



Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Organización de los Estados Americanos



INFORME No. 75/09

PETICIÓN 286-08

ADMISIBILIDAD

COMUNIDADES INDÍGENAS NGÖBE Y SUS MIEMBROS EN EL VALLE DEL RÍO CHANGUINOLA
PANAMÁ

5 de agosto de 2009

I. RESUMEN

1. El 7 de marzo de 2008 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión Interamericana", "la Comisión" o "la CIDH") recibió una denuncia presentada por las organizaciones Cultural Survival y Alianza para la Conservación y el Desarrollo (en adelante "los peticionarios"). Asimismo, el 13 de mayo de 2008, la CIDH recibió otra denuncia separada presentada por Ernesto López y Karine Rinaldi (en adelante "los peticionarios"). Ambas peticiones fueron presentadas en favor de los miembros de varias comunidades pertenecientes al pueblo indígena ngöbe en el Valle del Río Changuinola, provincia de Bocas del Toro (en adelante "las presuntas víctimas", "los ngöbe" o "las comunidades"), en contra de la República de Panamá, (en adelante el "Estado panameño", "Panamá" o el "Estado"). En las peticiones se alegó que el Estado otorgó, sin previa consulta, una concesión para la construcción de una represa hidroeléctrica dentro del territorio ancestral ngöbe, la cual ha ocasionado graves daños al territorio, medio ambiente y forma de vida de los ngöbe; así como el reasentamiento ilegítimo de familias ngöbe; y la presencia policial en la zona para controlar la oposición al proyecto hidroeléctrico.

2. Los peticionarios alegan que el Estado de Panamá es responsable por la violación de los derechos consagrados en los artículos 5 (derecho a la integridad personal), 7 (derecho a la libertad personal), 8 (garantías judiciales), 13 (libertad de pensamiento y de expresión), 19 (derechos del niño), 21 (derecho a la propiedad), 22 (derecho de circulación y de residencia), 23 (derechos políticos) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención" o "la Convención Americana"). Los peticionarios alegan que cumplieron con el requisito de agotamiento de los recursos internos al haber interpuesto un recurso de amparo de garantías constitucionales que hasta la fecha no ha sido admitido por la Corte Suprema de Justicia, lo que constituye una excepción a tal requisito de admisibilidad con base en el retardo injustificado.

3. El Estado por su parte, sostiene que la petición debe ser declarada inadmisibles por no existir violación de los derechos humanos de las presuntas víctimas, en razón de que las comunidades ngöbe se encuentran en un área protegida y no en tierras ancestrales y por haberse realizado indemnizaciones para algunos habitantes del área que han sido reasentados. Asimismo, sostiene que no se ha cumplido el requisito de agotamiento previo de los recursos internos, establecido en el artículo 46.1.a de la Convención Americana.

4. La Comisión, tras analizar la posición de las partes y los requisitos previstos en los artículos 46 y 47 de la Convención, y sin prejuzgar sobre el fondo del asunto, concluye que la petición es admisible en cuanto a presuntas violaciones de los artículos 5, 7, 8, 13, 19, 21, 22, 23 y 25 de la Convención Americana, en concordancia con el artículo 1.1 del mismo

instrumento. Adicionalmente, en aplicación del principio *iura novit curia* la Comisión analizará, en la etapa de fondo, si existe una posible violación de los artículos 2, 16 y 24 de la Convención Americana. La Comisión decide notificar esta decisión a las partes, publicarla e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

II, TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN

A. Trámite de la Petición

5. La Comisión recibió la primera petición el 7 de marzo de 2008 y le asignó el número 286-08. La segunda petición fue recibida el 13 de mayo de 2008 y se le asignó el número 123-08. Ambas peticiones fueron acumuladas bajo el número 286-08 por tratar sobre los mismos hechos y alegaciones de violaciones de derechos humanos. Ambas peticiones también solicitaron la adopción de medidas cautelares para salvaguardar la integridad del territorio habitado por las comunidades y para garantizar la vida e integridad personal de los miembros de las comunidades, y retirar las fuerzas policiales presentes en la zona^[1].

6. El 23 de mayo de 2008, en el marco de una solicitud de información respecto a las medidas cautelares solicitadas, la CIDH transmitió copia al Estado de las partes pertinentes de la primera petición, solicitándole que dentro de un plazo de 15 días presentara información respecto la situación de presunta urgencia y daño irreparable a que se referían los peticionarios y sobre la petición en general. La respuesta del Estado, la cual trataba sobre las medidas cautelares solicitadas así como de asuntos relacionados con la admisibilidad de la petición, fue recibida el 13 de junio de 2008.

