

**COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
RESOLUCIÓN DE LEVANTAMIENTO DE MEDIDAS CAUTELARES 14/2025**

Medidas Cautelares No. 105-11

Comunidades de los pueblos Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano respecto de Panamá

17 de febrero de 2025

Original: Español

I. RESUMEN

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) decide levantar las presentes medidas cautelares a favor de las comunidades de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano, en Panamá. Tras la solicitud de levantamiento del Estado, la Comisión valoró que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) emitió una sentencia de fondo respecto del caso relacionado a las personas propuestas beneficiarias. De igual manera, observó el extenso período de tiempo sin información relevante por parte de la representación para continuar valorando la vigencia de las presentes medidas cautelares. En consecuencia, al no identificarse en la actualidad el cumplimiento de los requisitos reglamentarios, la Comisión decidió levantar las presentes medidas. Por fin, la Comisión recuerda que la situación de las comunidades beneficiarias viene siendo objeto de supervisión por la Corte IDH en el marco de la sentencia del *Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros Vs. Panamá*¹.

II. ANTECEDENTES

2. El 5 de abril de 2011, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano, en Panamá. Esta medida cautelar está ligada al Caso 12.354, que estaba en etapa de fondo en el trámite ante la CIDH (el Informe de Admisibilidad No. 58/09 fue aprobado el 21 de abril de 2009). De acuerdo con la información provista por el solicitante, en febrero y marzo de 2011, se habrían ocasionado invasiones masivas en los territorios de la comarca Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano. En particular, la parte solicitante afirmó que los colonos, a través de acciones violentas, se habrían apoderado y destruido bosques vírgenes que serían utilizados por las comunidades indígenas para asegurar su alimentación. Destacó que dicha situación habría sido recurrente y que el Estado no estaría adoptando medidas diligentes para detener dichas invasiones.

3. Con el fin de que el objeto de la petición del caso no se tornase abstracto, la Comisión solicitó al Estado de Panamá la adopción de las medidas necesarias para proteger el territorio ancestral de las comunidades de los pueblos Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano de invasiones de terceras personas y de la destrucción de sus bosques y cultivos, hasta que la CIDH adopte una decisión definitiva sobre el caso 12.354².

4. La representación ante la Comisión es ejercida por Héctor Huertas González del Centro de Asistencia Legal Popular (CEALP).

III. INFORMACIÓN APORTADA DURANTE LA VIGENCIA DE LAS PRESENTES MEDIDAS CAUTELARES

¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros Vs. Panamá, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, [Sentencia del 14 de octubre de 2014](#).

² Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), [Informe Anual 2011, Capítulo C1 Medidas Cautelares Otorgadas por la CIDH, MC-105-11](#) – Comunidades de los pueblos Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano, Panamá, párr. 83.

5. Durante su vigencia, la Comisión realizó solicitudes de información a ambas las partes. En los últimos años, se han registrado comunicaciones de las partes y desde la CIDH en las siguientes fechas:

	Comunicaciones del Estado	Comunicaciones de la representación	Traslados y solicitudes de información de la Comisión
2011	26 de abril, 13 de junio, 13 y 29 de septiembre	11 y 20 de abril, 14 de junio, 14 de julio, 12 y 13 de octubre	12 de mayo, 15 de agosto, 12 de octubre, 30 de diciembre
2012	30 de enero, 22 de agosto, 17 de septiembre	2 de febrero, 28 de agosto, 5 de septiembre, 17 de octubre	8 y 22 de febrero, 10 de julio, 27 de agosto, 5 de octubre
2013	14 de mayo, 31 de octubre, 3 de diciembre	25 de septiembre	11 de abril, 3 de septiembre, 21 de octubre
2014	Sin comunicaciones	Sin comunicaciones	4 de febrero
2016	3 e 7 de octubre	10 de octubre	26 de septiembre
2022	Sin comunicaciones	Sin comunicaciones	3 de noviembre
2023	Sin comunicaciones	Sin comunicaciones	14 de noviembre
2024	27 de agosto	Sin comunicaciones	5 de junio, 18 de noviembre

