



CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

CASO DE LA COMUNIDAD MAYAGNA (SUMO) AWAS TINGNI VS. NICARAGUA

SENTENCIA DE 31 DE AGOSTO DE 2001

(pág. 61-90)

VII HECHOS PROBADOS

103. Del examen de los documentos, las declaraciones de los testigos, los dictámenes de los peritos y las manifestaciones del Estado y de la Comisión, en el curso del presente proceso, esta Corte considera probados los siguientes hechos:

- a. la Comunidad Awas Tingni es una comunidad indígena de la etnia Mayagna o Sumo, asentada en la Costa Atlántica de Nicaragua, Región Autónoma Atlántico Norte (RAAN);
- b. la organización administrativa de la RAAN se encuentra constituida por un Consejo Regional, un Coordinador Regional, autoridades municipales y comunales, y otros órganos correspondientes a la subdivisión administrativa de los municipios;
- c. en su organización, la Comunidad Awas Tingni cuenta con una Junta Directiva cuyos miembros son: el Juez del Pueblo, el Síndico, el Suplente del Síndico y el Responsable del Bosque. Estos miembros son elegidos por una asamblea constituida por todos los miembros adultos de la Comunidad y responden directamente a esta asamblea;
- d. la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni se encuentra conformada por más de seiscientas personas;
- e. los miembros de la Comunidad subsisten de la agricultura familiar y comunal, de la recolección de frutas y plantas medicinales, la caza y la pesca. Estas actividades, así como el uso y goce de la tierra que habitan, son llevadas a cabo dentro de un espacio territorial de acuerdo con un esquema de organización colectiva tradicional;
- f. existen “traslapes” o superposiciones de las tierras comunales reclamadas por las comunidades indígenas de la Costa Atlántica. Algunas comunidades alegan derechos sobre las mismas tierras reclamadas por la Comunidad

Awas Tingni; Además, el Estado sostiene que parte de las tierras reclamadas por la Comunidad Awas Tingni son de su propiedad;

g. la Comunidad no tiene un título real de propiedad sobre las tierras que reclama;

h. el 26 de marzo de 1992 se firmó un contrato para el manejo integral del bosque entre la Comunidad Awas Tingni y Maderas y Derivados de Nicaragua, S.A. (MADENSA);

i. en mayo de 1994 la Comunidad, MADENSA y el MARENA firmaron un “Convenio de Aprovechamiento Forestal”, mediante el cual este último se comprometió a facilitar la “definición” de las tierras comunales y a no menoscabar las aspiraciones territoriales de la Comunidad;

Concesión para aprovechamiento de madera otorgada a la empresa SOLCARSA

j. el 5 de enero de 1995 el Servicio Forestal Nacional del MARENA aprobó el plan de manejo forestal presentado por SOLCARSA para el aprovechamiento de madera “en la zona del Río Wawa y Cerro Wakambay”. En marzo de 1995 dicho plan fue presentado al Consejo Regional de la RAAN. El 28 de abril de 1995 el Coordinador Regional de la RAAN y la empresa SOLCARSA suscribieron un convenio, y el 28 de junio del mismo año la Junta Directiva del Consejo Regional de la RAAN, mediante resolución No. 2-95, reconoció ese convenio y avaló el inicio de operaciones forestales en la zona de Wakambay, conforme con lo establecido en el plan de manejo forestal;

k. el 13 de marzo de 1996 el Estado, a través del MARENA, otorgó una concesión por 30 años a la empresa SOLCARSA para el manejo y aprovechamiento forestal en un área de aproximadamente 62.000 hectáreas ubicadas en la RAAN, entre los municipios de Puerto Cabezas y Waspmam;

l. SOLCARSA fue sancionada mediante Resolución Ministerial No. 02-97, adoptada por el MARENA el 16 de mayo de 1997, por haber realizado cortes ilegales de árboles “en el sitio de la comunidad de Kukalaya” y por haber ejecutado obras sin el permiso ambiental;

m. el 27 de febrero de 1997 la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional la concesión otorgada a SOLCARSA, por no haber sido aprobada por el pleno del Consejo Regional de la RAAN (infra párr. 103.q.iii). Posteriormente, el Ministro del MARENA solicitó al Consejo Regional de la RAAN que aprobara la referida concesión;

n. el 9 de octubre de 1997 el Consejo Regional de la RAAN resolvió: a) “[r]atificar la Disposición Administrativa No. 2-95 del 28 de junio de 1995, firmada por la Junta Directiva del Consejo Regional Autónomo y el Coordinador Regional de la [RAAN]”, mediante la cual se aprobó la concesión forestal a favor de la empresa SOLCARSA; b) “[s]uspender el Convenio existente entre el Gobierno Regional y [SOLCARSA], suscrito el 28 de [a]bril de 1995”, y c) “[r]atificar [...] el Contrato de Manejo y Aprovechamiento Forestal, suscrito entre el Ministro del MARENA y [...] SOLCARSA, el 13 de marzo de 1996”;

Diligencias administrativas de la Comunidad Awas Tingni

ñ. el 11 de julio de 1995 María Luisa Acosta Castellón, en representación de la Comunidad, presentó una carta al Ministro del MARENA, mediante la cual solicitó que no se avanzara en el otorgamiento de la concesión a la empresa SOLCARSA sin que hubiera un acuerdo con la Comunidad. Además, manifestó que el MARENA tenía el deber de “facilitar la definición de las tierras comunales y [...] no menoscabar [...] las aspiraciones territoriales de la Comunidad”, en virtud de que así se estipuló en el convenio firmado en mayo de 1994 por la Comunidad, MADENSA y el MARENA (supra párr. 103. i);

o. en marzo de 1996 la Comunidad presentó un escrito ante el Consejo Regional de la RAAN, mediante el cual solicitó “que el Consejo Regional inici[ara] un proceso de estudio que llev[ara] a una demarcación territorial adecuada” con la participación de la Comunidad Awas Tingni y de las otras comunidades interesadas, “con el fin de asegurar sus derechos de propiedad en sus tierras comunales ancestrales”, y que “impid[iera] el

otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de recursos naturales dentro del área en cuestión sin el consentimiento previo de la Comunidad”. Con dicho fin propusieron que se realizara: a) una evaluación del estudio etnográfico presentado por la Comunidad y, de ser necesario, un estudio suplementario; b) un proceso de concertación entre la Comunidad Awas Tingni y las comunidades aledañas sobre los límites de sus tierras comunales; c) una identificación de las tierras estatales en el área; y d) una “delimitación de las tierras comunales de Awas Tingni”. La Comunidad manifestó que la solicitud se presentaba “en razón de la falta de recursos administrativos disponibles dentro del ordenamiento legal nicaragüense a tr[á]vés del cual comunidades indígenas puedan asegurar [los] derechos de propiedad sobre sus tierras comunales”;

