adecuadamente las referidas 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.

233. Además, el Estado debe realizar 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 en el plazo máximo de 1 año desde la notificación de la presente Sentencia.

C. Indemnizaciones Compensatorias

C.1. Daño material

C.1.1. Argumentos de la Comisión y alegatos de las partes

234. La Comisión solicitó que se ordene al Estado el otorgamiento a los dos pueblos y a sus miembros, de una pronta y justa indemnización por el traslado, reasentamiento e inundación de sus territorios ancestrales, cuyo monto adecuado sea determinado a través de un proceso que asegure su participación, acorde con su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres. Los representantes coincidieron con dicha medida de reparación, pero indicaron que el "monto adecuado" debía ser determinado "[con] base [en el] estudio presentado por las presuntas víctimas"²⁶⁵.

235. Asimismo, los representantes indicaron que la construcción de la hidroeléctrica afectó gravemente a los pueblos Kuna y Emberá: (i) originó el incremento de enfermedades; (ii) tuvo un impacto perjudicial en las formas de subsistencia tradicionales y destruyó el ecosistema; (iii) provocó desnutrición en 89% de la población infantil menor de cinco años; (iv) ausencia de servicios básicos de agua y electricidad; (v) migración de colonos, produciendo cambios drásticos en la composición social del área, y (vi) deforestación por dichos colonos. Finalmente, los representantes indicaron que, tomando en cuenta el valor comercial, cultural, y espiritual de los territorios pertenecientes a los Kuna al momento de que fueron enajenados por el Estado, así como las consideraciones anteriores sobre el interés de dichas comunidades sobre sus tierras ancestrales y la consecuente afectación originada por la enajenación, desalojo e inundación de éstas²⁶⁶, el Estado debía pagar una indemnización por daño material de USD \$53,630,278.44 (cincuenta y tres millones seiscientos treinta mil doscientos setenta y ocho dólares con cuarenta y cuatro centavos)²⁶⁷.

236. El Estado no presentó alegatos relacionados con estas solicitudes.

C.1.2. Consideraciones de la Corte

237. La Corte ha desarrollado en su jurisprudencia el concepto de daño material y los supuestos en que corresponde indemnizarlo. Este Tribunal ha establecido que el daño material supone "la pérdida o detrimento de los ingresos de las víctimas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso"²⁶⁸. En la presente Sentencia, para resolver las pretensiones sobre el daño material, la Corte tendrá en cuenta el acervo probatorio de este caso, la jurisprudencia del propio Tribunal y los argumentos de las partes.

²⁶⁵ Agregaron que la inundación de los territorios ancestrales de los pueblos Kuna y Emberá, como consecuencia de la construcción del Complejo Hidroeléctrico Ascanio Villalaz, hace imposible la restitución de éstos, por lo que el Estado "debe otorgar prestaciones de otra índole". Asimismo, consideraron que la Corte en este caso no debe analizar el daño material desde la perspectiva tradicional del daño emergente o pérdida de ingresos, sino derivado del incumplimiento del pago de una justa indemnización.

²⁶⁶ Informe Técnico y económico sobre la indemnización y reparación en el ámbito colectivo e individual de las consecuencias de violaciones a los derechos humanos de la Comarca Kuna de Madungandí, abril de 2014 (expediente de fondo, folios 8580 y ss.). Anteriormente habían sido presentados informes técnicos, elaborados respectivamente en 2002, 2009, y 2013, por encargo de los representantes, para ser presentados ante el Sistema Interamericano en el marco del proceso del presente caso.

²⁶⁷ Con relación a las indemnizaciones, fue elaborado por las presuntas víctimas el "Informe Técnico Socio-Económico sobre la Indemnización de la Comarca Kuna de Madungandí y de las Tierras Colectivas Emberás de Piriati, Ipetí y Majé Cordillera" que se refería a un monto total de indemnizaciones de B/. 9,512,804.30. Informe Técnico Socio-Económico sobre la Indemnización de la Comarca Kuna de Madungandí y de las Tierras Colectivas Emberás de Piriati, Ipetí y Majé Cordillera" 2009 (Anexo 23 al Informe de Fondo, folios 450 a 489, 467).