7. El 20 de agosto de 2008, en el marco de la tramitación de la petición, la CIDH transmitió copia de las partes pertinentes al Estado, solicitándole que dentro del plazo de dos meses presentara sus observaciones, conforme al artículo 30 del Reglamento de la CIDH. La respuesta del Estado fue recibida el 20 de noviembre de 2008.

8. Además, la CIDH recibió información de los peticionarios, con respecto a la admisibilidad de la petición y las medidas cautelares solicitadas, en las siguientes fechas: 7 de abril de 2008, 13 de mayo de 2008, 22 de julio de 2008, 30 de julio de 2008, 24 de septiembre de 2008, 29 de octubre de 2008, 15 de enero de 2009, 1 de julio de 2009 y 4 de agosto de 2009. Dichas comunicaciones fueron debidamente trasladadas al Estado.

9. Por otra parte, la CIDH recibió observaciones del Estado, con respecto a la admisibilidad de la petición y las medidas cautelares solicitadas, en las siguientes fechas: 19 de junio de 2008, 3 de octubre de 2008, 21 de octubre de 2008, 20 de noviembre de 2008, 22 de mayo de 2009 y 26 de junio de 2009. Dichas comunicaciones fueron debidamente trasladadas a los peticionarios.

III. POSICIÓN DE LAS PARTES

A. Posición de los peticionarios

10. Los peticionarios alegan que el Estado es responsable por la violación de los derechos humanos arriba referidos al haber aprobado, en mayo de 2007, la venta de una concesión de 20 años por 6.215 hectáreas a la empresa AES-Changuinola (en adelante "AES-Changuinola" o "la empresa") subsidiaria de la empresa Allied Energy Systems Corporation (AES). La concesión, aprobada por la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), autoriza la construcción de una serie de represas hidroeléctricas en el área del río Teribe-Changuinola en la provincia de Bocas del Toro y transfiere a la empresa la autoridad para administrar el

sector del Bosque Protector de Palo Seco, donde la primera de estas represas, denominada Chan -75 (en adelante "la represa" o "Chan-75"), está siendo construida. Los peticionarios alegan que ni el Estado ni la empresa obtuvieron el consentimiento de las comunidades para la aprobación de la concesión, de los Estudios de Impacto Ambiental correspondientes, ni respecto al inicio de la construcción de los proyectos hidroeléctricos.

11. Los peticionarios alegan que la represa Chan-75 inundaría las cuatro comunidades de Charco la Pava, Valle del Rey, Guayabal y Changuinola Arriba en donde habitan alrededor de 1005 personas, las cuales tendrían que ser todas trasladadas de sus asentamientos actuales. Indican además, que otros 4000 residentes ngöbe de las comunidades cercanas de Nance de Riscó, Valle de Riscó, Guayacán y Bajo La Esperanza corren el riesgo de perder sus rutas de transportación, sus terrenos de cultivos y las especies migratorias de peces de las cuales dependen para su subsistencia.

12. Indican que las tierras que actualmente habitan las comunidades ngöbe no están demarcadas ni tituladas, que los asentamientos actuales datan desde la década de los 1950's, no obstante, éstos se encuentran dentro de lo que siempre ha sido su territorio ancestral. Señalan los peticionarios que en 1983, el Estado de Panamá creó el Bosque Protector de Palo Seco (BPPS) el cual incluyó las tierras actualmente habitadas por los ngöbe sin su conocimiento o consentimiento. Indican que aunque las tierras de estas comunidades fueron excluidas de la Comarca Ngöbe-Buglé, creada por el Estado en 1997, éstas formaban parte de las denominadas "áreas anexas" que gozaban de los mismos derechos que tienen las comunidades dentro de la comarca y que el Estado se había comprometido a que, en una etapa posterior, demarcaría dichas tierras en nombre de las comunidades ngöbe.

13. Los peticionarios alegan que el Estado delegó a AES-Changuinola la responsabilidad de consultar con los ngöbe sobre la construcción de la represa y de instaurar un programa de reasentamiento. Indican los peticionarios que representantes de la empresa, junto con representantes de ANAM, realizaron consultas con las comunidades en dos ocasiones, durante agosto y noviembre de 2007, que consistieron en explicar los beneficios económicos que traería la represa y la naturaleza de las tierras donde serían reasentados los ngöbe. Indican los peticionarios que los miembros de las comunidades ngöbe expresaron su oposición al reasentamiento.