Diligencias y actuaciones judiciales

p. Primer recurso de amparo interpuesto por la Comunidad Awas Tingni y sus dirigentes:

p.i) el 11 de septiembre de 1995 María Luisa Acosta Castellón, en su carácter de apoderada especial de Jaime Castillo Felipe, Marcial Salomón Sebastián y Siriaco Castillo Fenley, representantes de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, interpuso un recurso de amparo ante el Tribunal de Apelaciones de Matagalpa, en contra de Milton Caldera Cardenal, Ministro del MARENA, Roberto Araquistain, Director del Servicio Forestal Nacional del MARENA, y Alejandro Láinez, Director de la Administración Forestal Nacional del MARENA. En dicho recurso se solicitó que: a) se ordenara a los mencionados funcionarios que se abstuvieran de otorgar la concesión a SOLCARSA; que ordenaran a los agentes de SOLCARSA desalojar las tierras comunales de Awas Tingni, donde “adelanta[ban] trabajos tendientes a iniciar la explotación de madera” y que iniciaran un proceso de diálogo y negociación con la Comunidad, en caso de que la empresa SOLCARSA persistiera en “su interés de aprovechar la madera en tierras de la Comunidad”; b) se adoptara cualquier otro remedio que la Corte Suprema de Justicia determinara justo; y c) se decretara la suspensión del proceso de otorgamiento de la concesión solicitada al MARENA por SOLCARSA. Además, al referirse a las disposiciones constitucionales violadas, la recurrente manifestó que las acciones y omisiones impugnadas “constitu[ían] violaciones de los artículos 5, 46, 89 y 180 de la Constitución Política de Nicaragua, l[o]s cuales en su conjunto garantizan los derechos de propiedad y de uso de las comunidades indígenas sobre sus tierras comunales” y que, aunque “[l]a Comunidad carece de título real [...], los derechos a sus tierras comunales tienen bases firmes en un esquema de tenencia de tierra tradicional ligado a pr[á]cticas culturales y organización comunitaria”;

p.ii) el 19 de septiembre de 1995 la Sala de lo Civil del Tribunal de Apelaciones de la Sexta Región de Matagalpa declaró inadmisibile “por improcedente” el recurso de amparo, basándose en que la Comunidad había consentido tácitamente el otorgamiento de la concesión, en virtud de que la recurrente dejó transcurrir, antes de presentar dicho recurso, los treinta días contados “desde que la acción u omisión haya llegado a su conocimiento”, conforme a la Ley de Amparo. Dicho Tribunal consideró que la recurrente tuvo conocimiento de las acciones del MARENA desde antes del 11 julio de 1995, fecha en la que dirigió una carta al Ministro del MARENA (supra párr. 103.ñ);

p.iii) el 21 de septiembre de 1995 María Luisa Acosta Castellón, en su carácter de apoderada especial de Jaime Castillo Felipe, Marcial Salomón Sebastián y Siriaco Castillo Fenley, representantes de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, interpuso un recurso de amparo por la vía de hecho ante la Corte Suprema de Justicia, mediante el cual expresó que la Comunidad y sus miembros no habían consentido el proceso de la concesión; que el recurso “se present[ó] contra acciones que se esta[ban] cometiendo en la actualidad [, ya que d]iariamente la Comunidad y sus miembros t[enían] conocimiento de nuevas violaciones”, y que, en consecuencia, los treinta días para presentar el recurso de amparo “se podrían [...] empezar a contar [a] partir de la última violación de la que los miembros de la Comunidad [tuvieran] conocimiento”;

p.iv) el 27 de febrero de 1997 la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró sin lugar el recurso de amparo por la vía de hecho, con base en las mismas consideraciones sostenidas por la Sala de lo Civil del Tribunal de Apelaciones de la Sexta Región de Matagalpa (supra párr. 103.p.ii);

q. Recurso de amparo interpuesto por miembros del Consejo Regional de la RAAN:

q.i) el 29 de marzo de 1996 Alfonso Smith Warman y Humbert Thompson Sang, miembros del Consejo Regional de la RAAN, interpusieron un recurso de amparo ante el Tribunal de Apelaciones de Matagalpa, en contra de Claudio Gutiérrez, Ministro del MARENA, y Alejandro Láinez, Director de la Administración Forestal Nacional del MARENA, por haber “firmado y avalado” la concesión forestal a SOLCARSA, sin que ésta hubiera sido discutida y evaluada en el pleno del Consejo Regional de la RAAN, en violación del artículo 181 de la Constitución Política de Nicaragua. En dicho recurso solicitaron la suspensión de la implementación de la concesión firmada y la anulación de la misma;

q.ii) el 9 de abril de 1996 la Sala de lo Civil del Tribunal de Apelaciones de Matagalpa admitió el recurso de amparo interpuesto, ordenó ponerlo en conocimiento del Procurador General de la República, ordenó prevenir a los funcionarios contra quienes se dirigía el recurso para que presentaran sus informes sobre lo actuado a la Corte Suprema de Justicia y emplazó a las partes para que se apersonaran ante este último órgano “para hacer uso de sus derechos”. Finalmente, denegó la solicitud de suspender el acto impugnado;

q.iii) mediante sentencia No. 12 de 27 de febrero de 1997 la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró con lugar el recurso de amparo interpuesto y resolvió que la concesión era inconstitucional ya que “no fue aprobada por el Consejo Regional [de la RAAN], sino por la Junta Directiva del mismo, y por el Coordinador Regional de la [RAAN]”, en violación del artículo 181 de la Constitución Política de Nicaragua;

q.iv) el 22 de enero de 1998 Humbert Thompson Sang, miembro del Consejo Regional de la RAAN, presentó un escrito ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante el cual solicitó la ejecución de la sentencia No. 12 dictada el 27 de febrero de 1997;

q.v) el 3 de febrero de 1998 la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia emitió una resolución mediante la cual ordenó poner en conocimiento del Presidente de la República el incumplimiento de la Sentencia No. 12 de 27 de febrero de 1997 por parte del Ministro del MARENA, con el fin de que ordenara a este último el debido cumplimiento de dicha sentencia y, además, ordenó informar a la Asamblea Nacional al respecto;

q.vi) mediante oficio de 16 de febrero de 1998, el Ministro del MARENA comunicó al Gerente General de SOLCARSA que debía ordenar “la suspensión de toda acción” que estuviera relacionada con el contrato de otorgamiento de concesión forestal, en virtud de que dicho contrato había quedado “sin efecto y valor alguno”, de conformidad con la sentencia No. 12 de 27 de febrero de 1997 de la Corte Suprema de Justicia;

r. Segundo recurso de amparo interpuesto por miembros de la Comunidad Awas Tingni:

