

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua

Sentencia de 1 de febrero de 2000
(Excepciones Preliminares)

En el caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni (en adelante “la Comunidad” o “la Comunidad Mayagna”),

la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte”, “la Corte Interamericana” o “el Tribunal”), integrada por los siguientes jueces:

Antônio A. Cançado Trindade, Presidente
Máximo Pacheco Gómez, Vicepresidente
Hernán Salgado Pesantes, Juez
Oliver Jackman, Juez
Alirio Abreu Burelli, Juez
Sergio García Ramírez, Juez
Carlos Vicente de Roux Rengifo, Juez y
Alejandro Montiel Argüello, Juez ad hoc;

presentes, además,

Manuel E. Ventura Robles, Secretario y
Renzo Pomi, Secretario adjunto

de acuerdo con el artículo 36.6 de su Reglamento (en adelante “el Reglamento”), dicta la siguiente sentencia sobre la excepción preliminar interpuesta por el Estado de Nicaragua (en adelante “el Estado” o “Nicaragua”).

Introducción de la Causa

1. Este caso fue sometido a la Corte por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión” o “la Comisión Interamericana”) el 4 de junio de 1998. Se originó en la denuncia 11.577, recibida en la Secretaría de la Comisión el 2 de octubre de 1995.

II

Hechos Expuestos en la Demanda

2. En los siguientes párrafos, la Corte resume los hechos alegados por la Comisión en el escrito de demanda, relevantes para la consideración de la excepción preliminar:

- a) La Comunidad Mayagna de Awas Tingni es una comunidad indígena Mayagna o Sumo de la Costa Atlántica o Caribeña de Nicaragua. Con 142 familias aproximadamente, la Comunidad tiene una población de alrededor de 630 individuos y su aldea principal se encuentra sobre el río Wawa, dentro del Municipio de Waspan, en la Región Autónoma Atlántico Norte (RAAN);
- b) los miembros de la Comunidad dialogan entre sí casi exclusivamente en el idioma mayagna, aunque la mayoría puede también comunicarse en español;
- c) la Comunidad funciona bajo una estructura de liderazgo tradicional, basada en la costumbre, reconocida por los artículos 89 y 180 de la Constitución nicaragüense y 11(4) del Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua, Ley No. 28 de 1987;
- d) el liderazgo de la Comunidad está compuesto por una Junta Directiva Comunal, cuyos miembros son elegidos por la misma y responden directamente a ella. La Comunidad subsiste principalmente de la agricultura familiar y comunal, la recolección de frutas y plantas medicinales, la caza y la pesca, actividades llevadas a cabo dentro de determinado espacio territorial, de acuerdo con un sistema

tradicional de tenencia de la tierra que está vinculado a la organización socio-política de la Comunidad;

- e) el 28 de junio de 1995 la Junta Directiva del Consejo Regional de la RAAN emitió una disposición administrativa, por medio de la cual “recon[oció un] convenio firmado entre el Gobierno Regional Autónomo y la Empresa Solcarsa S.A.” para “iniciar operaciones forestales [...] en la zona de Wakambay”;
- f) el 11 de julio de 1995 el representante legal de la Comunidad envió una carta al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARENA), en la cual la Comunidad protestaba en contra del posible otorgamiento de una concesión en sus tierras, sin haber sido previamente consultada, a la compañía Sol del Caribe, S.A. (SOLCARSA);
- g) el 11 de septiembre de 1995 la Comunidad interpuso un primer recurso de amparo ante el Tribunal de Apelaciones de Matagalpa en contra del MARENA para tratar de detener el otorgamiento de la concesión. Dicho recurso fue declarado improcedente el 19 de septiembre de 1995 por no haber sido presentado dentro del plazo legal, el cual consistía en un período de 30 días contados a partir del momento en que la Comunidad se enteró de que la concesión estaba en trámite. Dos días más tarde la Comunidad presentó un recurso de amparo por la vía de hecho ante la Corte Suprema de Justicia, solicitando la revisión de la decisión del Tribunal de Apelaciones, pero ésta no se pronunció hasta un año y medio más tarde, rechazándolo por extemporáneo el 27 de febrero de 1997;
- h) el 13 de marzo de 1996 el Estado, a través del MARENA, otorgó una concesión por 30 años a SOLCARSA para explotar aproximadamente 62,000 hectáreas de selva tropical en la región de la Costa Atlántica, dentro de las tierras reclamadas por la Comunidad;
- i) el 20 de marzo de 1996 los abogados del MARENA comunicaron a los abogados de la Comunidad que la concesión otorgada a SOLCARSA había sido aprobada por el Consejo Regional de la RAAN, que las comunidades indígenas de la región no gozaban en sí de personalidad o existencia legal independiente, sino que estaban representadas por el Consejo Regional y que, como éste había aprobado la concesión, entonces la misma era válida;
- j) el 21 de marzo de 1996 los líderes de la Comunidad presentaron una solicitud ante el pleno del Consejo Regional para que se les