6. Desde el 2011 el Estado viene solicitando el levantamiento de las medidas cautelares, lo que fue reiterado en 2024. El 1 de abril de 2013, la Comisión solicitó información a la representación con la finalidad de evaluar la vigencia de las presentes medidas cautelares. La solicitud fue reiterada el 26 de septiembre de 2016, 14 de noviembre de 2023, 5 de junio y el 18 de noviembre de 2024. Asimismo, el 18 de noviembre de 2024, se le hizo traslado a la representación de la solicitud de levantamiento realizada el 12 de agosto de 2024. La representación no brindó respuesta, encontrándose vencidos todos los plazos otorgados.

A. Información aportada por el Estado

7. En abril de 2011 el Estado remitió informe en que recuerda los esfuerzos históricamente realizados para garantizar el derecho a propiedad colectiva de las personas beneficiarias. Asimismo, informó que en noviembre de 2010 se realizó una reunión con las representaciones indígenas en la que se acordó realizar un estudio tenencial con el objetivo de levantar un listado oficial de campesinos que ocupan las tierras comarcales y se estableció un calendario de desalojo de invasores, con fecha límite de desalojo el 30 de mayo de 2011 para aquellas personas que no posean derecho posesorio o prueba de acuerdo firmado por el Congreso Emberá y sus Caciques. Ante ello, el Estado solicitó el levantamiento de las medidas cautelares, considerando que se habría garantizado el respeto de los territorios indígenas.

8. En comunicación enviada a la CIDH el 13 de junio de 2011, el Estado manifestó que se nombró una autoridad administrativa para impedir las invasiones masivas en la jurisdicción Comarcal Kuna de Madungandí. De igual manera, indicó, en cumplimiento del “Plan de Acción para la calidad de vida del Pueblo Emberá”, que entregó comida a siete comunidades con problemas de alimentación; desde el 22 de abril al 5 de mayo se entregaron cerca de 8.480 bolsas de alimentos. En cuanto al tema de educación, se advirtió que existía 100% de maestros de primaria y el reemplazo de tres profesores de pre-media. En cuanto a la salud, se nombró

a cinco educadores para la salud y la capacitación del recurso humano. En particular, el Estado comenzó la comunicación del proceso de reubicación a las personas que no tenían tenencia de las tierras de las comunidades indígenas en el área del Sambú.

9. En septiembre de 2011 el Estado comunicó que el 26 de agosto de 2011 se había realizado una reunión de concertación con las comunidades y autoridades estatales para llegar a acuerdos en la implementación de las medidas cautelares. Como resultado, los pueblos indígenas, colonos y autoridades estatales acordaron respetar el listado dado por el Congreso Emberá de las 19 personas que estaban en las tierras antes de la creación de la Comarca y que no serían desalojadas; que 43 familias que podrían abandonar las tierras que usufructúan dentro de la Comarca y que consideren que ha sido por un período de 25 o más años, debían apersonarse a las autoridades tradicionales de la Comarca Emberá Wounaan a presentar sus pruebas y evidencias que sustentaran su antigüedad para poder permanecer en ellas; que las familias que no logran probar la tenencia de las tierras desde antes de 1983, el Gobierno Nacional —a través del Banco de Desarrollo Agropecuario y la Autoridad Nacional de Tierras— garantizaría la reubicación y adjudicación de tierras sin costo alguno; y que todos los colonos con tierras dentro de la Comarca podrían regresar a retirar sus bienes muebles hasta por un período de cuatro meses.