²⁶⁸ Cfr. *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de febrero de 2002. Serie C No. 91, párr. 43, y *Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas Vs. República Dominicana*, párr. 479.

238. Como ha sido señalado, la Corte no se pronunciará sobre las reparaciones conexas, es decir las que solo pueden apreciarse a partir de un examen de los hechos generadores del daño y sus efectos, los cuales están excluidos de la competencia temporal de la Corte (*supra* párr. 40). En consecuencia, este Tribunal tampoco se pronunciará respecto de las medidas de reparación pecuniarias solicitadas por la Comisión y los representantes respecto del traslado, reasentamiento e inundación de los territorios ancestrales de los pueblos indígenas, ni sobre el supuesto incumplimiento por parte del Estado del pago de ciertas indemnizaciones. Además de lo anterior, la Corte constata que los representantes no distinguieron con claridad cuales de las reparaciones solicitadas estarían relacionadas específicamente con las diferentes violaciones alegadas en el presente caso.

239. Tomando en cuenta que los representantes no proporcionaron medios suficientes de prueba para determinar los montos exactos relacionados con cada de una de las violaciones declaradas, la Corte considera que los perjuicios sufridos por las víctimas tienen carácter de lucro cesante en razón de que las comunidades no podían gozar de sus tierras económicamente de forma plena debido a la falta de demarcación, delimitación y titulación de sus territorios. Asimismo, deben repararse los daños causados a los territorios de las comunidades indígenas por terceros invasores.

240. Por tanto, la Corte determina en equidad una compensación por los referidos daños materiales ocurridos. En consecuencia, la Corte fija una compensación total de USD \$250.000,- (doscientos cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América), por concepto de daño material para las Comunidades Emberá de Ipetí y Piriati, y de USD \$1.000.000,- (un millón de dólares de los Estados Unidos de América) para el pueblo Kuna de Madungandí, la cual deberá ser entregada a los representantes de las respectivas Comunidades indígenas, en el plazo de un año a partir de la notificación de la presente Sentencia, para que inviertan el dinero en lo que dichos pueblos decidan, conforme a sus propios mecanismos e instituciones de toma de decisiones.

C.2. Daño inmaterial

C.2.1. Argumentos de la Comisión y de las partes

241. La Comisión solicitó ordenar que el Estado repare en el ámbito colectivo e individual las consecuencias de las violaciones a los derechos humanos determinadas en el Informe de Fondo. En especial, solicitó que se repare la falta de protección de los territorios ancestrales de los dos pueblos, la falta de respuesta eficaz y oportuna por parte de las autoridades y el trato discriminatorio al que fueron sometidos. Agregó que la enajenación de los territorios ancestrales supuso la pérdida de lugares sagrados, bosques, viviendas, cosechas, animales, plantas medicinales que tenían no solo un valor material, sino que constituían un elemento esencial de la identidad cultural y modo de vida tradicional, por lo cual se trataba – además de pérdidas materiales – también de pérdidas culturales y espirituales imposibles de recuperar, cuya compensación es debida.

242. Los representantes coincidieron con la Comisión con respecto a las pérdidas culturales y espirituales antes mencionadas. Agregaron que los pueblos se encuentran en un estado de incertidumbre jurídica como resultado de la demora en los procesos, ya que sus tierras ancestrales se vieron afectadas desde hace más de 40 años sin que se hayan pagado las indemnizaciones correspondientes. En consecuencia, los representantes consideraron pertinente el pago de una compensación en equidad.

243. El Estado no presentó alegatos en lo concerniente.

C.2.2. Consideraciones de la Corte

244. El Tribunal ha expuesto en su jurisprudencia el concepto de daño inmaterial y ha establecido que este "puede comprender los sufrimientos y las aflicciones causados a la víctima directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia"²⁶⁹.