r.i) el 7 de noviembre de 1997 María Luisa Acosta Castellón, en representación de Benevicto Salomón Mclean, Siriaco Castillo Fenley, Orlando Salomón Felipe y Jotam López Espinoza, quienes comparecieron en nombre propio y en representación de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, interpuso un recurso de amparo ante la Sala de lo Civil del Tribunal de Apelaciones de la Sexta Región de Matagalpa, en contra de Roberto Stadthagen Vogl, Ministro del MARENA, Roberto Araquistain, Director General del Servicio Forestal Nacional del MARENA, Jorge Brooks Saldaña, Director de la Administración Forestal Estatal (ADFOREST) del MARENA, y de Efraín Osejo y otros, miembros de la Junta Directiva del Consejo Regional de la RAAN durante los periodos 1994-1996 y 1996-1998. En dicho recurso se solicitó que: a) se declarara nula la concesión a SOLCARSA, por haber sido otorgada y ratificada con desconocimiento de los derechos y garantías constitucionales de la Comunidad Awas Tingni; b) se ordenara a la Junta Directiva del Consejo Regional de la RAAN que diera trámite a la solicitud presentada en marzo de 1996 con el fin de que “impulsar[a] un proceso para lograr el reconocimiento y [c]ertificación oficial de los derechos de propiedad de la Comunidad sobre sus tierras ancestrales”; c) se ordenara “a los funcionarios del MARENA no impulsar el otorgamiento de una concesión para la explotación de [r]ecursos [n]aturales en el área concesionada a SOLCARSA, sin estar definida la tenencia de las tierras dentro del área o sin haberse concertado con Awas Tingni y cualquier otra Comunidad que tenga un reclamo fundado sobre tierras comunales dentro del área”, y d) se suspendiera el acto impugnado;

r.ii) el 12 de noviembre de 1997 la Sala de lo Civil del Tribunal de Apelaciones de la Sexta Región de Matagalpa admitió el recurso de amparo; denegó la solicitud de los recurrentes de suspender el acto porque “aparentemente el acto est[aba] consumado”; ordenó poner lo resuelto en conocimiento del Procurador General de la República, así como notificar a los funcionarios recurridos para que presentaran sus informes sobre lo actuado ante la Corte Suprema Justicia, y emplazó a las partes para que se apersonaran ante dicho órgano “para hacer uso de sus derechos”;

r.iii) el 14 de octubre de 1998 la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró “improcedente por extemporáneo el recurso de amparo”, fundamentada en que los recurrentes dejaron transcurrir, sin interponerlo, los treinta días contados desde que el acto llegó a conocimiento de la parte agraviada. Consideró, al respecto, la mencionada Sala, que el 13 de marzo de 1996 se firmó la concesión y los recurrentes tuvieron conocimiento de ésta en fecha próxima a su firma;

s. desde 1990 no se han titulado tierras a comunidades indígenas en Nicaragua;

t. el 13 de octubre de 1998 el Presidente de Nicaragua presentó a la Asamblea Nacional el proyecto de “Ley Orgánica que Regula el Régimen de Propiedad Comunal de las Comunidades Indígenas de la Costa Atlántica y BOSAWAS”, que pretende “implementar las disposiciones contenidas en los [a]rtículos 5, 89, 107 y 180 de la Constitución Política” por considerar que dichas disposiciones “requieren de la existencia de un instrumento legal, que regule de manera específica la delimitación y titulación de las tierras comunitarias indígenas, para materializar los principios por ellas establecidos” . A la fecha en que se dicta la presente Sentencia, el referido proyecto de ley no ha sido aprobado como ley en Nicaragua.

VIII VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 25 Protección Judicial

Alegatos de la Comisión

104. En cuanto al artículo 25 de la Convención, la Comisión alegó que:

a) a pesar de estar consagrada en la Constitución Política de Nicaragua (artículos 45 y 188) y en la legislación nicaragüense (Ley No. 49 o Ley de Amparo), la institución del amparo ha sido absolutamente inefectiva para prevenir que el Estado permita que la empresa extranjera SOLCARSA destruya y explote las tierras que por años le han pertenecido a la Comunidad Awas Tingni;

b) los peticionarios recurrieron ante el órgano jurisdiccional previsto por la ley con el objeto de buscar un remedio judicial que los amparara contra actos violatorios de sus derechos constitucionales. El órgano jurisdiccional debe razonar sus conclusiones, y debe determinar la procedencia o improcedencia de la pretensión jurídica que da origen al recurso judicial, tras un procedimiento de prueba y debate sobre esa alegación. El recurso judicial fue ineficaz, ya que no reconoció la violación de derechos, no amparó al reclamante en su derecho afectado, ni le proveyó una reparación adecuada. El tribunal judicial eludió decidir sobre los derechos del peticionario y le impidió gozar del derecho a un remedio judicial en los términos del artículo 25 de la Convención;

c) casi un año después de haber sido admitido el segundo recurso de amparo, la Corte Suprema de Justicia falló en contra del recurso sin pronunciarse sobre el fondo, ya que consideró que los peticionarios se limitaban a impugnar el otorgamiento inicial de la concesión, concluyendo en relación con ello que el recurso era extemporáneo, cuando en realidad dicho recurso impugnaba la falta de respuesta a la demanda territorial por parte de la Comunidad y la “supuesta” ratificación de la concesión por el Consejo Regional de la RAAN en 1997;

d) la protección judicial se relaciona con la obligación de los Estados partes de garantizar que las autoridades competentes cumplan con las decisiones judiciales, de conformidad con el artículo 25.2.c de la Convención. Sin embargo, en el único caso comprendido dentro de los hechos de este proceso, en que fue decidido el recurso de amparo, el Estado ignoró la decisión judicial emitida a favor de las comunidades indígenas, violando el mencionado artículo de la Convención. Además, el fallo de la Corte Suprema de Justicia se basó en la omisión del requisito procesal establecido en el artículo 181 de la Constitución Política y no amparó los derechos de propiedad referentes al área objeto de la concesión;

e) las autoridades nicaragüenses debieron oportunamente cumplir la sentencia de 27 de febrero de 1997 y, en consecuencia, suspender en forma urgente y rápida todo acto declarado inconstitucional, a fin de evitar que SOLCARSA cometiera daños irreparables en las tierras de la Comunidad Awas Tingni. Sin embargo, no procedieron así. La Comunidad sufrió por dos años la vigencia de una

concesión maderera que atentaba contra su tenencia tradicional de la tierra y de los recursos naturales;

f) la Comisión fue informada el 6 de mayo de 1998 sobre la suspensión de la concesión otorgada a SOLCARSA, año y medio después de que la Corte Suprema de Justicia ordenara dicha suspensión y después de que la Comisión aprobara el Informe de conformidad con el artículo 50 de la Convención;

g) la respuesta de Nicaragua al Informe de la Comisión constituye una aceptación de responsabilidad internacional, en cuanto reconoce sus obligaciones, al señalar que está en proceso de dar cumplimiento a las recomendaciones planteadas en ese informe;

h) Nicaragua no permite que los indígenas accedan al Poder Judicial, por lo que los discrimina;

i) en Nicaragua no existe ningún procedimiento o mecanismo efectivo para demarcar y titular la tierra indígena, específicamente la de las comunidades de la Costa Atlántica. La inexistencia de un mecanismo efectivo para la titulación y demarcación de las tierras indígenas se ve claramente en el caso de Awas Tingni. La complejidad del asunto de ninguna manera da excusa al Estado para no cumplir por años con lo que es su deber, de acuerdo con la Convención Americana, ni para considerar a las tierras indígenas no tituladas como tierras estatales, ni para otorgar concesiones a compañías extranjeras en esas tierras. Aún después de que el Estado se comprometió, en su “Constitución de 1986”, a garantizar la propiedad comunal de las comunidades indígenas, ha transcurrido un período extenso sin que ello haya sido llevado a la práctica en relación con Awas Tingni y muchas otras comunidades indígenas;