10. En enero de 2012 el Estado reiteró el histórico de reconocimiento de las tierras indígenas, con reasentamiento tras la construcción de la Hidroeléctrica Ascanio Villalaz. Afirmó que del 21 al 27 de agosto de 2011 se había llevado a cabo una inspección *in situ* para garantizar la seguridad territorial de las comunidades de Piriati, Ipeti y Maje Emberá, en calidad de Título de Propiedad Colectiva de Tierras de Alto Bayano, en favor de los beneficiarios del pueblo indígena Emberá Bayano. Asimismo, reveló que el 20 de octubre de 2011 se nombró un Corregidor de la Comarca Kuna de Madungandí. El corregidor, como autoridad administrativa, atiende la situación de las invasiones de campesinos en la jurisdicción de la Comarca Kuna de Madungandí.

11. En septiembre de 2012 el Estado comunicó que desde enero de 2012 se realizaron inspecciones en el territorio para evaluar la situación de los intrusos. El 22 de agosto de 2012, se emitió una resolución en la que se resolvió mantener y se hace firme la decisión del corregidor especial de la Comarca Kuna de Madungandí del 2 de abril de 2012, en la cual se ordenó el lanzamiento por intruso de las personas que ocupaban ilegalmente tierras comarcales. También se informó que se había efectuado el desalojo de los campesinos que incursionaron en el territorio colectivo de Piriati respecto a los pueblos Emberá Bayano. En esa línea, el 8 de marzo de 2012, la Autoridad Nacional de Tierras expidió una Certificación de Trámite de Título Colectivo para efectos de desalojo de colonos por invasión dentro de los polígonos de los territorios Ipeti Emberá, Piriati Emberá y Maje Emberá. Asimismo, el Estado reportó sobre el avance de investigaciones relacionadas a los hechos que dieron origen a la medida cautelar y argumentó que venía cumpliendo con su deber de garantizar la seguridad de los territorios indígenas.

12. En mayo de 2013 el Estado advirtió que en abril de 2013 autoridades del Estado acompañaron a los caciques de Madungandí a solicitar a los colonos el abandono voluntario del territorio comarcal en un término de dos meses y medio. El 26 de abril de 2013 se realizó una reunión entre los indígenas, los campesinos y el Estado para atender la situación de ocupación. Como resultado, el corregidor de Madugandí previó una inspección en la Comarca Kuna de Madungandí para llevar adelante el desalojo de campesinos en desacato. Igualmente, el 8 de mayo de 2013, autoridades tradicionales Kuna, junto a una empresa, la corregiduría y la Dirección Nacional de Política Indígena se desplazaron al área de reforestación de dicha empresa con el objetivo de contactar con los campesinos que se resistían a abandonar la zona. Respecto a los pueblos Emberá Bayano, se realizaron desalojos en Piriati y se identificaron a campesinos que ocupaban parte del territorio en Ipeti. Panamá alegó además avances en la ratificación de la demarcación física de los límites de la tierra indígena. Asimismo, adujo que se organizó una reunión de concertación con las autoridades de ese pueblo indígena y se concretaron giras de inspección conjuntas entre la Autoridad Nacional del Ambiente y autoridades tradicionales de Alto Bayano.

13. En diciembre de 2013 el Estado notificó que sostuvo una reunión de concertación el 14 de octubre de 2013 para explicar a los indígenas, campesinos y dirigentes el objetivo de un recorrido al área de Wacuco, corregimiento de Torí, distrito de Chepo, provincia de Panamá, a ser realizado del 15 al 18 de octubre de 2013 para determinar la ubicación político-administrativa del sector ocupado por campesinos.

14. En octubre de 2016 el Estado se refirió a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el asunto de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano, respecto de las personas beneficiarias, resuelto en el 2014 y que se encontraba en etapa de supervisión de sentencia. La Corte Interamericana condenó el Estado panameño y determinó cumplir medidas de reparación, entre otras, relacionadas al reconocimiento y demarcación de las tierras indígenas relacionadas.