14. Los peticionarios alegan que a pesar de la oposición expresada por los miembros de las comunidades, a lo largo del año 2007, la empresa ejerció presión sobre algunos de los miembros individuales de las comunidades para que traspasen sus terrenos a cambio de una inadecuada indemnización monetaria. Alegan los peticionarios que a través de medidas fraudulentas y coercitivas, algunas familias ngöbe fueron reasentadas e indemnizadas de manera inadecuada, para luego dar inicio a la construcción de la represa Chan-75. A la vez, sostienen que otras familias ngöbe han permanecido en sus tierras y rehúsan ser reasentados. Los peticionarios alegan que el supuesto proceso de consulta y de indemnización realizado por la empresa no respetó las formas de organización social y política ngöbe y sus procesos de toma de decisiones, ignorando de esa manera el carácter colectivo de los derechos que ejercen sobre los territorios donde ellos habitan.

15. Los peticionarios indican que a principios de enero de 2008, la empresa comenzó la remoción de árboles dentro de las tierras donde se construiría la represa. Alegan que el Estado ha reprimido toda manifestación en contra del proyecto Chan-75. A manera de ejemplo, indican que durante una manifestación del 3 de enero de 2008, agentes policiales utilizaron la fuerza ocasionando daños corporales a mujeres y niños y deteniendo a 54 personas, incluyendo 13 menores de edad, de los cuales 2 eran infantes. Alegan que agentes del Estado habrían dictado la detención de cualquier persona que manifestase en contra de la represa, que habrían restringido el derecho de los ngöbe a salir libremente de su territorio y que se había prohibido el acceso a la entrada del BPPS a todas personas salvo a trabajadores

de construcción, residentes de las comunidades o individuos que tenían el permiso de la ANAM. Alegan además, la persecución policial de tres dirigentes ngöbe y la detención de comunitarios que protestaban por la destrucción de viviendas por la empresa, y que se habrían amenazado a comunitarios a abandonar sus comunidades con el fin de que se realicen detonaciones en la zona.

16. Los peticionarios señalan que aunque la construcción de la represa se encuentra en sus fases iniciales, los ngöbe ya han sufrido la destrucción de su medio ambiente, su forma de vida, cultura, salud e integridad personal. Indican que desde enero de 2008, además de la destrucción de su bosque, las comunidades de Charco la Pava y Valle del Rey han experimentado molestias por los ruidos provenientes del trabajo de construcción y por la detonación de explosivos que se realiza hasta después de la medianoche. Según los peticionarios, familias ngöbe han reportado que debido al polvo generado por la maquinaria de construcción, varios niños habrían comenzado a sufrir de frecuentes e intensas enfermedades respiratorias. Indican que se ha ocasionado la disminución de la calidad del agua del río debido a la sedimentación en las quebradas y ríos de los que dependen los ngöbe para sus labores diarias. Adicionalmente, los peticionarios indican que los ngöbe viven una situación de miedo e inseguridad debido a la constante vigilancia por parte de los policías, los cuales fueron contratados por la empresa AES-Changuinola para supuestamente brindar seguridad a los habitantes de la zona de construcción.

17. Indican que estos sucesos se han dado a pesar de que interpusieron un recurso de amparo de garantías constitucionales ante la Corte Suprema de Justicia de Panamá el 22 de diciembre de 2007 impugnando la aprobación del proyecto Chan-75 y a pesar también de varias denuncias respecto al proyecto hidroeléctrico así como solicitudes de reparaciones ante distintas instituciones tales como el Ministerio de Desarrollo Social, la Defensoría del Pueblo, la Autoridad Nacional de Servicios Públicos y la Autoridad Nacional del Ambiente. Tales esfuerzos no han dado resultados, y en el caso del recurso de amparo de garantías constitucionales, éste no ha sido admitido hasta la fecha por encontrarse en etapa procesal de estudio.

B. Posición del Estado

18. Por su parte, el Estado solicita que se declare inadmisibles la petición por cuanto no configura violación alguna de derechos humanos y no se han agotado los recursos internos.

19. El Estado afirma que la represa Chan-75 se encuentra ubicada dentro del Bosque Protector Palo Seco (BPPS) el cual tiene categoría de "área protegida" y no de "tierra ancestral" o de "comarca indígena, por lo que no se están afectando tierras ancestrales ngöbe, aduciendo que las mismas fueron ocupadas por población alrededor de los años sesenta, "en virtud de la naturaleza nómada de estas etnias". Igualmente, el Estado asevera la legalidad de la concesión para la represa mediante resoluciones gubernamentales que aprueban el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto Chan-75 y su subsiguiente modificación, así como de la aprobación del contrato entre ANAM y la empresa AES-Changuinola, y la concesión parcial de administración sobre un área dentro del BPPS.