asistiera en la demarcación de sus tierras ancestrales y para detener el avance de la concesión otorgada sin el consentimiento de las comunidades;

k) el 22 de marzo de 1996 la Junta Directiva del Consejo Regional indicó a los abogados de la Comunidad que la resolución adoptada por ella el 25 (sic) de junio de 1995 estaba sujeta a ratificación por parte del pleno del Consejo Regional, ratificación que no se había producido, y que la Junta Directiva en sí misma no había otorgado, ni otorgaría, el consentimiento requerido para una concesión;

l) el 29 de marzo de 1996 dos miembros del Consejo Regional de la RAAN interpusieron un recurso de amparo ante la Corte Suprema en contra de la concesión a SOLCARSA. Esta acción fue entablada con el fundamento de que la concesión no era válida porque no había sido aprobada por el pleno del Consejo Regional, como lo exigía el artículo 181 de la Constitución nicaragüense. La Corte Suprema de Justicia se pronunció en favor de este recurso y declaró la inconstitucionalidad de la concesión el 27 de febrero de 1997;

m) posteriormente, funcionarios del Estado realizaron gestiones para que la concesión fuese sometida a la aprobación del Consejo Regional de la RAAN. El 8 de octubre de 1997 la mayoría de dicho Consejo votó a favor de la concesión. En virtud de lo anterior, el 7 de noviembre de 1997, la Comunidad interpuso un segundo recurso de amparo, esta vez en contra de “los miembros” de la Junta Directiva que inicialmente habían votado a favor de la concesión y de “los miembros” que, el 8 de octubre de 1997, formaron la mayoría del Consejo Regional y aprobaron la concesión referida. En este recurso, la Comunidad denunció a los miembros mencionados por haber aprobado la concesión sin haber considerado los derechos de las comunidades indígenas, a pesar de existir una solicitud formal al respecto hecha por ella al Consejo Regional;

n) el 12 de noviembre de 1997 el Tribunal de Apelaciones de Matagalpa admitió el segundo recurso de amparo, mandó a notificar a los demandados para que presentaran sus informes a la Corte Suprema de Justicia y negó la solicitud de la Comunidad de suspender inmediatamente la concesión a SOLCARSA; y

o) el 12 de febrero de 1998 la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua emitió una orden de ejecutoria de la sentencia de 27 de febrero de 1997 a favor de los miembros del Consejo Regional de la

RAAN que habían interpuesto el recurso de amparo arriba mencionado (supra I).

III

Procedimiento Ante La Comisión

3. El 2 de octubre de 1995 la Comisión recibió en su Secretaría una denuncia hecha por el señor Jaime Castillo Felipe, dirigente principal de la Comunidad, por sí mismo y en representación de la Comunidad.
4. El 3 de diciembre de 1995 la Comisión recibió una solicitud suplementaria sobre medidas cautelares, en virtud de que el Estado estaba a punto de otorgar la concesión a SOLCARSA para comenzar la explotación de madera en las tierras comunales.
5. El 19 de enero de 1996 los peticionarios solicitaron a la Comisión una audiencia para participar en su 91º período de sesiones, pero la Comisión les informó que no sería posible acceder a su solicitud.
6. El 5 de febrero de 1996 la Comisión inició la tramitación del caso y envió al Estado las partes pertinentes de la petición, solicitándole que suministrara la información correspondiente en un plazo de 90 días.
7. El 13 de marzo de 1996 la Comunidad presentó a la Comisión dos artículos de prensa que “señalaban el otorgamiento de [la] concesión” a SOLCARSA y una carta del Ministro de Ambiente y Recursos Naturales al presidente de SOLCARSA, informándole que “su solicitud de concesión forestal estaba en trámite, lo que faltaba era firmar el contrato de su concesión”, y estableciendo que el obstáculo principal lo constituía las reclamaciones de la Comunidad.
8. Mediante comunicación de 28 de marzo de 1996, los peticionarios enviaron a la Comisión un proyecto de memorándum de entendimiento para llegar a una solución en el caso, documento que había sido presentado a los Ministros de Relaciones Exteriores y de Ambiente y Recursos Naturales.
9. El 17 de abril de 1996 los peticionarios presentaron un documento mediante el cual otras comunidades indígenas de la RAAN y el Movimiento

Indígena de la Región Autónoma Atlántico Sur se adherían a la petición presentada ante la Comisión.

10. El 3 de mayo de 1996 se realizó una reunión informal entre las partes y la Comisión con el fin de llegar a una solución amistosa en el caso; el 6 de los mismos mes y año, la Comisión se puso a disposición de las partes para lograr este objetivo y les otorgó un plazo de 30 días para que emitieran su respuesta al respecto. El 8 y 20 de mayo de 1996 los peticionarios y el Estado, respectivamente, accedieron a dicha propuesta.