245. Al valorar los daños inmateriales causados en el caso *sub judice*, la Corte ha tomado en consideración lo manifestado por los señores Benjamín García y Bonarge Pacheco en sus declaraciones rendidas ante este Tribunal durante la audiencia pública, y por los señores Fausto Valentín y Bolívar Jaripio en sus declaraciones rendidas ante fedatario público, en cuanto a que los daños ocasionados a éstos son representativos de aquellos producidos al resto de las víctimas, quienes en su totalidad pertenecen a los pueblos Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano²⁷⁰.

246. La Corte se remite a sus consideraciones respecto de la violación del artículo 21, en relación con 1.1 y 2 de la Convención (*supra* párr. 146). Este Tribunal observa que la falta de concreción del derecho a la propiedad comunal de los miembros de los referidos pueblos, 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 deben ser tomadas en cuenta por la Corte al momento de fijar el daño inmaterial. De igual forma, la Corte observa que la significación especial 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.

247. En atención a su jurisprudencia, y en consideración de las circunstancias del presente caso, las violaciones cometidas, la Corte estima pertinente fijar, en equidad, por concepto de daño inmaterial, una compensación total de USD \$250.000,- (doscientos cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América), para las Comunidades Emberá de Ipetí y Piriati, y de USD \$1.000.000,- (un millón de dólares de los Estados Unidos de América) para el pueblo Kuna de Madungandí, la cual deberá ser entregada a los representantes de las respectivas Comunidades indígenas. El pago de la suma indicada debe ser realizado dentro de un plazo máximo de un año, contados a partir de la notificación de la presente Sentencia.

D. Costas y gastos

D.1. Argumentos de la Comisión y alegatos de las partes

248. Los representantes se refirieron al Informe sobre indemnizaciones y reparaciones de abril de 2014 (*supra* párr. 12), remitido como anexo a sus Alegatos Finales Escritos, específicamente a ciertos "Costos Administrativos". La Comisión y el Estado no presentaron alegatos en relación con este punto.

²⁶⁹ *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas.* Sentencia de 26 de mayo de 2001. Serie C No. 77, párr. 84, y *Caso Liakat Ali Alibux Vs. Suriname. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 30 de enero de 2014. Serie C No. 276, párr. 156.

²⁷⁰ Por ejemplo, el señor Bolívar Jaripio declaró que: "[n]o hay bosques por lo que no hay animales, ni medicinas y nuestra espiritualidad deteriorada y nos sentimos extraños en estas tierras, pero tenemos que seguir viviendo [...] En el día de hoy las comunidades Emberas de Alto Bayano estamos muy mal, al no tener títulos sobre las ocas tierras que tenemos, estamos permanentemente angustiados porque vemos como nos quitan las tierras y algunos de nuestros hermanos al ver esto prefieren vender las tierras a colonos invasores y nuestra comunidad es muy triste porque al quitarnos las tierras se llevaron nuestros espíritus". En el mismo sentido, el señor Fausto Valentín, con respecto al pueblos Kuna, declaró que "[a] hora se perdió el valor social y cultural porque ahora no estamos unidos como antes, porque hemos perdido la comunicación con las otras comunidades y también nuestros cantos tradicionales, por el cambio que hubo del medio ambiente". Declaración mediante fedatario público (*affidavit*) de Bolívar Jaripio, presenta víctima propuesta por los representantes, de 21 de marzo de 2014 (expediente de prueba, folios 8424 a 8425); Declaración mediante fedatario público (*affidavit*) de Fausto Valentín, presenta víctima propuesta por los representantes, de 18 de marzo de 2014 (expediente de prueba, folios 8416 a 8417).

D.2. Consideraciones de la Corte

249. La Corte reitera que, conforme a su jurisprudencia²⁷¹, las costas y gastos hacen parte del concepto de reparación, toda vez que las actividades desplegadas por las víctimas con el fin de obtener justicia, tanto a nivel nacional como internacional, implican erogaciones que deben ser compensadas cuando la responsabilidad internacional del Estado es declarada mediante una sentencia condenatoria.