20. Indica que el Ministerio de Desarrollo Social conjuntamente con la Secretaría de Energía ha realizado reuniones con líderes indígenas para tratar sobre la construcción de la represa Chan-75 y las repercusiones al desarrollo social de los habitantes que deben ser reubicados y al desarrollo energético del país. El Estado señala que dentro de las estrategias del Gobierno Nacional, se han determinado alternativas de solución para los ngöbe que consisten en giras de salud, inscripciones para personas que no han sido debidamente registradas y la distribución masiva de alimentos.

21. El Estado sostiene que los peticionarios han ignorado las indemnizaciones

efectuadas por la empresa para con algunos habitantes del área que han negociado con la misma. Además, alegan que se han elaborado nuevos Estudios de Impacto Ambiental respecto a nuevas reubicaciones de los habitantes en áreas aledañas las cuales serán evaluadas por la ANAM. Indica que se encuentra en comunicación directa con la empresa a fin de supervisar las reubicaciones de los pobladores y las indemnizaciones necesarias.

22. Sostiene el Estado, que las quejas respecto a las actuaciones de los policías fueron presentadas ante la Defensoría del Pueblo, con quien la ANAM ha colaborado y brindado toda la información requerida a fin de aclarar los hechos denunciados. El Estado sostiene que también ha mantenido contacto con la Defensoría del Pueblo, la cual, según el Estado, ha determinado que los conflictos suscitados en algún momento en la zona han sido subsanados y que el proceso de reasentamiento se está llevando a cabo en perfecto orden y en protección a los derechos humanos de los habitantes de la zona.

23. El Estado sostiene que lo acontecido durante la manifestación del 3 de enero de 2008, no constituyó represión policial, indicando que según una nota policial, el incidente se suscitó haciendo uso de fuerza no letal. El Estado alega que los peticionarios ignoraron deliberadamente los intentos del Corregidor de Valle de Riscó y el Jefe de la Zona Policial de Bocas del Toro para dialogar con los manifestantes para que despejaran la vía que ocupaban, indicándoles que no era pertinente exponer a sus hijos en la manifestación por posibles perjuicios físicos y mentales.

24. Manifiesta el Estado que luego de la dispersión de la protesta de los ngöbe, los adultos fueron llevados a una subestación de policía y los niños remitidos con funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social. Por tanto, el Estado niega rotundamente que a los niños se les haya dado golpes. Igualmente, el Estado niega que se haya dado amenazas contra líderes ngöbe o que se haya restringido la libertad de circulación contra ningún poblador del área.

25. El Estado sostiene que existen procesos judiciales internos en curso que no se han agotado, y por ende la petición no cumple con los requisitos de admisibilidad.

IV. ANÁLISIS

A. Competencia *ratione personae*, *ratione loci*, *ratione temporis* y *ratione materiae* de la Comisión Interamericana

26. Los peticionarios se encuentran facultados por el artículo 44 de la Convención Americana para presentar denuncias ante la CIDH. La petición señala como presuntas víctimas a comunidades pertenecientes al pueblo indígena ngöbe y sus miembros^[2], respecto de quienes el Estado se comprometió a respetar y garantizar los derechos consagrados en la Convención Americana. En lo concerniente al Estado, la Comisión señala que Panamá es un Estado parte en la Convención Americana desde el 8 de mayo de 1978, fecha en que depositó su instrumento de ratificación. Por lo tanto la Comisión tiene competencia *ratione personae* para examinar la petición.

27. La Comisión tiene competencia *ratione loci* para conocer esta petición por cuanto en la misma se alegan violaciones de derechos protegidos en la Convención Americana que habrían tenido lugar dentro del territorio de un Estado parte.

28. Los peticionarios alegan que el Estado ha violado derechos consagrados en la Convención Americana, por tanto la Comisión tiene competencia *ratione temporis*, por cuanto la obligación de respetar y garantizar los derechos protegidos en la Convención, se encontraba en vigor para el Estado en la fecha en que habrían ocurrido los hechos alegados en la petición. Finalmente, la CIDH tiene competencia *ratione materiae* porque en la petición se denuncian

violaciones a derechos humanos protegidos en la Convención Americana.