11. El 20 de junio de 1996 se celebró una segunda reunión entre las partes y la Comisión. En esta reunión, Nicaragua rechazó el acuerdo de entendimiento presentado por los peticionarios. A su vez, los peticionarios solicitaron al Estado que presentara un procedimiento para delimitar las tierras de la Comunidad y que, mientras esto ocurría, suspendiera la concesión otorgada a SOLCARSA; informaron que se había iniciado la construcción de carreteras hacia las tierras de la Comunidad; y propusieron que la Comisión visitara Nicaragua para dialogar con las partes.

12. El 3 de octubre de 1996 se celebró la tercera reunión entre las partes y la Comisión. En ella, los peticionarios solicitaron al Estado que no otorgara más concesiones en la zona, que iniciara el proceso de demarcación de las tierras de la Comunidad y que diferenciara éstas de las tierras estatales. Por su parte, el Estado presentó documentos probatorios y anunció la creación de la Comisión Nacional de Demarcación, invitando a los peticionarios a participar en la misma.

13. El 5 de marzo de 1997 los peticionarios reiteraron a la Comisión su solicitud de medidas cautelares, frente a la amenaza del inicio de las operaciones forestales en las tierras indígenas y el 12 de los mismos mes y año la Comisión solicitó al Estado que le informara al respecto en un plazo de 15 días. El 20 de marzo de 1997 Nicaragua solicitó a la Comisión un plazo de 30 días para responder a su solicitud y ésta lo concedió.

14. El 3 de abril de 1997 los peticionarios informaron a la Comisión sobre el fallo de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua de 27 de febrero de 1997, el cual resolvió el recurso de amparo interpuesto por miembros del Consejo Regional de la RAAN y declaró la inconstitucionalidad de la concesión otorgada por MARENA, debido a que la misma no reunía el requisito del artículo 181 de la Constitución nicaragüense. También informaron que el Estado no había suspendido la actividad forestal bajo la concesión.

15. El 23 de abril de 1997 el Estado solicitó a la Comisión que desechara las medidas cautelares solicitadas por los peticionarios debido a la expedición de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, que el mismo se comprometía a cumplir. Sin embargo, el 11 de junio del mismo año, los peticionarios informaron a la Comisión que, a pesar de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, el Estado y SOLCARSA continuaban actuando como si la concesión fuera válida.

16. En audiencia de 8 de octubre de 1997 ante la Comisión, los peticionarios señalaron que proseguían las operaciones forestales en las tierras de la Comunidad y pidieron a la Comisión que observara la situación in situ. El 27 de octubre del mismo año, tres días antes de la visita programada por la Comisión a Nicaragua, el Estado le informó que no era necesaria la visita debido a que se estaba preparando un escrito de información adicional al respecto.

17. El 31 de octubre de 1997 la Comisión solicitó al Estado la adopción de medidas cautelares tendientes a suspender la concesión otorgada a SOLCARSA y fijó un plazo de 30 días para que el Estado informase sobre ellas. Ese mismo día, la Comisión reiteró al Estado que diera su respuesta con respecto a la solicitud de 5 de febrero de 1996 con motivo de la iniciación del procedimiento y le otorgó un plazo de 30 días a tales efectos.

18. El 5 de noviembre de 1997 el Estado solicitó a la Comisión que cerrara el caso ya que el Consejo Regional de la RAAN había ratificado la aprobación de la concesión a SOLCARSA, subsanando el error de forma cometido y, por ende, quedando así vigente la concesión.

19. El 17 de noviembre de 1997 los peticionarios manifestaron que el aspecto central de la denuncia era la falta de protección por parte de Nicaragua de los derechos de la Comunidad sobre sus tierras ancestrales, situación que aún permanecía vigente. Asimismo, con respecto a la ratificación del Consejo Regional de la RAAN, señalaron que este Consejo era parte de la organización político-administrativa del Estado y que había actuado sin tomar en cuenta los derechos territoriales de la Comunidad. Por último, solicitaron a la Comisión que procediera a rendir un informe de acuerdo con el artículo 50 de la Convención.

20. El 4 de diciembre de 1997 el Estado envió una comunicación a la Comisión señalando que los peticionarios habían interpuesto, el 7 de noviembre de 1997, un recurso de amparo, solicitando al Tribunal de

Apelaciones de Matagalpa que declarara nula la concesión a SOLCARSA, por lo que no se habían agotado los recursos internos e invocó la aplicación de los artículos 46 de la Convención y 37 del Reglamento de la Comisión, posición que el Estado reiteró el 19 de diciembre de 1997.

21. El 2 de marzo de 1998 el Estado comunicó a la Comisión que los peticionarios habían presentado, el 22 de enero del mismo año, una solicitud ante la Corte Suprema de Justicia de ejecución de la sentencia de 27 de febrero de 1997 dictada por ese tribunal. En esta oportunidad el Estado reiteró su posición de que no se habían agotado los recursos internos debido a los recursos de amparo interpuestos por la Comunidad y solicitó a la Comisión que se abstuviera de continuar conociendo del caso.