j) los representantes de Awas Tingni han hecho varias gestiones en relación con la titulación de sus tierras, ante las autoridades del Estado que han tenido alguna competencia pertinente, incluso ante el INRA, institución que fue señalada por Nicaragua como la autoridad que tenía potestad de titular tierras comunales indígenas. Por otro lado, en el contrato tripartito firmado entre la Comunidad, el MARENA y MADENSA, se disponía que el MARENA se comprometía a reconocer provisionalmente el derecho de propiedad de la Comunidad sobre el área de aprovechamiento forestal y a facilitar un proceso de titulación a favor de la Comunidad. Sin embargo, el MARENA no lo cumplió. Asimismo, en marzo de 1996 la Comunidad presentó una solicitud de titulación ante el Consejo Regional de la RAAN, pero nunca obtuvo respuesta y, por el contrario, al año siguiente el Consejo dio su aval a la concesión a la empresa SOLCARSA sin haberla consultado. Por último, la Comunidad se reunió con el Presidente de Nicaragua en febrero de 1997, para oponerse a la concesión y solicitarle ayuda para los mismos fines; sin embargo, de dicha reunión no emanó ningún acto concreto que beneficiara a la Comunidad;

k) al promover la concesión a SOLCARSA, el Estado se rehusó a tomar en cuenta a la Comunidad y la tenencia tradicional de la tierra que ella ejercía; Nicaragua consideró que el área de la concesión era tierra estatal;

l) la Comunidad no goza de un título formal u otro instrumento de reconocimiento de un derecho sobre la tierra donde vive y desarrolla sus actividades culturales y de subsistencia, a pesar de que lo ha solicitado por años al Estado. Desde 1987 Nicaragua no ha otorgado titulación alguna a favor de comunidades indígenas. La situación de la Comunidad ha persistido a pesar de los esfuerzos realizados desde 1991 para lograr la demarcación y la titulación de su tierra tradicional. El Estado ha sido negligente y arbitrario frente a las solicitudes de titulación de la Comunidad;

m) el principio del estoppel impide que el Estado alegue que la Comunidad no tiene ningún reclamo legítimo basado en la tenencia tradicional o histórica, ya que esa alegación es contraria a las posiciones sostenidas por él ante la Comisión y ante la Comunidad en varias oportunidades;

n) para los pueblos indígenas, el acceso a un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo es de especial importancia en relación con el goce de sus derechos humanos, dadas las condiciones de vulnerabilidad en que normalmente se encuentran por razones históricas y por sus circunstancias sociales actuales. En este caso, se violó el artículo 25 de la Convención en tres sentidos: la demora injustificada de los procesos ante los tribunales; el rechazo de los recursos interpuestos por la Comunidad, y el incumplimiento de la sentencia que declaró inconstitucional la concesión; y

ñ) el otorgamiento de la concesión a SOLCARSA y la omisión de la adopción de medidas estatales que permitan garantizar los derechos de la Comunidad Awas Tingni sobre la tierra y los recursos naturales, de acuerdo con sus patrones tradicionales de uso y ocupación, violaron los artículos 1 y 2 de la Convención.

Alegatos del Estado

105. Por su parte, en cuanto al artículo 25 de la Convención, el Estado alegó que:

a) no puede establecerse que en el derecho nicaragüense haya operado un silencio legislativo que impida el reclamo del derecho reconocido por la Constitución Política. Existe un marco legal para conducir el proceso de titulación de las comunidades indígenas en el país, ante el Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria (INRA), que fue ignorado por la Comunidad. Este marco jurídico fue establecido por la Ley No.14, “Reforma a la Ley de Reforma Agraria” de 11 de enero de 1986. El Estado ha titulado a 28 comunidades indígenas al amparo de esta ley. No consta en los archivos del INRA solicitud alguna de titulación presentada por la Comunidad;

b) no se ha negado el reconocimiento de un derecho en relación con el cual simplemente no se han presentado solicitudes ante las autoridades nacionales. La Comunidad Indígena Awas Tingni nunca presentó petición formal de titulación ante los tribunales de justicia. No puede culparse a la Corte Suprema de Justicia por no haber proveído un remedio judicial que nunca fue solicitado. Las pretensiones de la Comunidad estaban todas relacionadas con la impugnación de la concesión forestal otorgada a SOLCARSA;

c) la Comunidad presentó una solicitud ambigua y oscura al Consejo Regional de la RAAN para que le ayudase a llenar un vacío normativo supuestamente existente en la materia. Con ello pretendió obviar los procedimientos de titulación indígena, además de crear confusión o conflicto de competencias entre las autoridades de la Administración Central y de los Gobiernos Regionales de la Costa Atlántica;

d) el 7 de noviembre de 1997 la Comunidad planteó un recurso de amparo ante la Corte Suprema de Justicia aduciendo la responsabilidad estatal por el silencio administrativo causado por la falta de resolución del Consejo Regional de la RAAN, al desviar la atención de la cuestión fundamental, aduciendo que la Comunidad no ha presentado petición alguna de titulación de sus supuestas tierras ancestrales ante las autoridades competentes, lo cual equivale a ausencia de pretensión procesal;

e) la Comunidad ha obviado los procedimientos internos en el derecho nicaragüense, reclama tierras que no son ancestrales y, mediante el mecanismo de la presión judicial internacional, pretende que se desconozcan los intereses de terceros en la zona;

f) la Comunidad Awas Tingni ejerció deficientemente el derecho de petición de titulación de tierras, considerando que lo hacía valer por el hecho de impugnar la concesión forestal otorgada en las tierras que reclama:

1. Cuando el procedimiento administrativo de otorgamiento de la concesión forestal estaba aún pendiente de ser resuelto y las autoridades del MARENA hicieron público, durante los días 17, 18 y 19 de mayo de 1995, el aviso de dicha circunstancia, para que los terceros interesados pudieran oponerse, la Comunidad se abstuvo de formular objeción alguna a dicho otorgamiento, convirtiéndolo en un acto consentido.

2. Una vez otorgada la concesión forestal a la empresa SOLCARSA, la Comunidad no hizo uso del recurso de amparo dentro del plazo establecido en el ordenamiento jurídico. Con esta grave omisión, absolutamente imputable a la parte recurrente, perdió la posibilidad de que se revisaran judicialmente las decisiones administrativas relacionadas con la concesión.

3. La Comunidad impugnó negligentemente la resolución judicial que denegó el amparo al que se refiere el punto anterior, mediante la interposición de otro recurso de amparo por la vía de hecho, en el que omitió pedir la suspensión del acto administrativo en el que se otorgaba la concesión. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia tuvo que limitarse a conocer lo estrictamente planteado por el recurrente (principio de estricto derecho en la revisión).