250. En cuanto al reembolso de gastos, corresponde a la Corte apreciar prudentemente su alcance, el cual comprende los gastos generados ante las autoridades de la jurisdicción interna, así como los generados en el curso del proceso ante el sistema interamericano, teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto y la naturaleza de la jurisdicción internacional de protección de los derechos humanos. Esta apreciación puede ser realizada con base en el principio de equidad y tomando en cuenta los gastos señalados por las partes, siempre que su *quantum* sea razonable²⁷². Asimismo, la Corte reitera que no es suficiente la remisión de documentos probatorios, sino que se requiere que las partes hagan una argumentación que relacione la prueba con el hecho que se considera representado, y que, al tratarse de alegados desembolsos económicos, se establezcan con claridad los rubros y la justificación de los mismos²⁷³.

251. Asimismo, este Tribunal considera que en el presente caso la indemnización por el daño material debe comprender los gastos en que incurrieron los miembros de los pueblos Kuna y Emberá en las diversas gestiones que realizaron con el fin de reclamar sus derechos a nivel interno. Al respecto, el Tribunal constata que el cuadro aportado por los representantes junto con sus Alegatos Finales Escritos se refiere a "Costos Administrativos" de B/ 666,402.92 en total²⁷⁴. Cabe señalar que dichos costos únicamente se refieren al pueblo Kuna y que no fueron aportados elementos probatorios para fundamentar los montos referidos. Por otra parte, el cuadro de indemnizaciones y reparaciones de julio de 2009, incluye como "Gastos de funcionamiento" del Congreso de Emberá Piriati e Ipetí B/ 350,000 en total, "por toda la diligencia, gastos de movilización, reuniones gubernamentales y locales [...] por más de 30 años"²⁷⁵.

252. Asimismo, el Tribunal constata que los representantes no se refirieron a los gastos incurridos durante el litigio a nivel internacional y tampoco aportó prueba al respecto. Por tanto, la Corte no cuenta con el respaldo probatorio para determinar los gastos realizados en virtud del caso²⁷⁶. Los únicos comprobantes enviados corresponden a los gastos que serán contemplados en relación con el reintegro al Fondo de Asistencia Legal de Víctimas (*infra* párrs. 254 y ss.).

²⁷¹ Cfr. *Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Serie C No. 39, párr. 79, y *Caso J Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C No. 275, párr. 418.

²⁷² Cfr. *Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina. Reparaciones y Costas*, párr. 82, y *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, párr. 450.

²⁷³ Cfr. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Ñíguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 277, y *Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas Vs. República Dominicana*, párr. 496.

²⁷⁴ Dichos costos se refieren a la "asesoría técnica" relacionada con "el estudio socio-económico de Alto Bayano" (B/192,925.00) y "los gastos administrativos del Congreso General para gestionar esta indemnización [...] por lo largo de 36 años" (B/474,393.67).

²⁷⁵ Informe Técnico Socio-Económico sobre la Indemnización e Inversión de la Comarca Kuna de Madungandí y de las Tierras Colectivas Emberá Piriati, Ipetí y Majé Cordillera de julio de 2009 (expediente de prueba, folios 450 y ss.). El Informe de 2002 se refería además a B/4,500 en gastos de funcionamiento del Congreso Local de Majé Cordillera. Informe Técnico Socio-Económico sobre la Indemnización e Inversión de la Comarca Kuna de Madungandí y de las Tierras Colectivas Emberá Piriati, Ipetí y Majé Cordillera del año 2002 (expediente de prueba, folio 266).

²⁷⁶ Cfr. *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala*, párr. 287, y *Caso Luna López Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269, párr. 219.