22. El 3 de marzo de 1998 la Comisión Interamericana aprobó el Informe No. 27/98, el cual fue transmitido al Estado el 6 de los mismos mes y año. En dicho Informe, la Comisión concluyó:

141. Sobre la base de las acciones y omisiones examinadas, (...) que el Estado de Nicaragua no ha cumplido con sus obligaciones bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El Estado de Nicaragua no ha demarcado las tierras comunales de la Comunidad Awas Tingni, ni de otras comunidades indígenas. Tampoco ha tomado medidas efectivas que aseguren los derechos de propiedad de la Comunidad en sus tierras. Esta omisión por parte del Estado constituye una violación a los artículos 1, 2, y 21 de la Convención, los cuales en su conjunto establecen el derecho a dichas medidas efectivas. Los artículos 1 y 2 obligan a los Estados a tomar las medidas necesarias para implementar los derechos contenidos en la Convención.

142. El Estado de Nicaragua, es responsable por violaciones al derecho a la propiedad en forma activa, consagrado en el artículo 21 de la Convención, al otorgar una concesión a la compañía SOLCARSA para realizar en las tierras Awas Tingni trabajos de construcción de carreteras y de explotación maderera, sin el consentimiento de la Comunidad Awas Tingni.

143. [...] el Estado de Nicaragua no garantizó un recurso efectivo para responder a las reclamaciones de la Comunidad Awas Tingni sobre sus derechos a tierras y recursos naturales, de acuerdo con el artículo 25 de la Convención.

Asimismo, la Comisión recomendó a Nicaragua que:

- a. Estable[ciera] un procedimiento en su ordenamiento jurídico, aceptable a las comunidades indígenas involucradas, que t[uviera] como resultado la pronta demarcación y el reconocimiento oficial del territorio de Awas Tingni y de los territorios de otras comunidades de la Costa Atlántica;
- b. Suspend[iera] a la mayor brevedad, toda actividad relativa a la concesión maderera otorgada a SOLCARSA por el Estado dentro de las tierras comunales de Awas Tingni, hasta que la cuestión de la tenencia de la tierra que afecta a las comunidades indígenas h[ubiera] sido resuelta, o que se h[ubiera] llegado a un acuerdo específico entre el Estado y la Comunidad Awas Tingni; [y]
- c. Iniciar[a] en el plazo de un mes un diálogo con la Comunidad Awas Tingni, a fin de determinar bajo qué circunstancias se pu[diera] llegar a un acuerdo entre el Estado y la Comunidad Awas Tingni.

Al transmitir dicho informe al Estado, la Comisión otorgó el plazo de 60 días para que le comunicara las medidas que hubiese adoptado para dar cumplimiento a las recomendaciones citadas.

23. El 7 de mayo de 1998 la Comisión recibió la respuesta del Estado, con fecha del día anterior. La Comisión señaló que, aunque dicha respuesta fue presentada extemporáneamente, analizaría su contenido para agregarse a autos. Con respecto a las recomendaciones de la Comisión Interamericana, Nicaragua manifestó que:

- a) A fin de dar cumplimiento a las recomendaciones de la CIDH en relación a establecer un procedimiento jurídico aceptable a las comunidades indígenas involucradas que t[uviera] como resultado la demarcación y el reconocimiento oficial del territorio de Awas Tingni y de otras comunidades de la Costa Atlántica, el Gobierno de Nicaragua cuenta con una Comisión Nacional para la demarcación de las tierras de las Comunidades Indígenas de la Costa Atlántica.

Con este mismo objetivo, se [procedió] a preparar un Proyecto de Ley de Propiedad Comunal Indígena que tiene tres componentes:

1. Establecer lo relativo a la acreditación de las comunidades indígenas y de sus autoridades.
2. Proceder a la delimitación y titulación de las propiedades.
3. Solución del conflicto.

Este proyecto de ley, presupone dar una solución legal de la propiedad indígena o de minorías étnicas. Dicho proyecto será consultado con la sociedad civil y una vez consensuado será presentado a la Asamblea Nacional para su discusión y posterior aprobación. El plazo estimado para todo este proceso es de unos tres meses a partir de esta fecha.

b) En relación a la recomendación de suspender toda actividad relativa a la concesión maderera otorgada a SOLCARSA y cumplir con la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, el Gobierno de Nicaragua canceló el 16 de febrero de 1998 dicha concesión y notificó el mismo día al Señor Michael Kang, Gerente General de SOLCARSA[,] que a partir de esa fecha la concesión quedaba sin efecto y valor alguno. Igualmente, se le comunicó que ordenara la suspensión de toda acción, bajo apercibimiento de violar el artículo 167 de la Constitución Política y hacerse merecedor de entablar en su contra indistintamente la acción civil y penal.

c) Respecto a la recomendación de iniciar un diálogo con la [C]omunidad de Awas Tingni, el Gobierno de Nicaragua tiene la firme voluntad de dar una solución global a todas las comunidades indígenas de la [C]osta [A]tlántica, en el marco del proyecto de [L]ey de [P]ropiedad [C]omunal, para lo cual se hará también una amplia consulta con dichas comunidades.