4. Estando aún pendiente de resolución el recurso por la vía de hecho, la Comunidad tampoco impugnó la concesión forestal por la vía del recurso de inconstitucionalidad, teniendo la oportunidad de hacerlo. Esta es otra expresión de ejercicio negligente de su derecho de petición. La Comunidad tuvo que depender de la acción de un tercero para obtener lo que fue incapaz de obtener. La obligación de agotar los recursos de la jurisdicción interna recae exclusivamente en el peticionario, el cual no puede desligarse de su obligación procesal por los recursos interpuestos por terceros;

5. En cuanto a la petición de nulidad de la concesión forestal otorgada a SOLCARSA, el sistema judicial nicaragüense demostró ser efectivo proveyendo el remedio judicial solicitado, con la declaratoria de nulidad de dicha concesión. Quienes no demostraron ser efectivos fueron los asesores de la Comunidad Awas Tingni que no interpusieron ningún recurso de inconstitucionalidad en contra de esta concesión, como sí lo hicieron algunos concejales del Consejo Regional de la RAAN. Respecto al supuesto cumplimiento tardío de la sentencia que declaró la nulidad de la concesión, hay que tener en cuenta que el Estado solicitó a SOLCARSA la suspensión de la concesión poco tiempo después de la expedición de dicha sentencia. Adicionalmente, no hay claridad sobre la relevancia de este tema, toda vez que el recurso que dio lugar a esa sentencia fue interpuesto por un tercero, reclamando la inconstitucionalidad de una concesión otorgada en áreas que Awas Tingni reclama, sin haber demostrado ancestralidad ni propiedad;

g) el derecho de Awas Tingni a la titulación de las tierras no ancestrales que ocupa estaría sujeto a lo que el Estado determine, previa consulta a dicha Comunidad;

h) la Comisión ha dicho que Nicaragua da la excusa de que no se ha titulado a la Comunidad Awas Tingni porque el reclamo territorial presentado por esta última es complejo. Sin embargo, no se ha resuelto dicho reclamo porque Awas Tingni no ha demostrado reunir los requisitos necesarios para fundamentar ese reclamo, en particular el de la ocupación ancestral de las tierras ancestrales; e

i) el Estado ha impulsado iniciativas importantes en materia de titulación de las tierras comunales de las comunidades indígenas de la Costa Atlántica.

*

* *

Consideraciones de la Corte

106. El artículo 25 de la Convención señala que:

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

2. Los Estados partes se comprometen:

a. a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b. a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c. a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

107. El artículo 1.1 de la Convención establece que

[l]os Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

108. Por su parte, el artículo 2 de la Convención determina que

[s]i en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

109. La Comisión alega, como punto fundamental, la falta de reconocimiento por parte de Nicaragua de los derechos de la Comunidad Awas Tingni, y más concretamente, la ineficacia de los procedimientos establecidos en la legislación para hacer efectivos estos derechos de las comunidades indígenas y la falta de demarcación de las tierras poseídas por dicha Comunidad. Agrega la Comisión que, pese a múltiples gestiones efectuadas por la Comunidad, aún no ha logrado un reconocimiento estatal a la propiedad comunal y, más aún, se ha visto perjudicada por una concesión maderera otorgada a una compañía llamada SOLCARSA en las tierras ocupadas por esta comunidad.

110. Por su parte, el Estado alega, básicamente, que la Comunidad tiene pretensiones desproporcionadas, puesto que su posesión no tiene carácter ancestral, que aspira a que se le titulen tierras que son también reclamadas por otras comunidades indígenas de la Costa Atlántica de Nicaragua, y que nunca ha presentado petición formal de titulación ante las autoridades competentes. Asimismo, Nicaragua sostiene que existe un marco legal que regula el procedimiento de titulación de comunidades indígenas bajo la competencia del Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria (INRA). En cuanto a la concesión para el aprovechamiento de madera otorgada a SOLCARSA, señala que la Comunidad Awas Tingni no sufrió ningún perjuicio, ya que esta concesión no se ejecutó y más bien fue declarada inconstitucional.

111. La Corte ha señalado que el artículo 25 de la Convención ha establecido, en términos amplios,

la obligación a cargo de los Estados de ofrecer, a todas las personas sometidas a su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. Dispone, además, que la garantía allí consagrada se aplica no sólo respecto de los derechos contenidos en la Convención, sino también de aquéllos que estén reconocidos por la Constitución o por la ley.

112. Asimismo, 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”.

113. Además, la Corte ha señalado que

la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención constituye una transgresión de la misma por el Estado Parte en el cual semejante situación tenga lugar. En ese sentido debe subrayarse que, para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se

requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla.

114. Este Tribunal ha afirmado, asimismo, que para que el Estado cumpla con lo dispuesto en el citado artículo no basta con que los recursos existan formalmente, sino que los mismos deben tener efectividad.

115. En el presente caso, el análisis del artículo 25 de la Convención debe hacerse desde dos perspectivas. En primer lugar debe analizarse si existe o no un procedimiento para la titulación de tierras que reúna las características ya señaladas y, en segundo lugar, debe establecerse si los recursos de amparo presentados por miembros de la Comunidad fueron resueltos de conformidad con dicho artículo 25.

a) Existencia de un procedimiento para la titulación y demarcación de tierras indígenas:

116. El artículo 5 de la Constitución Política de Nicaragua de 1995 establece que:

Son principios de la nación nicaragüense, la libertad, la justicia, el respeto a la dignidad de la persona humana, el pluralismo político, social y étnico, el reconocimiento a las distintas formas de propiedad, la libre cooperación internacional y el respeto a la libre autodeterminación.

[...]

El Estado reconoce la existencia de los pueblos indígenas, que gozan de los derechos, deberes y garantías consignados en la Constitución, y en especial los de mantener y desarrollar su identidad y cultura, tener sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales, así como mantener las formas comunales de propiedad de sus tierras y el goce, uso y disfrute de las mismas, todo de conformidad con la ley. Para las comunidades de la Costa Atlántica, se establece el régimen de autonomía en la [...] Constitución.

Las diferentes formas de propiedad: pública, privada, asociativa, cooperativa y comunitaria deberán ser garantizadas y estimuladas sin discriminación para producir riquezas, y todas ellas dentro de su libre funcionamiento deberán cumplir una función social.

117. Además, el artículo 89 de dicha Constitución señala que:

Las Comunidades de la Costa Atlántica son parte indisoluble del pueblo nicaragüense y como tal gozan de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones.

Las Comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de preservar y desarrollar su identidad cultural en la unidad nacional; dotarse de sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales conforme a sus tradiciones.

El Estado reconoce las formas comunales de propiedad de las tierras de la Comunidad de la Costa Atlántica. Igualmente reconoce el goce, uso y disfrute de las aguas y bosques de sus tierras comunales.

118. Por su parte, el artículo 180 de la mencionada Constitución señala que:

Las Comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de vivir y desarrollarse bajo las formas de organización social que correspondan a sus tradiciones históricas y culturales.

El Estado garantiza a estas comunidades el disfrute de sus recursos naturales, la efectividad de sus formas de propiedad comunal y la libre elección de sus autoridades y representantes.