253. En consecuencia, la Corte decide fijar un total de USD \$120.000 (ciento veinte mil dólares de los Estados Unidos de América), por las labores realizadas en el litigio del caso a nivel nacional e internacional, que se distribuirán de la siguiente forma: la cantidad de USD\$60.000,- (sesenta mil dólares de los Estados Unidos de América), para ser entregado a los representantes del pueblo Kuna de Madungandí por un lado, y a los representantes de las comunidades Emberá Ipetí y Piriati por otro lado. La Corte considera que, en el procedimiento de supervisión del cumplimiento de la presente Sentencia, podrá disponer que el Estado reembolse a las víctimas o sus representantes los gastos razonables en que incurran en dicha etapa procesal.

E. Reintegro de los gastos al Fondo de Asistencia Legal de Víctimas

254. Los miembros de los Pueblos Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano, por medio de sus representantes, solicitaron el apoyo del Fondo de Asistencia Legal de Víctimas de la Corte para cubrir gastos del litigio ante la Corte, tales como el "sufragio de los gastos de transporte, alimentación y hospedaje de los testigos y peritos que presente[n] y que deberán comparecer ante la Corte para ofrecer sus declaraciones", así como los "gastos de transporte, alimentación y hospedaje de los abogados que [los] representan en el presente litigio".

255. Mediante la Resolución del Presidente de 25 de octubre de 2013, se autorizó el Fondo para cubrir la asistencia económica necesaria para la asistencia a la audiencia pública de hasta dos (2) representantes y la producción de un máximo de cuatro (4) declaraciones testimoniales y/o periciales en audiencia pública, y en caso de que fuera necesario se cubrirá también los gastos para la asistencia de un intérprete español-Kuna.

256. De acuerdo con la información que figura en el informe sobre las erogaciones realizadas en el presente caso, las mismas ascendieron a USD \$ 4.525,49 (cuatro mil quinientos veinte y cinco dólares de los Estados Unidos de América con cuarenta y nueve centavos). El Estado tuvo la oportunidad, hasta el 12 de junio de 2014, de presentar sus observaciones sobre las erogaciones realizadas en el presente caso, y estas no fueron remitidas.

257. Corresponde al Tribunal, en aplicación del artículo 5 del Reglamento del Fondo, evaluar la procedencia de ordenar al Estado demandado el reintegro al Fondo de Asistencia Legal de las erogaciones en que se hubiese incurrido. En razón de las violaciones declaradas en la presente Sentencia, la Corte ordena al Estado el reintegro a dicho Fondo por la cantidad de USD \$ 4.525,49 (cuatro mil quinientos veinte y cinco dólares de los Estados Unidos de América con cuarenta y nueve centavos) por los gastos incurridos. Este monto deberá ser reintegrado a la Corte Interamericana en el plazo de noventa días, contados a partir de la notificación del presente Fallo.

F. Modalidad de cumplimiento de los pagos ordenados

258. El Estado deberá efectuar el pago de las indemnizaciones por concepto de daño material e inmaterial y el reintegro de costas y gastos establecidos en la presente Sentencia directamente a las personas indicadas en la misma o, conforme a lo solicitado por los representantes a quien estas designen para su cobro mediante un instrumento que sea válido en el ordenamiento jurídico panameño, dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación del presente Fallo, en los términos de los siguientes párrafos. Las cantidades asignadas en la presente sentencia como indemnización y como reintegro de costas y gastos deberán ser entregadas conforme a lo establecido en esta Sentencia, sin reducciones derivadas de eventuales cargas fiscales.

259. El Estado debe cumplir sus obligaciones monetarias mediante el pago en dólares de los Estados Unidos de América. En caso de que el Estado incurriera en mora, incluyendo el reintegro de los gastos al Fondo de Asistencia Legal de Víctimas, deberá pagar un interés sobre la cantidad adeudada correspondiente al interés bancario moratorio en Panamá.

**IX
PUNTOS RESOLUTIVOS**

POR TANTO,

LA CORTE

DECIDE:

Por cinco votos a favor y uno en contra,

1. Admitir la excepción interpuesta por el Estado sobre la “falta de competencia *ratione temporis*”, específicamente respecto de la alegada falta de pago por el Estado de indemnizaciones, en los términos de los párrafos 27 a 40 de la presente Sentencia.
2. No es necesario pronunciarse sobre la excepción preliminar interpuesta por el Estado sobre “falta de competencia por prescripción”, en los términos del párrafo 27 de la presente Sentencia.