En relación con las conclusiones contenidas en el Informe No. 27/98, el Estado nicaragüense expresó su reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas, consagrados en su Constitución y normas legislativas. Además, señaló que

el [G]obierno de Nicaragua ha dado fiel cumplimiento a las anteriores disposiciones legales, y por consiguiente, su actuación ha sido acorde con el ordenamiento jurídico nacional y lo que establecen las normas y procedimientos de la Convención [Americana sobre] Derechos Humanos. Por su parte, la Comunidad de Awas Tingni ejerció sus derechos consignados en la ley y tuvo acceso a los recursos que la misma le confiere.

Por último, Nicaragua solicitó a la Comisión Interamericana dar por

concluido el presente caso.

24. El 28 de mayo de 1998 la Comisión decidió presentar el caso ante la Corte.

IV

Procedimiento Ante la Corte

25. El 4 de junio de 1998 la Comisión presentó la demanda ante la Corte, en la cual invocó los artículos 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o “la Convención Americana”) y 32 y siguientes del Reglamento de la Corte. La Comisión sometió este caso para que la Corte decidiera si hubo violación de los siguientes artículos de la Convención: 1 (Obligación de Respetar los Derechos), 2 (Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno), 21 (Derecho a la Propiedad Privada) y 25 (Protección Judicial).

26. Asimismo, la Comisión solicitó a la Corte que declarara que el Estado está obligado a establecer y aplicar un procedimiento jurídico para demarcar las tierras de la Comunidad, a abstenerse de otorgar concesiones en las mismas hasta que la cuestión de su tenencia haya sido resuelta y a indemnizar a la Comunidad. Finalmente, la Comisión solicitó que se condene a Nicaragua al pago de las costas y gastos de este proceso.

27. La Comisión designó como sus delegados a los señores Claudio Grossman y Helio Bicudo, como sus asesores a los señores David Padilla, Hernando Valencia y la señora Bertha Santoscoy, y sus asistentes a los señores James Anaya y Todd Crider y a la señora María Luisa Acosta.

28. El 19 de junio de 1998 la Secretaría de la Corte (en adelante “la Secretaría”), previo examen preliminar de la demanda realizado por su Presidente (en adelante “el Presidente”), la notificó al Estado, al cual informó sobre los plazos para contestarla. Asimismo, se invitó al Estado a designar Juez ad hoc.

29. El 2 de julio de 1998 Nicaragua designó al señor Alejandro Montiel Argüello como Juez ad hoc y al señor Edmundo Castillo Salazar como agente.

30. El mismo día la Comisión presentó a la Corte copias de los anexos de la demanda solicitados por la Secretaría, las direcciones y los poderes de los representantes de las víctimas, con excepción del poder del señor Todd

Crider, el cual fue aportado el 24 de los mismos mes y año.

31. El 18 de agosto de 1998 el Estado acreditó como sus asesores legales a los señores Rosenaldo J. Castro S. y Bertha Marina Argüello.

32. El 19 de agosto de 1998 Nicaragua interpuso la excepción preliminar de no agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, de conformidad con los artículos 46 y 47 de la Convención, y solicitó que la Corte declarara inadmisible la demanda.

33. El 25 de septiembre de 1998 la Comisión presentó sus observaciones a la excepción preliminar interpuesta por el Estado.

34. El 19 de octubre de 1998 el Estado presentó la contestación de la demanda.

35. El 19 de febrero de 1999 el Presidente convocó al Estado y a la Comisión Interamericana a una audiencia pública, que se celebraría el 31 de mayo de 1999 en la sede de la Corte, para conocer sus puntos de vista sobre la excepción preliminar interpuesta por el primero.

36. El 15 de marzo de 1999 la Secretaría solicitó al Estado el envío de algunos documentos faltantes en sus escritos de excepción preliminar y contestación de la demanda, los cuales fueron presentados el 26 de mayo del mismo año.

37. La audiencia pública sobre excepciones preliminares se celebró en la sede de la Corte el 31 de mayo de 1999.

Comparecieron

por la República de Nicaragua:

Edmundo Castillo Salazar, agente;
Rosenaldo Castro, asesor; y
Bertha Marina Argüello, asesora.

por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

Claudio Grossman, delegado;

Verónica Gómez, abogada;
James Anaya, asistente;
María Luisa Acosta, asistente; y
Todd Crider, asistente.