B. Otros requisitos de admisibilidad de la petición

1. Agotamiento de los recursos internos

29. El artículo 46.1 de la Convención establece como requisito para admisión de una petición a) que se hayan interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos. El artículo 46.2 establece que no se aplicará cuando: a) no exista en la legislación interna del Estado que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados; b) no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos, y c) haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos. La jurisprudencia del sistema interamericano es clara en indicar que solamente deben ser agotados aquellos recursos que sean adecuados y eficaces para remediar, de ser pertinentes, la cuestión planteada.

30. La Comisión analizará el agotamiento de recursos internos considerando que los peticionarios alegan que a raíz de la aprobación de la concesión para la construcción de Chan-75 dentro de las tierras actualmente habitadas por las comunidades se violaron los derechos colectivos de las comunidades indígenas ngöbe en la región del Valle del Río Changuinola, Bocas del Toro porque 1) se desconocieron los derechos de propiedad colectiva sobre las tierras que habitan; 2) no se realizó una consulta previa efectiva que tuviera en consideración la representación tradicional de las comunidades y sus propias formas de toma de decisiones; 3) la integridad de su territorio ha sido afectada por el inicio de la construcción la cual ha contaminado el medio ambiente y ha generado afectaciones físicas a los miembros comunitarios; y 4) se ha reprimido toda manifestación de oposición pacífica al proyecto hidroeléctrico lo que ha resultado en la persecución, agresión en contra y detención de miembros de las comunidades y la limitación del derecho a su libre circulación dentro de su territorio.

31. Los peticionarios argumentan que han cumplido con este requisito al haber interpuesto un recurso de amparo de garantías constitucionales ante la Corte Suprema de Justicia el 22 de diciembre de 2007 en contra de la Administradora General de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) por haber emitido la resolución aprobando la construcción de la represa Chan-75 sin el consentimiento previo, libre e informado de los ngöbe.

32. Los peticionarios indican que previo al recurso de amparo, habían realizado una serie de denuncias respecto las concesiones a la empresa, el proyecto hidroeléctrico y también solicitando reparaciones ante distintas instituciones tales como el Ministerio de Desarrollo Social, la Defensoría del Pueblo, la Autoridad Nacional de Servicios Públicos y la Autoridad Nacional del Ambiente. Con respecto a la presencia policial en la zona después de la manifestación de enero de 2008, los peticionarios indican que hubo denuncia por parte de la alcaldesa de Changuinola sobre las acciones intimidatorias de la policía ante el Sub-Comisionado de la Policía en Bocas del Toro. Tales esfuerzos tampoco han dado resultados.

33. El Estado por su parte afirma que existen procesos judiciales en curso los cuales no se han agotado; sin embargo, no precisa cuáles son esos procesos judiciales o en qué etapa se encuentran. El Estado no hizo referencia específica sobre el recurso de amparo de garantías constitucionales mencionado por los peticionarios.

34. La Comisión observa que el recurso de amparo de garantías constitucionales referido alegó la violación de derechos fundamentales de las comunidades ngöbe bajo la Constitución Política de Panamá^[3] como consecuencia de varios hechos alegados *inter alia*: la

aprobación de la Concesión de Administración Parcial del Área Protegida de Palo Seco que permitió el traslado de las comunidades ngöbe sin haber obtenido un Plan de Reubicación para el proyecto Chan-75 y sin el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades; el desalojo de miembros comunitarios con presencia policial; el desconocimiento de los derechos territoriales de las comunidades; los daños ambientales generados; y el acoso y presión que sienten los miembros comunitarios para abandonar sus tierras por parte de autoridades de la fuerza pública a cambio de indemnizaciones inadecuadas^[4].

35. Por tanto, la CIDH considera que, al haber interpuesto un recurso de amparo de garantías constitucionales denunciando los mismos hechos contenidos en su petición, los peticionarios han utilizado los recursos internos disponibles en Panamá. La Comisión observa que el Estado que alega la falta de agotamiento de recursos legales internos tiene la obligación de probar la efectividad de los recursos que entiende no han sido agotados. Al no informar sobre el recurso de amparo interpuesto por los peticionarios o sobre la existencia de algún recurso que los peticionarios deberían de haber agotado, la Comisión concluye que el Estado no ha comprobado la efectividad de los recursos legales disponibles dentro del Estado de Panamá. El Estado no ha indicado la existencia de cualquier otro recurso que debería haber sido agotado por los peticionarios.