15. Por otro lado, sobre la implementación de las medidas cautelares, se avisó que la invasión de terceros en los territorios ancestrales presentaba un reto para el Estado, toda vez que los colonos y campesinos se oponían al desalojo y alegaban ocupar las tierras antes de la constitución de la comarca. El 29 de abril de 2016, la Comisión Interinstitucional, creada para dar cumplimiento a la sentencia de la Corte Interamericana, buscó renovar el censo de la Comarca Madungandí originalmente realizado el 2013, dado que había nuevas invasiones. No obstante, el Congreso de la Comarca Madungandí se opuso, argumentando que eso retrasaría el cumplimiento de la sentencia, y emitió una resolución el 17 de septiembre de 2016 que dejó sin efectos las actividades del Estado y manifestó que tomarían sus propias medidas para el desalojo de los colonos. La Comisión Interinstitucional se reunió entonces con las autoridades de la comarca, que atendieron a sus solicitudes. Como resultado, el Congreso de la Comarca Madungandí dejó sin efectos su resolución el 17 de septiembre. Según el Estado, la Comisión Interinstitucional y las autoridades indígenas continuaron reuniéndose de manera periódica, a fin de proteger efectivamente el territorio de los pueblos indígenas y detener la entrada ilegal de campesinos en sus territorios.

16. En agosto de 2024 el Estado envió un nuevo informe indicando que se habían implementado medidas efectivas para mitigar los riesgos que justificaron la medida cautelar. También se anotó que, mediante la resolución del 18 de noviembre de 2020, la Corte IDH constató el cumplimiento parcial a la medida de reparación ordenada en la sentencia al establecerse el derecho a la propiedad colectiva de la comunidad Ipeti Emberá. Por fin, se reafirmó las comunidades Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano ya no enfrentaban invasiones masivas en sus territorios, habiendo la situación de las personas beneficiarias cambiado sustancialmente desde el 2011, por lo que se solicitó el levantamiento de las medidas cautelares.

B. Información aportada por la representación

17. En abril de 2011 las comunidades Emberá de Alto Bayano confirmaron la presencia de colonos en el territorio indígena. Se aclaró que existían más de 500 familias afectadas con empobrecimiento extremo debido a la pérdida de sus tierras. En junio de 2011 la representación manifestó que las comunidades habían iniciado diversas acciones legales para impedir las invasiones masivas. Sin embargo, se lamentó que las acciones emprendidas habían sido insuficientes para proteger a las tierras indígenas; que el corregidor anunciado por el Estado no había sido nombrado; y que continuaban las invasiones masivas. En octubre de 2011, la representación alertó que las invasiones continuaban afectando a nuevas comunidades como Tabardi, Ikandi y Pintupu del pueblo Kuna, generando inseguridad alimentaria. Asimismo, la entrega de alimentos informada por el Estado no se habría direccionado a las personas beneficiarias, sino a las comunidades Emberas de la Comarca Embera, Distrito de Cemaco, afectadas por el cambio climático, resultando en exceso de lluvias. Por otro lado, la representación observó que las acciones de desalojo referidas por el Estado se habían realizado en la comarca Emberá Área de Sambú y no en las comunidades beneficiarias de las medidas cautelares.

18. En septiembre de 2012 la representación envió copia de carta del Congreso General Madungandí, en la cual las autoridades indígenas de las personas beneficiarias manifestaron a las autoridades estatales cansancio por no retirar a los colonos de sus tierras, otorgándole al Estado siete días para actuar. En

octubre de 2012, se reiteró que persistía el escenario de invasiones y amenazas a las personas beneficiarias por parte de terceros no autorizados en sus tierras. El corregidor carecería de infraestructura y logística para realizar los desalojos; y si bien habría denuncias y delitos flagrantes en contra de los colonos por crímenes ambientales realizados en las tierras habitadas por las personas beneficiarias, permanecía una situación de impunidad.