Asimismo garantiza la preservación de sus culturas y lenguas, religiones y costumbres.

119. La Ley No. 28 publicada el 30 de octubre de 1987 en La Gaceta No. 238, Diario Oficial de la República de Nicaragua, regula el Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua. Al respecto, establece que:

Arto. 4. Las Regiones en donde habitan las Comunidades de la Costa Atlántica gozan, dentro de la unidad del Estado Nicaragüense, de un Régimen de Autonomía que les garantiza el ejercicio efectivo de sus derechos históricos y demás, consignados en la Constitución Política.

[...]

Arto. 9. En la explotación racional de los recursos mineros, forestales, pesqueros y otros recursos naturales de las Regiones Autónomas, se reconocerán los derechos de propiedad sobre las tierras comunales, y deberá beneficiar en justa proporción a sus habitantes mediante acuerdos entre el Gobierno Regional y el Gobierno Central.

120. El Decreto No. 16-96 de 23 de agosto de 1996, referente a la creación de la Comisión Nacional para la Demarcación de las Tierras de las Comunidades Indígenas en la Costa Atlántica determina que “el Estado reconoce las formas comunales de propiedad de las tierras de las Comunidades en la Costa Atlántica”, y señala que “se hace necesario establecer una instancia administrativa adecuada para iniciar el proceso de demarcación de las tierras tradicionales de las comunidades indígenas”. Con este propósito, el decreto asigna a dicha comisión nacional, entre otras funciones, las de identificar las tierras que tradicionalmente han ocupado las diferentes comunidades indígenas, realizar un proceso de análisis geográfico que determine las áreas comunales y las estatales, elaborar un proyecto de demarcación y gestionar el financiamiento para dicho proyecto.

121. Por su parte, la Ley No. 14 publicada el 13 de enero de 1986 en La Gaceta No. 8, Diario Oficial de la República de Nicaragua, llamada “Reforma a la Ley de Reforma Agraria”, establece en su artículo 31 que:

El Estado dispondrá de las tierras necesarias para las comunidades miskitas, Sumos, Ramas y demás etnias del Atlántico de Nicaragua, con el propósito de elevar su nivel de vida y contribuir al desarrollo social y económico de la [N]ación.

122. Con base en lo anterior, la Corte considera evidente la existencia de una normativa que reconoce y protege la propiedad comunal indígena en Nicaragua.

123. Ahora bien, pareciera que el procedimiento para la titulación de tierras ocupadas por grupos indígenas no está claramente regulado en la legislación nicaragüense. Según el Estado, el marco jurídico para conducir el proceso de titulación de las comunidades indígenas en el país es el establecido en la Ley No. 14, “Reforma a la Ley de Reforma Agraria”, y dicho proceso debe adelantarse ante el Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria (INRA). La Ley No. 14 establece los procedimientos para garantizar la propiedad de la tierra a todos aquellos que la trabajan productiva y eficientemente, después de disponer que pueden declararse “afectas” a la reforma agraria las propiedades en abandono, ociosas, deficientemente explotadas, las tierras dadas en arriendo o cedidas bajo cualquier otra forma de modalidad, las tierras que no están siendo trabajadas directamente por sus dueños, sino por campesinos en mediería, aparcería, colonato, precarismo u otras formas de explotación campesina, y las tierras que están siendo trabajadas por cooperativas o campesinos organizados bajo cualquier otra modalidad asociativa. Sin embargo, considera esta Corte que dicha Ley No. 14 no establece un procedimiento específico para la demarcación y la titulación de las tierras ocupadas por comunidades indígenas, atendiendo a sus características particulares.

124. También del resto del acervo probatorio del presente caso se desprende que el Estado no dispone de un procedimiento específico para la titulación de la tierra comunal indígena. Varios de los testigos y peritos (Marco Antonio Centeno Caffarena, Galio Claudio Enrique Gurdíán Gurdíán, Brooklyn Rivera Bryan, Charles Rice Hale, Lottie Marie Cunningham de Aguirre, Roque de Jesús Roldán Ortega) que comparecieron ante la Corte en la audiencia pública sobre el fondo del presente caso (supra párrs. 62 y 83), manifestaron que en Nicaragua hay un desconocimiento general, una incertidumbre de qué debe hacerse y ante quién debe gestionarse una petición de demarcación y de titulación.

125. Además, en el documento de marzo de 1998, titulado “Diagnóstico general sobre la tenencia de la tierra en las comunidades indígenas de la Costa Atlántica”, realizado por el Central American and Caribbean Research Council, y aportado por el Estado en el presente caso (supra párrs. 64, 65, 80 y 96), se reconoce, en su Marco General, “[...]la ausencia de una legislación que asigne al INRA las facultades específicas para titular las tierras comunales indígenas” y se señala que es posible que la existencia de “ambigüedades legales haya [...] contribuido a la marcada lentitud de la respuesta del INRA a las demandas indígenas por la titulación comunal”. Dicho diagnóstico agrega que

[...]existe una incompatibilidad entre las leyes específicas de Reforma Agraria sobre la cuestión de la tierra indígena y el ordenamiento legal del país. Ese problema implica confusión legal y conceptual, y contribuye a la ineficacia política de las instituciones encargadas de resolver este tema.

[...]

[...]en Nicaragua el problema es que no existen leyes que permitan concretar los principios constitucionales, o [que] cuando existen las leyes (caso de la Ley de Autonomía) no ha habido suficiente voluntad política para lograr su reglamentación.

[...]

[Nicaragua] carece de una clara delimitación legal sobre el estatus de las tierras nacionales en relación con las tierras comunales indígenas.

[...]

[...] más allá de la relación entre tierra nacional y comunal, el concepto mismo de tierra comunal indígena adolece de una definición clara.

126. Por otra parte, está probado que desde 1990 no se han titulado tierras a comunidades indígenas (supra párr. 103.s).

127. En razón de lo expuesto, esta Corte considera que en Nicaragua no existe un procedimiento efectivo para delimitar, demarcar y titular las tierras comunales indígenas.

b) Diligencias administrativas y judiciales:

128. Debido a la ausencia de legislación específica y efectiva para el ejercicio de los derechos de las comunidades indígenas y al hecho de que el Estado ha dispuesto de las tierras ocupadas por comunidades indígenas mediante el otorgamiento de una concesión, el “Diagnóstico general sobre la tenencia de la tierra en las comunidades indígenas de la Costa Atlántica” realizado por el Central American and Caribbean Research Council, señala que “se ha recurrido en varias ocasiones al ‘recurso de amparo’, alegando que una concesión estatal (normalmente a una empresa maderera) interfiere con los derechos comunales de determinada comunidad indígena”.