36. Debido a que el referido recurso de amparo hasta la fecha no ha sido admitido por la Corte Suprema de Justicia de Panamá por encontrarse todavía en etapa de estudio desde que fue presentado el 22 de diciembre de 2007, no habiendo tramitado el recurso "sin demora" según lo previsto por el derecho interno^[5], se aplica la excepción contenida en el artículo 46.2.c de la Convención Americana por haber un retardo injustificado en la decisión sobre dicho recurso de amparo. En la evaluación de la razonabilidad de la duración de un proceso, en ciertas circunstancias es necesario tomar en cuenta el interés supuestamente afectado; en este caso, la alegada continuidad de las amenazas a la integridad física, social y cultural de miembros del pueblo indígena presuntamente afectado.

37. La CIDH ha observado anteriormente que aunque la Constitución Política de Panamá reconoce los derechos de propiedad de las comunidades indígenas, de su revisión a los efectos de admisibilidad, se evidencia que los ngöbe no han contado con los procedimientos que la misma Constitución estima necesarios para que las comunidades indígenas puedan lograr el reconocimiento y protección legal de sus tierras, como es el caso de aquellas comunidades que cuentan con una comarca; y como consecuencia de esto, las comunidades indígenas fuera del régimen de comarcas no han contado con un mecanismo efectivo y permanente para solicitar y obtener el reconocimiento legal de sus tierras^[6]. Por tanto, aplica de igual manera, la excepción contenida en el artículo 46.2.a. de la Convención al no existir en la legislación interna de Panamá, el debido proceso legal para la protección de los derechos que se alegan como violados por los peticionarios.

38. Sólo resta señalar que la invocación de las excepciones a la regla del agotamiento de los recursos internos previstas en el artículo 46.2 de la Convención se encuentra estrechamente ligada a la determinación de posibles violaciones a ciertos derechos allí consagrados, tales como las garantías de acceso a la justicia. Sin embargo, el artículo 46.2, por su naturaleza y objeto, es una norma con contenido autónomo, *vis á vis* las normas sustantivas de la Convención. Por lo tanto, la determinación de que si las excepciones a la regla del agotamiento de los recursos internos previstas en dicha norma resultan aplicables al caso en cuestión debe llevarse a cabo de manera previa y separada del análisis del fondo del asunto, ya que depende de un estándar de apreciación distinto de aquél utilizado para determinar la violación de los artículos 8 y 25 de la Convención. Cabe aclarar que las causas y los efectos que han impedido el agotamiento de los recursos internos en el presente caso serán analizados, en lo pertinente, en el informe que adopte la Comisión sobre el fondo de la

controversia, a fin de constatar si efectivamente configuran violaciones a la Convención Americana.

2. Plazo de presentación

39. Conforme al artículo 46.1.b de la Convención Americana constituye un requisito de la admisibilidad la presentación de las peticiones dentro del plazo de seis meses a partir de la notificación al presunto lesionado de la sentencia que agote los recursos internos. El artículo 32 del Reglamento de la Comisión consagra que "en casos en los cuales resulten aplicables las excepciones al requisito del previo agotamiento de los recursos internos, la petición deberá presentarse dentro de un plazo razonable, a criterio de la Comisión. A tal efecto, la Comisión considerará la fecha en que haya ocurrido la presunta violación de los derechos y las circunstancias de cada caso".

40. En el presente caso, la Comisión se pronunció *supra* sobre la aplicabilidad de la excepción al requisito de agotamiento de recursos internos. Considerando que los peticionarios presentaron un recurso de amparo alegando la violación de los mismos derechos humanos que alegan en su petición ante la CIDH la cual no ha sido admitida en más de un año; y considerando también la evolución y continuidad de la situación denunciada y, la fecha de presentación de la petición ante la CIDH, la Comisión estima que la denuncia se ha presentado dentro de un plazo razonable. Por lo tanto, el requisito relativo al plazo de presentación se cumple conforme a lo establecido en el artículo 32 de su Reglamento.

3. Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacionales

41. Los artículos 46.1.c y 47.d de la Convención establecen como requisitos de admisibilidad que la materia de la petición o comunicación no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional y que no sea la reproducción sustancial de una petición anterior ya examinada por la Comisión o por otro organismo internacional.

42. No surge del expediente que la materia de la petición esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional ni que reproduzca una petición ya examinada por la Comisión o por otro organismo internacional.

43. Por lo tanto, la Comisión concluye que se han cumplido los requisitos establecidos en los artículos 46.1.c y 47.d de la Convención.