19. En septiembre de 2013 la representación confirmó la continuidad de las invasiones, relatando que las personas desalojadas estaban retornando. Se aclaró que existían más de 90 familias de colonos invadiendo los territorios y que habían presentado recursos de amparo de garantías contra la resolución de lanzamiento con el objetivo de tener una justificación legal para ocupar el territorio. El corregidor permanecería sin apoyo para tomar las medidas de desalojo, dado que la policía nacional rechazaría suministrar soporte, tema que fue llevado a los tribunales nacionales. Asimismo, se advirtió que el 14 de septiembre de 2013 el Congreso General Kuna de Madungandí dio un plazo de 15 días para que el Estado tome acciones inmediatas para dar solución a la invasión de tierras o se le daría poder al Frente de Defensa de la Comarca Kuna de Madungandí para tomar medidas contundentes, como el cierre de calles en cuatro puntos estratégicos del país.

20. En octubre de 2016, la representación solicitó una reunión de trabajo ante la CIDH argumentando, entre otros temas, que si bien el Estado había avanzado en la titulación de tierras, terceros no autorizados permanecerían ocupándolas.

IV. ANÁLISIS DE LOS REQUISITOS DE URGENCIA, GRAVEDAD Y DAÑO IRREPARABLE

21. El mecanismo de medidas cautelares forma parte de la función de la Comisión de supervisar el cumplimiento con las obligaciones de derechos humanos establecidas en el artículo 106 de la Carta de la Organización de Estados Americanos. Estas funciones generales de supervisión están previstas en el artículo 41 (b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, recogido también en el artículo 18 (b) del Estatuto de la CIDH; mientras que el mecanismo de medidas cautelares se encuentra descrito en el artículo 25 del Reglamento de la Comisión. De conformidad con ese artículo, la Comisión otorga medidas cautelares en situaciones que son graves y urgentes, y en las cuales tales medidas son necesarias para prevenir un daño irreparable a las personas o al objeto de una petición o caso ante los órganos del Sistema Interamericano.

22. La Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“la Corte Interamericana” o “Corte IDH”) han sostenido de manera reiterada que las medidas cautelares y provisionales tienen un doble carácter, uno tutelar y otro cautelar³. Respecto del carácter tutelar, las medidas buscan evitar un daño irreparable y preservar el ejercicio de los derechos humanos⁴. Para ello, se debe hacer una valoración del problema planteado, la efectividad de las acciones estatales frente a la situación descrita y el grado de desprotección en que quedarían las personas sobre quienes se solicitan medidas en caso de que éstas no sean adoptadas⁵. En cuanto al carácter cautelar, las medidas cautelares tienen como propósito preservar una situación jurídica mientras está siendo estudiada por los órganos del sistema interamericano. El carácter cautelar tiene por objeto y fin preservar los derechos en posible riesgo hasta tanto se resuelva la petición que

³ Corte IDH, [Caso del Centro Penitenciario Región Capital Yare I y Yare II \(Cárcel de Yare\)](#), Medidas Provisionales respecto de la República Bolivariana de Venezuela, Resolución del 30 de marzo de 2006, considerando 5; [Caso Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala](#), Medidas provisionales, Resolución del 6 de julio de 2009, considerando 16.

⁴ Corte IDH, [Asunto del Internado Judicial Capital El Rodeo I y El Rodeo II](#), Medidas Provisionales respecto de Venezuela, Resolución del 8 de febrero de 2008, considerando 8; [Caso Bámaca Velásquez](#), Medidas provisionales respecto de Guatemala, Resolución del 27 de enero de 2009, considerando 45; [Asunto Fernández Ortega y otros](#), Medidas Provisionales respecto de México, Resolución del 30 de abril de 2009, considerando 5; [Asunto Milagro Sala](#), Medidas Provisionales respecto de Argentina, Resolución del 23 de noviembre de 2017, considerando 5.