129. Está probado que la Comunidad Awas Tingni han realizado diversas gestiones ante varias autoridades nicaragüenses (supra párrs. 103.ñ, o, p, r), a saber:

a) el 11 de julio de 1995 presentó una carta al Ministro del MARENA, mediante la cual solicitó que no se avanzara en el otorgamiento de la concesión a la empresa SOLCARSA sin que hubiera un acuerdo con la Comunidad;

b) en marzo de 1996 presentó una solicitud ante el Consejo Regional de la RAAN, con el propósito de que se le aseguraran los derechos de propiedad sobre sus tierras comunales ancestrales, de acuerdo con la Constitución Política de Nicaragua, y de que el Consejo Regional de la RAAN

impidiera el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de los recursos naturales dentro del área sin el consentimiento de la Comunidad. Esta última presentó varias propuestas con el fin de que delimitaran y reconocieran oficialmente sus tierras comunales y se identificaran las tierras estatales en el área;

c) el 11 de septiembre de 1995 interpuso un recurso de amparo ante el Tribunal de Apelaciones de Matagalpa, mediante el cual solicitó que se suspendiera el “proceso de otorgamiento de la concesión solicitada al MARENA por SOLCARSA” y que ordenara “a los agentes de SOLCARSA [...] desalojar las tierras comunales de Awas Tingni[,] donde actualmente adelantan trabajos tendientes a iniciar la explotación de madera”, en virtud de que las acciones y omisiones impugnadas “constitu[ían] violaciones de los artículos 5, 46, 89 y 180 de la Constitución Política de Nicaragua, l[os] cuales en su conjunto garantizan los derechos de propiedad y de uso de las comunidades indígenas sobre sus tierras comunales”. El 19 de septiembre de 1995 la Sala de lo Civil del Tribunal de Apelaciones de la Sexta Región de Matagalpa declaró inadmisibile “por improcedente” este recurso;

d) el 21 de septiembre de 1995 interpuso un recurso de amparo por la vía de hecho ante la Corte Suprema de Justicia para impugnar la resolución a que hace referencia el párrafo anterior. El 27 de febrero de 1997 la Corte Suprema declaró sin lugar ese recurso; y

e) el 7 de noviembre de 1997 presentó un recurso de amparo ante la Sala de lo Civil del Tribunal de Apelaciones de la Sexta Región de Matagalpa, en contra del Ministro del MARENA, del Director General del Servicio Forestal Nacional del MARENA, y de los miembros de la Junta Directiva del Consejo Regional de la RAAN durante los períodos 1994-1996 y 1996-1998, mediante el cual solicitó, básicamente, que se declarara nula la concesión a SOLCARSA y se ordenara a la Junta Directiva del Consejo Regional de la RAAN que diera trámite a la solicitud presentada en marzo de 1996 con el fin de que “impulsar[a] un proceso para lograr el reconocimiento y [c]ertificación oficial de los derechos de propiedad de la Comunidad sobre sus tierras ancestrales”. El 12 de noviembre de 1997 este recurso fue admitido por dicha Sala, la cual emplazó a las partes para que se apersonaran ante la Corte Suprema de Justicia. El 14 de octubre de 1998 la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró “improcedente por extemporáneo el recurso de amparo”.

130. Además de dichas gestiones, el 29 de marzo de 1996 los señores Alfonso Smith Warman y Humbert Thompson Sang, miembros del Consejo Regional de la RAAN, interpusieron un recurso de amparo ante el Tribunal de Apelaciones de Matagalpa, en contra del Ministro del MARENA y del Director de la Administración Forestal Nacional del MARENA, por haber “firmado y avalado” la concesión forestal a SOLCARSA sin que ésta hubiera sido discutida y evaluada en el pleno del Consejo Regional de la RAAN, en violación del artículo 181 de la Constitución Política de Nicaragua. El 9 de abril de 1996 la Sala Civil del Tribunal de Apelaciones de Matagalpa admitió el recurso de amparo interpuesto, ordenó ponerlo en conocimiento del Procurador General de la República, denegó la solicitud de suspensión del acto impugnado, lo remitió a la Corte Suprema de Justicia, previno a los funcionarios recurridos que enviaran un informe escrito sobre lo actuado a la Corte Suprema de Justicia y emplazó a las partes para que se apersonaran ante la Corte Suprema para hacer uso de sus derechos. El 27 de febrero de 1997 la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró con lugar el recurso de amparo interpuesto y resolvió que la concesión era inconstitucional ya que no fue aprobada por el Consejo Regional de la RAAN sino por la Junta Directiva del mismo y por el Coordinador Regional de la RAAN. El 22 de enero de 1998 Humbert Thompson Sang presentó un escrito ante la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, mediante el cual solicitó la ejecución de la Sentencia No. 12 dictada el 27 de febrero de 1997. El 13 de febrero de 1998 la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia emitió una resolución mediante la cual ordenó poner en conocimiento del Presidente de Nicaragua el incumplimiento de la Sentencia No. 12 de 27 de febrero de 1997 por parte del Ministro del MARENA, con el fin de que ordenara a este último el debido cumplimiento de la misma y, además, informa a la Asamblea Nacional de Nicaragua al respecto (supra párr. 103. q).

131. En el marco del examen de los recursos sencillos, rápidos y efectivos que contempla la disposición en estudio, esta Corte ha sostenido que la institución procesal del amparo reúne las características necesarias para la tutela efectiva de los derechos fundamentales, esto es, la de ser sencilla y breve. En el contexto nicaragüense, de

conformidad con el procedimiento establecido para los recursos de amparo en la Ley No. 49 publicada en la Gaceta No. 241 de 1988, llamada “Ley de Amparo”, éste debe ser resuelto dentro de 45 días.

132. En el presente caso, el primer recurso de amparo fue interpuesto ante el Tribunal de Apelaciones de Matagalpa el 11 de septiembre de 1995 y resuelto mediante decisión judicial del 19 de los mismos mes y año, es decir, ocho días después. Debido a que el trámite a dicho recurso fue denegado, el 21 de septiembre de 1995 los representantes de la Comunidad interpusieron un recurso de hecho ante la Corte Suprema de Justicia, tal y como lo estipula el artículo 25 de la Ley de Amparo. El 27 de febrero de 1997 la Corte Suprema de Justicia declaró sin lugar este recurso. La Corte Interamericana observa que la primera de las aludidas resoluciones judiciales fue dictada dentro de un plazo razonable. Sin embargo, en la tramitación del recurso interpuesto mediante la vía de hecho, transcurrió un año, cinco meses y seis días antes de que éste fuera resuelto por la Corte Suprema de Justicia.

133. El segundo recurso de amparo fue interpuesto ante la Sala de lo Civil del Tribunal de Apelaciones de la Sexta Región de Matagalpa el 7 de noviembre de 1997, admitido por ésta el 12 de los mismos mes y año, y resuelto por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia el 14 de octubre de 1998. Es decir, transcurrieron 11 meses y siete días desde la interposición del recurso hasta que fuera resuelto.

134. En razón de los criterios establecidos en la materia por esta Corte y en consideración de los alcances de la razonabilidad del plazo en procesos judiciales, puede afirmarse que el procedimiento que se siguió ante las diversas instancias que conocieron de los amparos en este caso desconoció el principio de plazo razonable consagrado en la Convención Americana. De acuerdo con los criterios de este Tribunal, los recursos de amparo resultarán ilusorios e inefectivos, si en la adopción de la decisión sobre éstos incurre en un retardo injustificado.