4. Caracterización de los hechos alegados

44. A los efectos de la admisibilidad, la Comisión debe decidir si los hechos alegados pueden caracterizar una violación de los derechos, según lo estipulado en el artículo 47.b de la Convención Americana, o si la petición es "manifiestamente infundada" o es "evidente su total improcedencia", conforme al inciso c) de dicho artículo. El criterio de evaluación de esos requisitos difiere del que se utiliza para pronunciarse sobre el fondo de una petición; la Comisión debe realizar una evaluación *prima facie* para determinar si la petición establece el fundamento de la violación, posible o potencial, de un derecho garantizado por la Convención, pero no para establecer la existencia de una violación de derechos. Esta determinación constituye un análisis primario, que no implica prejuzgar sobre el fundamento del asunto.

45. Con respecto a las alegaciones sobre el desconocimiento de los derechos de propiedad colectiva de las presuntas víctimas, así como la presunta falta de consulta previa antes de la aprobación del proyecto Chan-75, la Comisión observa que tienden a caracterizar una posible violación del artículo 21 de la Convención Americana.

46. En relación con las alegaciones de que la presunta falta de consulta previa sobre el proyecto Chan-75 violó el derecho de participación política y de buscar, recibir y difundir información al respecto, la Comisión considera que tienden a caracterizar presuntas violaciones de los artículos 23 y 13 de la Convención, respectivamente^[7]. La CIDH señala que las alegaciones de los peticionarios en relación con la presunta violación de libertad de expresión bajo el artículo 13 se debe a que la falta de consulta previa con las comunidades presuntamente coartó su acceso a información sobre actividades que afectarían sus derechos y de manera adicional, se ha dado la presunta represión y persecución en contra de comunitarios que han manifestado su oposición a la construcción de la represa Chan-75.

47. Con respecto a las alegaciones de que las manifestaciones de oposición pacífica en contra de la represa Chan-75 resultaron en la represión, persecución y detención arbitraria de miembros comunitarios ngöbe, la CIDH considera que tienden a caracterizar posibles violaciones de los artículos 5 y 7 de la Convención Americana. Con respecto a las alegaciones de que esas presuntas violaciones impactaron a niños ngöbe, la CIDH considera que tienden a caracterizar una presunta violación del artículo 19 de la Convención.

48. Asimismo, la Comisión, en aplicación del principio *iura novit curia*, observa que las alegaciones arriba referidas sobre la represión de toda manifestación de oposición al proyecto Chan-75 tienden a caracterizar una posible violación del artículo 16 de la Convención Americana. Adicionalmente, con respecto a las alegaciones sobre los efectos de la construcción de la represa Chan-75 sobre el medio ambiente y la salud física de miembros comunitarios, la CIDH considera que tienden a caracterizar presuntas violaciones del artículo 5 de la Convención Americana.

49. En relación con las alegaciones de que los ngöbe no podían salir libremente de su territorio o recibir visitas de personas fuera de las comunidades, la CIDH considera que tienden a caracterizar una posible violación del artículo 22 de la Convención.

50. En relación con las alegaciones de que los recursos internos en Panamá han sido inefectivos, la CIDH considera que tienden a caracterizar una posible violación de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana. En aplicación del principio *iura novit curia*, la CIDH considera que tales alegaciones también tienden a caracterizar una presunta violación del artículo 2 de la Convención. Por otra parte, la Comisión observa que tales alegaciones, al implicar la falta de acceso a la justicia por parte de las presuntas víctimas en razón de su pertenencia étnica, de ser probadas, podrían tender a caracterizar una violación del artículo 24 de la Convención Americana^[8].

51. En consecuencia, la Comisión considera satisfechos los requisitos establecidos en el artículo 47.c de la Convención Americana.

V. CONCLUSIÓN

52. La Comisión concluye que tiene competencia para conocer la denuncia, que la petición es admisible de conformidad con los artículos 46 y 47 de la Convención por la presunta violación de los artículos 5, 7, 8, 13, 19, 21, 22, 23 y 25 de la Convención Americana en conexión con el artículo 1.1 del mismo Convenio. Además, por aplicación del principio *iura novit curia*, la Comisión analizará en la etapa del fondo la posible aplicación de los artículos 2, 16 y 24 de la Convención.