⁵ Corte IDH, [Asunto Milagro Sala](#), Medidas Provisionales respecto de Argentina, Resolución del 23 de noviembre de 2017, considerando 5; [Asunto del Internado Judicial Capital El Rodeo I y El Rodeo II](#), Medidas Provisionales respecto de Venezuela, Resolución del 8 de febrero de 2008, considerando 9; [Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho](#), Medidas Provisionales respecto de Brasil, Resolución del 13 de febrero de 2017, considerando 6.

se encuentra bajo conocimiento en el sistema interamericano. Su objeto y fin son los de asegurar la integridad y la efectividad de la decisión de fondo y, de esta manera, evitar que se lesionen los derechos alegados, situación que podría hacer inocua o desvirtuar el efecto útil de la decisión final. En tal sentido, las medidas cautelares o provisionales permiten así que el Estado en cuestión pueda cumplir la decisión final y, de ser necesario, cumplir con las reparaciones ordenadas. Con miras a tomar una decisión, y de acuerdo con el artículo 25.2 de su Reglamento, la Comisión considera que:

- a. la “gravedad de la situación”, significa el serio impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido o sobre el efecto eventual de una decisión pendiente en un caso o petición ante los órganos del Sistema Interamericano;
- b. la “urgencia de la situación” se determina por la información que indica que el riesgo o la amenaza sean inminentes y puedan materializarse, requiriendo de esa manera acción preventiva o tutelar; y
- c. el “daño irreparable” significa la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización.

23. En este sentido, el artículo 25.7 del Reglamento de la Comisión establece que las decisiones de otorgamiento, ampliación, modificación o levantamiento de medidas cautelares deben ser adoptadas a través de resoluciones razonadas. El artículo 25.9 prevé que la Comisión deberá evaluar periódicamente, por iniciativa propia o por solicitud de las partes, si mantener, modificar o levantar medidas cautelares vigentes. Así, la Comisión debe analizar si la situación de gravedad, urgencia y la posible generación de un daño irreparable, que llevó a la adopción de las medidas cautelares persiste todavía. Asimismo, debe considerar si, en lo posterior, surgieron nuevas situaciones que puedan cumplir con los requisitos del artículo 25 del Reglamento.

24. Del mismo modo, la Comisión recuerda que si bien la apreciación de los requisitos reglamentarios al adoptar medidas cautelares se hace desde el estándar *prima facie*, su mantenimiento exige una evaluación más rigurosa⁶. Así, la carga probatoria y argumentativa aumenta conforme transcurre el tiempo y no se presenta un riesgo inminente⁷. La Corte Interamericana ha indicado que el transcurso de un razonable período de tiempo sin amenazas o intimidaciones, sumado a la falta de un riesgo inminente, puede conllevar el levantamiento de las medidas de protección internacional⁸.

25. De manera preliminar, la Comisión advierte que estas medidas cautelares fueron otorgadas en 2011 en favor de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano en Panamá, debido a las invasiones masivas que se presentaron en sus territorios. En aquel momento, la representación informó sobre acciones violentas, presuntamente realizadas por colonos no autorizados, quienes se habrían apoderado y destruido bosques vírgenes utilizados por las comunidades indígenas para su seguridad alimentaria. La solicitud de medidas cautelares fue presentada en conexión con el caso 12.354, que entonces tramitaba en etapa de fondo ante la CIDH. En ese sentido, la Comisión consideró que si la situación descrita persistía antes de que la CIDH tuviera la oportunidad de examinar el caso, cualquier decisión eventual se podría tornar abstracta y el presunto daño causado, irreparable. La Comisión solicitó al Estado de Panamá adoptar las medidas necesarias para proteger el territorio ancestral de las comunidades beneficiarias de invasiones de terceras personas, destrucción de sus bosques y cultivos hasta que se adoptara una decisión definitiva sobre el caso 12.354.

⁶ Corte IDH, [Caso Fernandez Ortega y otros](#), Medidas provisionales respecto de México, Resolución del 7 de febrero de 2017, considerandos 16 y 17.

⁷ Corte IDH, [Caso Fernandez Ortega y otros](#), Medidas provisionales respecto de México, Resolución del 7 de febrero de 2017, considerandos 16 y 17.

⁸ Corte IDH, [Caso Fernandez Ortega y otros](#), Medidas provisionales respecto de México, Resolución del 7 de febrero de 2017, considerandos 16 y 17.