V

Competencia

38. Nicaragua es Estado Parte en la Convención Americana desde el 25 de septiembre de 1979 y reconoció la competencia contenciosa de la Corte el 12 de febrero de 1991. Por lo tanto, la Corte es competente, en los términos del artículo 62.3 de la Convención, para conocer del presente caso.

VI

Excepción Preliminar: no agotamiento de recursos internos

39. La Corte pasa a considerar la excepción de no agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna interpuesta por Nicaragua en el caso sub judice.

40. Al respecto, el Estado ha argumentado que la Comunidad no agotó los recursos internos existentes debido a que ésta:

a) incurrió en una serie de omisiones y actuaciones procesales defectuosas en la impugnación de la concesión forestal otorgada por el Gobierno a la empresa SOLCARSA; no usó todos los recursos jurisdiccionales existentes y, con su actuación procesal deficiente, incidió negativamente en la provisión de un remedio judicial oportuno; y

b) no formuló petición alguna de titulación a las autoridades competentes de la Administración Central, sino que se dirigió a terceras instituciones que carecían de competencia para ello.

41. Sobre el primero de sus argumentos, el Estado manifestó que la Comunidad, no obstante haber tenido a su disposición los recursos administrativos y constitucionales para oponerse e impugnar la concesión,

omitió hacerlo en su oportunidad procesal, incurriendo en extemporaneidad o dejando precluir su derecho.

42. Agregó también que la Comunidad formuló una petición “oscura”, incumpliendo así “los principios de substanciación de la petición y de las normas violadas contenidas en la Ley de Amparo” y que omittió solicitar la suspensión del acto administrativo impugnado en la interposición del Recurso de Amparo por la Vía de Hecho.

43. Por último, señaló que la Comunidad no hizo uso de todos los recursos existentes debido a que no interpuso un recurso de constitucionalidad en contra de la concesión forestal, siendo éste interpuesto por terceras personas, lo que no subsana el hecho de que la Comunidad no haya agotado los recursos jurisdiccionales existentes en el ordenamiento jurídico nacional. En este sentido, Nicaragua indicó que la actitud de la Comunidad incidió negativamente en la provisión de un remedio judicial en un plazo razonable.

44. Sobre el segundo de sus argumentos, Nicaragua señaló que la Comunidad incurrió en una serie de omisiones y actuaciones negligentes al no haber dirigido una solicitud de titulación de tierras a la autoridad competente, esto es, al Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria (INRA), sino que, en su lugar, dirigió una petición a un órgano incompetente en razón de la materia, el Consejo Regional de la RAAN. Manifestó también que no constaba en los archivos de la Comisión Nacional de Demarcación, instancia administrativa auxiliar creada para agilizar el proceso de demarcación, petición formal alguna de titulación de parte de la Comunidad.

45. En sus observaciones de 25 de septiembre de 1998, la Comisión Interamericana manifestó que la excepción preliminar interpuesta por el Estado debía ser declarada inadmisible debido a que éste había reconocido su responsabilidad al señalar, en diferentes comunicaciones de mayo de 1998, la manera cómo estaba cumpliendo las recomendaciones de la Comisión y al solicitar, a su vez, una suspensión de 12 meses para informar sobre las medidas que habría adoptado para implementar dichas recomendaciones.

46. La Comisión indicó además que la excepción de no agotamiento de los recursos internos debía ser declarada inadmisible debido a que Nicaragua había renunciado a ella tácitamente al no plantearla oportunamente durante el procedimiento ante la Comisión, al asumir actitudes inconsistentes con sus fundamentos y al no probar que existían recursos internos por agotar que fueran efectivos y adecuados. Asimismo, la Comisión expresó que los fundamentos del Estado eran argumentos relacionados en parte con el fondo

de la demanda y no específicamente con la excepción planteada, por lo que la Corte no debería declarar la inadmisibilidad de la demanda.

47. En cuanto a las gestiones tendientes a la titulación de sus tierras, la Comisión señaló que representantes de la Comunidad se habían presentado en varias ocasiones a esos efectos ante oficiales del INRA, pero éstos les habían indicado que dicho Instituto no era competente para resolver un asunto de tierras comunales. La Comisión manifestó, además, que el MARENA hizo saber a la Comunidad que existía un vacío en el marco administrativo-legal pertinente. Por último, la Comisión expresó que cuando la Comunidad presentó una solicitud al Consejo Regional de la RAAN, éste la había recibido y había reconocido su competencia al respecto.

*
* *

48. La Corte procederá a analizar la oportunidad del planteamiento, por parte del Estado, de la excepción de no agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna.

49. Al respecto, Nicaragua declaró que había planteado y reiterado a la Comisión la excepción de no agotamiento de los recursos internos “desde los mismos inicios” del procedimiento ante la Comisión

específicamente, en su respuesta al memorándum de entendimiento presentado por los peticionarios dentro del marco de solución amistosa y, en reiterados escritos a lo largo de la tramitación del caso, entre ellos: los de fecha 5 de noviembre, 4 y 19 de diciembre de 1997, 14 de febrero y 2 de marzo de 1998. Aún más, esta posición fue expresada por representantes del Gobierno en audiencias celebradas en la sede de la Comisión el pasado 4 de marzo de 1997 y posteriormente, en el mes de octubre del mismo año.