53. En virtud de los argumentos de hecho y de derecho antes expuestos, y sin prejuzgar sobre el fondo del asunto,

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS,

DECIDE:

1. Declarar admisible la presente petición respecto a los artículos 5, 7, 8, 13, 19, 21, 22, 23 y 25 de la Convención Americana en conexión con el artículo 1.1 del mismo Convenio. Además, por aplicación del principio *iura novit curia*, la Comisión analizará en la etapa del fondo la posible aplicación de los artículos 2, 16 y 24 de la Convención.
2. Transmitir el presente informe a los peticionarios y al Estado.
3. Continuar con su análisis de fondo del caso.
4. Publicar el presente informe e incluirlo en el Informe Anual de la Comisión a la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la ciudad de Washington, D.C., a los 5 días del mes de agosto de 2009. (Firmado): Luz Patrica Mejía, Presidenta; Víctor E. Abramovich, Primer Vicepresidente; Felipe González, Segundo Vicepresidente; Sir Clare K. Roberts, Paulo Sérgio Pinheiro y Paolo G. Carozza, Miembros de la Comisión.

[1] El 17 de junio de 2009, la Comisión Interamericana otorgó medidas cautelares a favor de las comunidades ngöbe con el fin de evitar daños irreparables a su derecho de propiedad y su seguridad. La CIDH solicitó al Estado de Panamá suspender las obras de construcción y demás actividades relacionadas con la concesión hasta tanto los órganos del sistema Interamericano de Derechos Humanos adopten una decisión definitiva sobre el asunto planteado en la presente petición. Asimismo, la CIDH solicitó al Estado de Panamá adoptar las medidas necesarias para garantizar la libre circulación y la vida e integridad personal de los miembros de la comunidad ngöbe con el fin de evitar actos de violencia o medidas intimidatorias.

[2] Las presuntas víctimas comprenden principalmente cuatro comunidades pertenecientes al pueblo indígena ngöbe – Charco la Pava, Valle del Rey, Guayabal y Changuinola Arriba – las cuales conjuntamente tienen 1.005 habitantes. Adicionalmente, se mencionan otras comunidades ngöbe – Nance de Riscó, Valle de Riscó, Guayacán y Bajo la Esperanza, con una población de 4.000 - que estarían afectadas por las mismas acciones del Estado que son alegadas por los peticionarios. Todas estas comunidades se encuentran ubicadas en lugares geográficos específicos, cuyos miembros pueden ser individualizados e identificados. Al respecto ver en Corte I.D.H.: Caso de las Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó. Medidas Provisionales. Resolución de 6 de marzo de 2003, considerando noveno; Caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. Medidas Provisionales. Resolución de 18 de junio de 2002, considerando octavo; Caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. Medidas Provisionales. Resolución de 24 de noviembre de 2000, considerando séptimo; Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C Nº 79, párr. 149; Caso Pueblo Indígena de Sarayaku. Medidas Provisionales. Resolución de 6 de julio de 2004, párrafo 9.

[3] Recurso de amparo de garantías constitucionales presentado ante el Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia por Donaldo Sousa y Susana Serracín, 22 de diciembre de 2007 (Documento que consta en el expediente ante la CIDH). Entre las disposiciones constitucionales que fundamentan este recurso se encuentra el artículo 127 de la Constitución Política que establece:

El Estado garantizará 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.

[4] Recurso de amparo de garantías constitucionales presentado ante el Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia por Donaldo Sousa y Susana Serracín, 22 de diciembre de 2007 (Documento que consta en el expediente ante la CIDH), Sección 3, (Sobre hechos que fundamentan el presente recurso): Puntos primero a duodécimo.

[5] Ver, Código Judicial de Panamá, Título III, Capítulo I: Artículo 2620: El tribunal a quien se dirija la demanda la admitirá sin demora, si estuviera debidamente formulada y no fuere manifiestamente improcedente y, al mismo tiempo, requerirá de la autoridad acusada que envíe la actuación o, en su defecto, un informe acerca de los hechos materia del recurso.

[6] Ver, CIDH, Informe (Admisibilidad) Petición 12.354, Pueblo Indígena Kuna de Madungandi y Emberá de Bayano y sus Miembros (Panamá), 21 de abril de 2009, párr. 49.

[7] Ver, CIDH, Informe No. 62/94, Petición 167/03 (Admisibilidad), Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros, 13 de octubre de 2004.

[8] Ver, CIDH, Informe No. 62/94, Petición 167/03 (Admisibilidad), Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros, 13 de octubre de 2004; CIDH, Informe (Admisibilidad) Petición 12.354, Pueblo Indígena Kuna de Madungandi y Emberá de Bayano y sus Miembros (Panamá), 21 de abril de 2009.