26. El 26 de febrero de 2013 la CIDH sometió a la jurisdicción de la Corte el caso Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros en contra de la República de Panamá. El caso se refirió a la alegada responsabilidad internacional de Panamá, relacionada con: (i) la supuesta violación continuada del derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros, por el alegado incumplimiento del pago de indemnizaciones relacionadas con el despojo e inundación de sus territorios ancestrales, como consecuencia de la construcción de la Represa Hidroeléctrica del Bayano entre los años 1972 y 1976; (ii) la alegada falta de reconocimiento, titulación y demarcación de las tierras otorgadas (con respecto al pueblo Kuna durante un largo período de tiempo y con respecto al pueblo Emberá por lo menos hasta la fecha de la sentencia); (iii) la supuesta falta de protección efectiva del territorio y los recursos naturales de invasión y la tala ilegal del bosque por parte de terceros; (iv) el supuesto incumplimiento de Panamá de proveer un procedimiento adecuado y efectivo para el acceso a la propiedad colectiva territorial y para obtener una respuesta a las múltiples denuncias de injerencias de sus territorios; y (v) se sostuvo que la secuencia de violaciones cometidas por el Estado sería una manifestación de discriminación de los pueblos Kuna y Emberá, la cual se vería reflejada en la vigencia de normas que responden a una alegada política de carácter asimilacionista⁹.

27. En la sentencia la Corte declaró responsable internacionalmente al Estado de Panamá por la violación del derecho a la propiedad colectiva por no delimitar, demarcar y/o titular las tierras asignadas al pueblo Kuna de Madungandí y a las Comunidades Emberá Ipetí y Piriati, y por no haber garantizado el goce efectivo del título de propiedad colectiva de la comunidad Piriati Emberá. Del mismo modo, el Tribunal consideró que el Estado era responsable por haber violado su deber de adecuar el derecho interno, por no haber dispuesto a nivel interno normas que permitan la delimitación, demarcación y titulación de tierras colectivas indígenas antes del año 2008, en perjuicio de los pueblos Kuna de Madugandí y Emberá de Bayano, y sus miembros. También declaró responsabilidad internacional del Estado por violaciones a los derechos a las garantías y protección judicial en perjuicio de las comunidades indígenas Emberá, por entender que los recursos incoados por éstas no contaron con una respuesta que permitiera una adecuada determinación de sus derechos y obligaciones. Por fin, dispuso supervisar el cumplimiento de la sentencia¹⁰. El 18 de noviembre de 2020, en supervisión de cumplimiento de sentencia, la Corte declaró el cumplimiento parcial de la sentencia pues el Estado había cumplido con titular las tierras Ipetí por el derecho a la propiedad colectiva de la comunidad Ipetí Emberá y decidió mantener abierto el procedimiento de supervisión respecto a los otros asuntos¹¹.

28. Por lo anterior, la situación que originó el otorgamiento de las medidas cautelares por su vía cautelar no se mantiene a la fecha. Ello, considerando que el Sistema Interamericano se pronunció sobre los derechos afectados de las comunidades indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano, en Panamá, determinando, en ese caso, el cumplimiento de las medidas de reparación pertinentes.

29. Habiendo precisado lo anterior, la Comisión procede al análisis de la vigencia de las presentes medidas cautelares, observando, *inter alia*, si surgieron nuevas situaciones que puedan cumplir con los requisitos del artículo 25 del Reglamento. La Comisión toma nota de la solicitud de levantamiento de las presentes medidas cautelares realizada en 2011 y reiterada de forma más reciente en el 2024. De conformidad con el artículo 25.9 del Reglamento, los escritos fueron trasladados a la representación para sus observaciones. No obstante, la CIDH no ha recibido respuesta de la representación desde el 2016, encontrándose vencidos todos los plazos otorgados.

⁹ Corte IDH, [Caso de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá, Sentencia de 14 de octubre de 2014 \(excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas\)](#), párr. 1.