135. Además, la Corte ya ha dicho que el artículo 25 de la Convención se encuentra íntimamente ligado con la obligación general del artículo 1.1 de la misma, que atribuye funciones de protección al derecho interno de los Estados Partes, de lo cual se desprende que el Estado tiene la responsabilidad de diseñar y consagrar normativamente un recurso eficaz, así como la de asegurar la debida aplicación de dicho recurso por parte de sus autoridades judiciales.

136. En el mismo sentido, el Tribunal ha manifestado que

[e]l deber general del artículo 2 de la Convención Americana implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.

137. Como ya fue señalado, en este caso Nicaragua no ha adoptado las medidas adecuadas de derecho interno que permitan la delimitación, demarcación y la titulación de las tierras de comunidades indígenas y no se ciñó a un plazo razonable para la tramitación de los recursos de amparo interpuestos por los miembros de la Comunidad Awas Tingni.

138. La Corte considera que es necesario hacer efectivos los derechos reconocidos en la Constitución Política y en la legislación nicaragüense, de conformidad con la Convención Americana. En consecuencia, el Estado debe adoptar en su derecho interno, de conformidad con el artículo 2 de la Convención Americana, las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para crear un mecanismo efectivo de delimitación, demarcación y titulación de la propiedad de los miembros de la Comunidad Mayagna Awas Tingni, acorde con el derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres de ésta.

139. Por todo lo expuesto, la Corte concluye que el Estado violó el artículo 25 de la Convención Americana, en perjuicio de los miembros de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, en conexión con los artículos 1.1 y 2 de la Convención.

IX VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 21

Derecho a la Propiedad Privada

Alegatos de la Comisión

140. En cuanto al artículo 21 de la Convención, la Comisión alegó que:

a) la Comunidad Mayagna tiene derechos comunales de propiedad sobre tierras y recursos naturales con base en patrones tradicionales de uso y ocupación territorial ancestral. Estos derechos “existen aún sin actos estatales que los precisen”. La tenencia tradicional está ligada a una continuidad histórica, pero no necesariamente a un sólo lugar y a una sola conformación social a través de los siglos. El territorio global de la Comunidad es poseído colectivamente y los individuos y familias gozan de derechos subsidiarios de uso y ocupación;

b) los patrones tradicionales de uso y ocupación territorial de las comunidades indígenas de la Costa Atlántica de Nicaragua generan sistemas consuetudinarios de propiedad, son derechos de propiedad creados por las prácticas y normas consuetudinarias indígenas que deben ser protegidos, y que califican como derechos de propiedad amparados por el artículo 21 de la Convención. El no reconocer la igualdad de los derechos de propiedad basados en la tradición indígena es contrario al principio de no discriminación contemplado en el artículo 1.1 de la Convención;

c) la Constitución Política de Nicaragua y el Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua reconocen derechos de propiedad cuyo origen se encuentra en el sistema consuetudinario de tenencia de tierra que ha existido tradicionalmente en las comunidades indígenas de la Costa Atlántica. Además, los derechos de la Comunidad se encuentran protegidos por la Convención Americana y por disposiciones de otras convenciones internacionales en las cuales Nicaragua es parte;

d) existe una norma de derecho internacional consuetudinario mediante la cual se afirman los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras tradicionales;

e) el Estado no ha demarcado ni titulado las tierras comunales de la Comunidad AwasTingni ni ha tomado otras medidas efectivas para asegurar los derechos de propiedad de la Comunidad en sus tierras ancestrales y recursos naturales;

f) la vida de los miembros de la Comunidad depende fundamentalmente de la agricultura, la caza y la pesca que realizan en áreas cercanas a sus aldeas. La relación que la Comunidad mantiene con sus tierras y recursos se encuentra protegida bajo otros derechos contemplados en la Convención Americana, tales como el derecho a la vida, la honra y la dignidad, la libertad de conciencia y de religión, la libertad de asociación, la protección a la familia, y el derecho de circulación y residencia;

g) la Comisión Nacional para la Demarcación de las Tierras de las Comunidades Indígenas de la Costa Atlántica, creada con el fin de elaborar un “Proyecto de Demarcación”, no ha contribuido a la creación de un mecanismo para la demarcación de tierras de los indígenas que cuente con una participación plena de éstos;

h) la mayoría de los pobladores de Awas Tingni llegaron en la década de 1940 al lugar en donde actualmente tienen su asentamiento principal, provenientes de su lugar ancestral antiguo: Tuburús. Se dio un movimiento de un lugar a otro dentro de su territorio ancestral; los ancestros Mayagnas estuvieron ahí desde tiempos inmemoriales;

i) existen tierras que son compartidas tradicionalmente por Awas Tingni y otras comunidades. El concepto de la propiedad puede consistir en un dominio compartido o en derechos de acceso y uso, de acuerdo con las costumbres de las comunidades indígenas de la Costa Atlántica;

- j) el Estado violó el artículo 21 de la Convención al otorgarle a la compañía SOLCARSA la concesión para el corte de madera en tierras tradicionalmente ocupadas por la Comunidad, concesión que puso en peligro el goce de los derechos de las comunidades indígenas, al considerar como tierras estatales todas aquellas que no se encuentran registradas bajo un título formal de dominio;
- k) los miembros de la Comunidad “ocupan y utilizan una parte substancial del área de la concesión”. La concesión otorgada a la compañía SOLCARSA puso en peligro los intereses económicos, la supervivencia y la integridad cultural de la Comunidad y sus miembros. “[L]as operaciones forestales de SOLCARSA [...] al llegar a las tierras usadas y ocupadas por la Comunidad Awas Tingni, en particular, podrían haber causado daño a los bosques de esta Comunidad”. La concesión y los actos estatales relacionados con ésta constituyen una violación del derecho a la propiedad;
- l) la complejidad del asunto no es excusa para que el Estado no cumpla con sus obligaciones, y para que administre las tierras indígenas no tituladas como tierras estatales;
- m) el artículo 181 de la Constitución Política de Nicaragua se refiere a la aprobación de concesiones por el Estado con respecto a tierras bajo su dominio, y no al aprovechamiento de recursos en tierras comunales. Con base en este artículo, el MARENA y el Consejo Regional de la RAAN no se encuentran facultados para autorizar el corte de madera en tierras privadas o comunales sin el consentimiento del propietario;
- n) el Estado debe adoptar medidas adecuadas para demarcar la propiedad de la Comunidad y garantizar plenamente los derechos de ésta sobre sus tierras y recursos;
- ñ) en el presente caso se debe interpretar la Convención Americana incluyendo los principios sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas, en aplicación del artículo 29 de la Convención; y
- o) el otorgamiento de la concesión a SOLCARSA y la omisión del Estado consistente en no tomar medidas que permitan garantizar los derechos de la Comunidad Awas Tingni sobre la tierra y los recursos naturales, de acuerdo con sus patrones tradicionales de uso y ocupación, violó los artículos 1 y 2 de la Convención.