Así, Nicaragua manifestó que estas comunicaciones evidenciaban que, en ningún momento, había renunciado, en forma tácita o expresa, a su derecho a hacer valer dicha excepción.

50. Sobre este aspecto, la Comisión señaló que, de acuerdo con el principio de estoppel, el Estado estaba impedido para alegar la excepción de no agotamiento de recursos internos ya que después de un largo proceso de encuentro con la Comisión y la Comunidad, “e[ra] la primera vez en la historia de este caso que el Estado presenta[ba] el argumento de no

agotamiento por error procesal de las víctimas". Asimismo, indicó que "[c]omunicaciones posteriores del Estado que argumentaban el no agotamiento de recursos internos no llegaron a la Comisión hasta noviembre de 1997, y no hicieron referencia al primer recurso de amparo de la Comunidad sino a su segundo recurso y a recursos de amparo interpuestos por otras partes en oposición al otorgamiento de la concesión a SOLCARSA". Agregó que el Estado no podía plantear una excepción de no agotamiento de recursos internos después de haber participado en el procedimiento de solución amistosa durante dos años.

51. Además, la Comisión Interamericana expresó que aún si el Estado hubiera evitado la renuncia tácita por silencio, su respuesta de 7 de mayo de 1998 al Informe No. 27/98 de la Comisión no planteaba excepción alguna, sino más bien se dedicaba a responder a las recomendaciones de la Comisión, aceptando así su responsabilidad. De esta manera, la Comisión concluyó que la conducta del Estado constituía una renuncia de cualquier excepción de no agotamiento de recursos internos que hubiere intentado anteriormente.

*
* *

52. El artículo 46.1.a de la Convención establece que para que una petición o comunicación presentada a la Comisión Interamericana de acuerdo con los artículos 44 ó 45 de la Convención resulte admisible, es necesario que se hayan interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna. La Corte estima necesario destacar que, en relación con la materia a que hace referencia la excepción planteada por el Estado, ha establecido criterios que deben tomarse en consideración en este caso.

53. En efecto, de los principios de derecho internacional generalmente reconocidos, a los cuales se refiere la regla del agotamiento de los recursos internos, resulta, en primer lugar, que el Estado demandado puede renunciar en forma expresa o tácita la invocación de esa regla (Caso Castillo Páez, Excepciones Preliminares. Sentencia de 30 de enero de 1996. Serie C No. 24, párr. 40; Caso Loayza Tamayo, Excepciones Preliminares. Sentencia de 31 de enero de 1996. Serie C No. 25, párr. 40). En segundo lugar, la excepción de no agotamiento de los recursos internos, para ser oportuna, debe plantearse en las primeras etapas del procedimiento, a falta de lo cual se presume la renuncia tácita a valerse de la misma por parte del Estado interesado (Caso Castillo Páez, Excepciones Preliminares. Ibid, párr. 40; Caso Loayza Tamayo, Excepciones Preliminares. Ibid, párr. 40; Caso Castillo Petruzzi, Excepciones Preliminares. Sentencia de 4 de

septiembre de 1998. Serie C No. 41, párr. 56). En tercer lugar, el Estado que alega el no agotamiento debe señalar los recursos internos que deben agotarse y proporcionar la prueba de su efectividad (Caso Castillo Páez, Excepciones Preliminares. Ibid, párr. 40; Caso Loayza Tamayo, Excepciones Preliminares. Ibid, párr. 40; Caso Cantoral Benavides, Excepciones Preliminares. Sentencia de 3 de septiembre de 1998. Serie C No. 40, párr. 31; Caso Durand y Ugarte, Excepciones Preliminares. Sentencia de 28 de mayo de 1999. Serie C No. 50, párr. 33).

54. La Corte considera, de acuerdo con los criterios citados anteriormente, que para oponerse válidamente a la admisibilidad de la denuncia, presentada el 2 de octubre de 1995 ante la Comisión Interamericana, el Estado debía haber invocado de manera expresa y oportuna la regla de no agotamiento de los recursos internos.

55. Si bien es verdad que en los escritos presentados por Nicaragua ante la Comisión durante la tramitación del asunto se señaló, entre otros datos, el desarrollo de los procesos seguidos ante los tribunales internos y la voluntad del Estado de cumplir con los fallos emitidos por los mismos, resulta evidente que éste no opuso la excepción de no agotamiento de los recursos internos de manera clara en las primeras etapas del procedimiento ante la Comisión. No consta en el expediente que dicha excepción fuera invocada de manera expresa sino hasta finales del año 1997, específicamente, mediante nota del Estado de 4 de diciembre de 1997, la cual fue recibida al día siguiente en la Comisión.

56. De lo anterior se concluye que el Estado renunció tácitamente a interponer la excepción de no agotamiento de recursos internos, porque no la hizo valer oportunamente ante la Comisión.

57. A su vez, la Corte observa que, en su escrito de 6 de mayo de 1998, en contestación al Informe No. 27/98 emitido por la Comisión Interamericana, Nicaragua expresó de qué manera se encontraba “da[ndo] cumplimiento a las recomendaciones [de la Comisión]” y nuevamente dejó de alegar la falta de agotamiento de los recursos internos, por lo cual está impedida para plantearla ahora (estoppel).

58. Por las razones anteriores, la Corte desestima la excepción interpuesta por Nicaragua.

59. Debido a que la excepción interpuesta por el Estado ha sido desestimada por extemporánea, la Corte no considera necesario pronunciarse acerca de la cuestión de la efectividad de los recursos internos

mencionados en la excepción.

VII

60. Por tanto,

La Corte

decide

por unanimidad,

1. Desestimar la excepción preliminar interpuesta por el Estado de Nicaragua.

2. Continuar con el conocimiento del presente caso.

El Juez Alejandro Montiel Argüello hizo conocer a la Corte su Voto Concurrente, el cual acompaña a esta Sentencia.

Redactada en español y en inglés, haciendo fe el texto en español, en San José, Costa Rica, el día 1 de febrero de 2000.

Antônio A. Cançado Trindade
Presidente

Máximo Pacheco Gómez Hernán Salgado Pesantes

Oliver Jackman Alirio Abreu Burelli

Sergio García Ramírez Carlos Vicente de Roux Rengifo

Alejandro Montiel Argüello
Juez ad hoc

Manuel E. Ventura Robles
Secretario

Comuníquese y ejecútese,

Antônio A. Cançado Trindade
Presidente

Manuel E. Ventura Robles
Secretario
VOTO CONCURRENTE DEL JUEZ MONTIEL ARGÜELLO

1. La jurisprudencia de la Corte ha dejado establecido que la excepción preliminar del no agotamiento de los recursos internos puede ser renunciada (Caso Viviana Gallardo y otros. Decisión del 3 de noviembre de 1981, párr. 26 y abundante jurisprudencia posterior) y que la renuncia se presume cuando no se invoca la excepción en las primeras fases del procedimiento ante la Comisión (Caso Velásquez Rodríguez. Sentencia del 26 de junio de 1987, párr. 88 y abundante jurisprudencia posterior).
2. Estoy completamente de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte sintetizada en el párrafo anterior y por esa razón he votado a favor de desestimar la excepción en el caso presente, tomando en consideración que ella no fue opuesta por el Estado sino en una etapa muy avanzada del procedimiento ante la Comisión que de ninguna manera podría ser considerada

como una de las primeras etapas.

3. Sin embargo, opino que existe imprecisión en la expresión de primeras etapas, pues ninguno de los instrumentos que regulan el procedimiento que debe aplicarse a una petición ante la Comisión define cuáles son esas primeras etapas.

4. La Convención Americana sobre Derechos Humanos señala los casos en que la Comisión debe declarar inadmisible una petición (artículo 47) y después que si se le reconoce como admisible solicitará información al Gobierno del Estado (artículo 48 1.a.). Este reconocimiento que en la generalidad de los casos queda al arbitrio de la Secretaría por no estar reunida la Comisión, es indudablemente prima facie, como sería si se alegara la violación de los derechos no reconocidos por la Convención y no prejuzga el derecho del Estado a oponer una causal de inadmisibilidad.

5. La práctica casi constante de la Comisión ha sido la de continuar la tramitación de la petición sin dictar una declaración de admisibilidad y la Corte se ha pronunciado en el sentido de que la falta de esa declaración no constituye un requisito capaz de impedir el normal desarrollo del procedimiento ante la Comisión y, por consiguiente, la consideración del caso por la Corte. (Caso Velásquez Rodríguez, *ibidem*, párrs. 39-41 y jurisprudencia posterior).

6. Con el fin de garantizar la seguridad jurídica sería conveniente, desde todo punto de vista, que la Comisión reformara su Reglamento para precisar cuáles son las primeras etapas del procedimiento en que podrían oponerse excepciones preliminares contra la admisibilidad de la petición y que esas primeras etapas culminaran en todos los casos con una resolución formal sobre la admisibilidad. Esto ha sido ya señalado en varios trabajos sobre el perfeccionamiento del sistema interamericano de protección de derechos humanos, incluso en documentos oficiales de la OEA y es de desear que llegue a ser una realidad. Ya en casos recientes la Comisión ha procedido a considerar la admisibilidad en forma previa y separarla del examen del fondo del asunto.

Alejandro Montiel Argüello
Juez ad hoc

Manuel E. Ventura Robles
Secretario