¹⁰ Corte IDH, Caso de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá, Sentencia de 14 de octubre de 2014 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), [resumen oficial emitido por la Corte interamericana](#).

¹¹ Corte IDH, [Resolución de supervisión de cumplimiento de sentencia, caso de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá](#), 18 de noviembre de 2020.

30. En ese sentido, la Comisión observa que la última comunicación presentada por la representación es del 2016, no habiéndose registrado nueva información desde hace 8 años. Tampoco se brindó respuesta a las comunicaciones de la CIDH pese a las solicitudes de levantamiento del Estado y a habersele alertado que se procedería a analizar la vigencia de las presentes medidas cautelares. En esa línea, la Comisión recuerda lo estipulado en el inciso 11 del artículo 25 de su Reglamento:

“11. En adición a lo expresado en el inciso 9, la Comisión podrá levantar o revisar una medida cautelar cuando los beneficiarios o sus representantes, en forma injustificada, se abstengan de dar respuesta satisfactoria a la Comisión sobre los requerimientos planteados por el Estado para su implementación”.

31. De esa manera, la Comisión no cuenta con elementos de valoración para indicar que se hayan presentado nuevos eventos en contra de las personas beneficiarias en los últimos años. Al respecto, la CIDH recuerda que los representantes de las personas beneficiarias que deseen que las medidas continúen, deberán presentar prueba de las razones para ello¹². En esa línea, la Corte Interamericana ha entendido que “el transcurso de un razonable período de tiempo sin amenazas o intimidaciones, sumado a la falta de un riesgo inminente, puede conllevar el levantamiento de las medidas provisionales”¹³.

32. Considerando el análisis previo realizado, la Comisión advierte que no cuenta con la información necesaria para identificar una situación de riesgo que permita sustentar el cumplimiento de los requisitos del artículo 25 del Reglamento actualmente. Por lo anterior, y teniendo en cuenta que la excepcionalidad y la temporalidad es una característica propia de las medidas cautelares¹⁴, la Comisión estima que corresponde levantar las presentes medidas cautelares.

33. Por fin, la Comisión recuerda que el levantamiento de las presentes medidas no obsta para que la representación presente una nueva solicitud de medidas cautelares en caso de considerar que existe una situación de riesgo que cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 25 del Reglamento.

V. DECISIÓN

34. La Comisión decide levantar las medidas cautelares otorgadas a favor de las comunidades de los pueblos Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano, en Panamá. Asimismo, la Comisión recuerda que la situación de las comunidades viene siendo objeto de supervisión por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el marco del *Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros Vs. Panamá*.

35. La Comisión resalta que, con independencia del levantamiento de las presentes medidas, de conformidad con el artículo 1.1 de la Convención Americana, es obligación del Estado respetar y garantizar los derechos reconocidos en la misma, incluyendo la vida e integridad personal de las personas.

36. La Comisión ordena a la Secretaría Ejecutiva de la CIDH notificar sobre esta resolución al Estado de Panamá y a la representación.

¹² Corte IDH, [Caso Fernandez Ortega y otros](#), Medidas provisionales respecto de México, Resolución del 7 de febrero de 2017, considerandos 16.

¹³ Corte IDH, [Caso Fernandez Ortega y otros](#), Medidas provisionales respecto de México, ya citada, considerandos 17.

¹⁴ Corte IDH, Asunto Adrián Meléndez Quijano y otros, Medidas Provisionales respecto de El Salvador, [Resolución de 21 de agosto de 2013](#), párr. 22; Asunto Galdámez Álvarez y otros, Medidas Provisionales respecto de Honduras, [Resolución de 23 de noviembre de 2016](#), párr. 24.

37. Aprobada el 17 de febrero de 2025, por Roberta Clarke, Presidenta; Carlos Bernal Pulido, Primer Vicepresidente; José Luis Caballero Ochoa, Segundo Vicepresidente; Arif Bulkan; Andrea Pochak; y Gloria Monique de Mees, integrantes de la CIDH.

Tania Reneaum Panszi
Secretaria Ejecutiva