Por unanimidad,

3. Desestimar la excepción preliminar interpuesta por el Estado sobre la “falta de agotamiento de recursos internos” en los términos de los párrafos 21 a 23 de la presente Sentencia.

DECLARA:

Por unanimidad, que:

4. El Estado violó el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con 1.1 de la misma, en perjuicio de las comunidades Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros, por la falta de delimitar, demarcar y titular sus territorios, en los términos de los párrafos 111 a 146 de la presente Sentencia.
5. El Estado violó el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con 21, 8 y 25 de la misma, en perjuicio de las comunidades Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros, por la ausencia de normativa interna antes de 2008 respecto de la delimitación, demarcación y titulación de territorios indígenas, en los términos de los párrafos 150 a 157 de la presente Sentencia.
6. El Estado violó los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con 1.1 de la misma, en perjuicio de las comunidades Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros, por el incumplimiento del principio del plazo razonable respecto de ciertos procesos internos, en los términos de los párrafos 165 a 187 de la presente Sentencia.
7. El Estado no violó el artículo 2 de la Convención Americana, en relación con 8 y 25 de la misma, en perjuicio de las comunidades Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros, respecto de la alegada falta de un procedimiento para proteger los territorios indígenas, en los términos de los párrafos 188 a 198 de la presente Sentencia.
8. No tiene elementos para pronunciarse sobre la violación del derecho a la igualdad ante la ley y el principio de no discriminación establecidos en los artículos 24 y 1.1 de la Convención Americana, en perjuicio de las comunidades Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros, en los términos de los párrafos 202 a 204 de la presente Sentencia.

Y DISPONE

Por unanimidad, que:

9. Esta Sentencia constituye *per se* una forma de reparación.
10. El Estado debe, en el plazo de seis meses a partir de la notificación de la presente Sentencia, publicar en el Diario Oficial de Panamá y en un diario de amplia circulación nacional, por una sola vez el resumen oficial de la presente Sentencia. Adicionalmente, el Estado deberá, dentro del mismo plazo, publicar la presente Sentencia íntegramente en un sitio web oficial del Estado durante el período de un año y difundirla a través de una emisora radial. Todo ello, en los términos de los párrafos 216 y 217 de la presente Sentencia.
11. El Estado debe realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional en relación con los hechos del presente caso, en los términos del párrafo 219 de la presente Sentencia.
12. El Estado debe demarcar, dentro de un plazo de máximo un año, las tierras que corresponden a las comunidades Ipetí y Piriati Emberá y titular las tierras Ipetí como derecho a la propiedad colectiva de la comunidad Ipetí Emberá, en los términos del párrafo 232 de la presente Sentencia.
13. 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, en los términos del párrafo 233 de la presente Sentencia.
14. El Estado debe pagar las cantidades fijadas en los párrafos 240, 247 y 253 de 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.
15. El Estado debe reintegrar al Fondo de Asistencia Legal de Víctimas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos la cantidad erogada durante la tramitación del presente caso, en los términos de lo establecido en el párrafo 257 del presente Fallo.
16. El Estado debe, dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación de la presente Sentencia, rendir al Tribunal un informe sobre las medidas adoptadas para cumplir con la misma.
17. La Corte supervisará el cumplimiento íntegro de esta Sentencia, en ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento de sus deberes conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y dará por concluido el presente caso una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la misma.

El juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot hizo conocer a la Corte su voto parcialmente disidente, el cual acompaña esta Sentencia.

Redactada en español en San José, Costa Rica, el 14 de octubre de 2014.

Humberto Antonio Sierra Porto
Presidente

Roberto F. Caldas

Manuel E. Ventura Robles

Diego García-Sayán

Eduardo Vio Grossi

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

Comuníquese y ejecútese,

Humberto Antonio Sierra Porto
Presidente

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario