

OEA/Ser.L/V/II.
Doc. 181
17 junio 2020
Original: español

INFORME No. 171/20
PETICIÓN 655-10
INFORME DE ADMISIBILIDAD

GLORIA OFELIA MACEDO AGUIRRE Y OTROS
PERÚ

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 17 de junio de 2020.

Citar como: CIDH, Informe No. 171/20. Petición 655-10. Admisibilidad. Gloria Ofelia Macedo Aguirre y otros. Perú. 17 de junio de 2020.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Gloria Ofelia Macedo Aguirre
Presunta víctima:	Gloria Ofelia Macedo Aguirre y demás herederos de Luis Ricardo Macedo Zamora
Estado denunciado:	Perú ¹
Derechos invocados:	Artículo 21 (propiedad privada) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ²

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH³

Presentación de la petición:	5 de mayo de 2010
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	20 de julio de 2011
Notificación de la petición al Estado:	8 de mayo de 2017
Primera respuesta del Estado:	11 de agosto de 2017
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	14 de febrero de 2018
Advertencia sobre posible archivo:	27 de enero de 2017
Respuesta de la parte peticionaria ante advertencia de posible archivo:	16 de marzo de 2017

III. COMPETENCIA

Competencia <i>Ratione personae</i>:	Sí,
Competencia <i>Ratione loci</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione temporis</i>:	Sí, en los términos de la Sección VII
Competencia <i>Ratione materiae</i>:	Sí, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre ⁴ (depósito del instrumento de ratificación de la Carta de la OEA realizado el 12 de febrero de 1954) y Convención Americana (depósito del instrumento de ratificación realizado el 28 de julio de 1978)

IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:	No
Derechos declarados admisibles:	Artículos XVIII (justicia), XXIII (propiedad) y XXVI (proceso regular) de la Declaración Americana; y artículos 8 (garantías judiciales), 21 (propiedad privada) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos)
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, aplica la excepción del artículo 46.2.c de la Convención Americana
Presentación dentro de plazo:	Sí, en los términos de la Sección VI

¹ Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2.a del Reglamento de la Comisión, la Comisionada Julissa Mantilla Falcón, de nacionalidad peruana, no participó en el debate ni en la decisión del presente asunto.

² En adelante, la “la Convención Americana” o “la Convención”.

³ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

⁴ En adelante, la “Declaración Americana”.

V. HECHOS ALEGADOS

1. La peticionaria alega que el Estado es internacionalmente responsable por el desconocimiento de su derecho a la propiedad privada, en virtud de la demora excesiva en que se habría incurrido en decidir de manera definitiva el proceso judicial de expropiación sobre dos predios de propiedad de su difunto padre, demora judicial que habría resultado en la falta de pago de la compensación justa a la que tiene derecho como heredera judicialmente reconocida de su padre, dado que las tierras y sus bienes muebles e inmuebles adjuntos fueron tomados por el Estado desde 1974 sin efectuar pago alguno.

2. La peticionaria narra que el Gobierno peruano, mediante Decreto Supremo No. 0354-74-AG del 30 de abril de 1974, dispuso ordenar la afectación de los predios “San Luis” y “Puerto Arturo”, en el Departamento de Puno, al proceso de reforma agraria, autorizando su expropiación junto con la del ganado, instalaciones, construcciones y plantaciones permanentes allí ubicados; y que en cumplimiento de dicha decisión, el representante de la Dirección General de Reforma Agraria del Ministerio de Agricultura inició el respectivo proceso judicial de expropiación mediante demanda radicada ante el Juzgado de Tierras de Juliaca el 25 de abril de 1975. Los referidos predios y sus bienes muebles e inmuebles adjuntos eran de propiedad privada del señor Luis Ricardo Macedo Zamora, quien falleció en 1987. Mediante decisión judicial del 4 de septiembre de 1987, que se aporta como anexo de la presente petición, fueron reconocidas como herederas suyas sus tres hijas: Gloria Ofelia Macedo Aguirre, Sonia Lida Macedo Aguirre y Maxi Macedo Pacheco. Como se nota a continuación, la señora Gloria Ofelia Macedo ha sido reconocida por las autoridades judiciales peruanas, incluyendo a la Corte Suprema de Justicia, como sucesora procesal de su difunto padre.

3. El 25 de abril de 1980 el señor Luis Ricardo Macedo presentó ante el Juzgado de Tierras referido un escrito de observaciones cuestionando el avalúo de los bienes expropiados, el monto de la indemnización y la forma de pago que se había fijado, por considerarla jurídicamente incorrecta e irrisoriamente baja. El expediente fue trasladado al Juzgado Mixto de Juliaca, y desde entonces, en el transcurso de los siguientes treinta años, fue objeto de múltiples y sucesivos recursos de nulidad, apelación y casación, interpuestos por el señor Macedo a través de su apoderada, y tras su muerte en 1987, por la señora Gloria Ofelia Macedo como sucesora procesal suya reconocida en el proceso, siempre versando en torno al avalúo de los bienes expropiados, que los recurrentes consideraban injusto y contrario a la ley, por diversos motivos específicos, fácticos y jurídicos. Dichos recursos de nulidad, apelación y casación fueron resueltos por las instancias judiciales competentes, mediante decisiones que se aportan como anexos de la petición e incluyen, entre otras, (a) una decisión del 11 de septiembre de 1998 del Primer Juzgado Mixto de San Román – Juliaca, declarando improcedentes las observaciones al avalúo presentadas por la apoderada del señor Macedo; (b) una sentencia del 30 de septiembre de 1999 adoptada por el Primer Juzgado Mixto de San Román – Juliaca declarando fundada, tanto la demanda de expropiación como las observaciones a las valorizaciones, sentencia que fue recurrida; (c) una resolución del 2 de mayo de 2000 de la Sala Civil Descentralizada de San Román declarando nula la sentencia del 30 de septiembre de 1999 y ordenando la adopción de un nuevo fallo conforme a la ley; y (d) una sentencia de la Corte Suprema de Justicia del Perú – Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente del 22 de noviembre de 2010 que, en sede de casación, declaró nulo el proceso de pago por la expropiación y las sentencias de primera instancia (del 2 de octubre de 2009) y segunda instancia (del 11 de mayo de 2010) que a su vez habían declarado infundadas las observaciones al avalúo y procedente la demanda de expropiación –sentencias éstas últimas de las cuales no se aporta copia, ni se precisa la autoridad judicial que las adoptó-. En suma, al momento de adopción del presente informe, el proceso de expropiación no ha sido aún resuelto en forma definitiva por el juez competente.

4. La peticionaria alega que como resultado de esta demora judicial de cuarenta y cinco años en resolver definitivamente el proceso no ha recibido el pago de la compensación a la cual tendría derecho, dado que los bienes en disputa fueron transferidos materialmente hace décadas, por el Estado que los expropió, a otras personas jurídicas beneficiarias de los procesos de reforma agraria. En su petición, la señora Macedo Aguirre efectúa un avalúo detallado, a precios actuales, de la propiedad que fue materia de expropiación, y estima la suma que le adeuda el Estado peruano, en su calidad de heredera reconocida del señor Luis Ricardo Macedo y como representante de su sucesión asciende a más de doscientos millones de dólares.

5. Adicionalmente, la peticionaria alega que el Decreto Supremo 0354-74-AG, que ordenó la afectación de los predios al proceso de reforma agraria y dispuso el desarrollo del proceso de expropiación, no tiene la categoría jurídica de ley, siendo una decisión de naturaleza administrativa expedida por el Gobierno; con lo cual se configura, en su criterio, una violación adicional del artículo 21 de la Convención Americana.

6. El Estado, en su contestación, solicita que la petición sea declarada inadmisibles por varias razones concurrentes. En primer lugar, aduce que la petición no precisa claramente cuál derecho humano considera violado por el Estado –pese a reconocer expresamente que la petición invoca el artículo 21 de la Convención Americana–. A continuación, transcribe un segmento de la petición inicial, y afirma que *“al no estar claramente precisados, por parte de la peticionaria, los derechos presuntamente afectados y la referencia a qué hechos específicos, el Estado peruano se encuentra en una posición de indefensión en tanto no comprende con exactitud los argumentos expuestos en la presente petición”*, por lo cual solicita a la CIDH que pida a la peticionaria una precisión sobre este punto. A continuación, el Estado reseña brevemente algunos rasgos del proceso de reforma agraria emprendido en el Perú en la década de 1960, y luego afirma: *“De lo relatado por la peticionaria en sus diferentes escritos, se logra inferir dos (2) hechos presuntamente lesivos: (i) La expropiación de los bienes muebles y ganado y (ii) la demora del proceso que ocasiona el impago del justiprecio”*.

7. Con respecto al punto (i), el Estado afirma que la CIDH no tiene competencia *ratione temporis* para conocer de la expropiación dispuesta en el Decreto Supremo 0354-74-AG, puesto que éste se adoptó el 30 de abril de 1974, y Perú depositó el instrumento de reconocimiento de la competencia de la CIDH y la Corte Interamericana bajo la Convención Americana el 21 de enero de 1981. Precisa a este respecto que *“el acto de expropiación del año 1974 no cae bajo la competencia de la Comisión Interamericana porque no puede darse un efecto retroactivo al instrumento de la CADH. Todos los hechos u omisiones de ejecución instantánea o inmediata imputados al Estado peruano contenidos en la petición que fueron anteriores al 21 de enero de 1981 no pueden ser conocidos por la Comisión, en base al principio de irretroactividad del tratado”*. En cuanto al punto (ii), esto es, la demora en el proceso judicial de expropiación que ocasionó la falta de pago del justo precio de los bienes expropiados, el Estado afirma que no ha podido recolectar las piezas procesales correspondientes a dicho juicio, y *“pide a la CIDH tener en cuenta la antigüedad de los hechos y del proceso para que se presente información extendida y detallada sobre este punto en un siguiente informe”*. Se observa que la contestación del Estado tiene fecha 10 de agosto de 2017, y desde entonces hasta la fecha de adopción del presente informe, no se ha recibido información adicional en este sentido por parte del Estado.

8. Finalmente, Perú afirma que no se ha cumplido con el requisito del agotamiento de los recursos internos. Después de hacer un recuento detallado de las piezas procesales del juicio de expropiación aportadas por la peticionaria como anexo de su denuncia –arriba reseñadas–, afirma que existe un vacío de información entre los años 1981 y 1998, y que la decisión del 22 de noviembre de 2010 de la Corte Suprema de Justicia *“está referida a un pedido de nulidad en contra de una sentencia que no fue anexada por la parte peticionaria”*. En esta línea, recordando que no ha podido recaudar las principales piezas de dicho proceso de expropiación para aportarlas a la CIDH, el Estado afirma que para el período de 1981 a 1998, años en los cuales considera que existe un vacío de información, *“no [se] encuentra algún acto procesal que demuestre las diligencias realizadas por la otra parte con la finalidad de resguardar y proteger su derecho a la propiedad y/o de plantear un impulso procesal a su caso”*. De allí concluye el Estado que la señora Macedo Aguirre no ha emprendido las acciones procesales pertinentes para resguardar sus derechos ni dar impulso al proceso judicial en su calidad de interesada, motivo que justifica que la petición sea declarada inadmisibles al no haberse agotado en debida forma los recursos judiciales domésticos.

VI. ANÁLISIS DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

9. En el presente caso la CIDH observa que el reclamo fundamental de la peticionaria se refiere a la demora judicial de cerca de cuarenta y cinco años en decidir de manera definitiva el proceso de expropiación de los bienes de propiedad de su difunto padre, demora que habría resultado principalmente en la falta de pago de la justa compensación a la que los sucesores tendrían derecho, con la consecuente violación

de su derecho a la propiedad privada. Como lo ha decidido en anteriores pronunciamientos⁵, la CIDH considera que los recursos idóneos a agotar en casos en que se alegan violaciones de las garantías procesales y otros derechos humanos en el curso de procesos judiciales, son por regla general aquellos medios provistos por la legislación procesal nacional que permiten atacar, en el curso del propio proceso cuestionado, las actuaciones y decisiones adoptadas en desarrollo del mismo, en particular los recursos judiciales ordinarios a los que haya lugar, o los extraordinarios si éstos fueron interpuestos por las alegadas víctimas de las violaciones de garantías procesales para hacer valer sus derechos.

10. En el presente caso, no se cuestiona que la peticionaria, así como su padre hasta el momento de su defunción, interpusieron en forma sucesiva los distintos recursos judiciales, ordinarios y extraordinarios, que tenían a su disposición para hacer valer sus garantías procesales y demás derechos posiblemente afectados, tal y como se ha referido arriba, ya que desde 1980 y hasta 2009 han interpuesto numerosos recursos de apelación, nulidad y casación dentro del mismo proceso de expropiación. Pese a ello, el proceso judicial en cuestión no ha sido resuelto definitivamente, aunque hay una decisión de la Corte Suprema de Justicia del Perú de 2010 ordenando que se adopte una decisión definitiva conforme a derecho. En atención a ello, la CIDH considera aplicable la excepción al deber de agotamiento de los recursos internos consagrada en el artículo 46.2.c de la Convención Americana, puesto que el proceso judicial iniciado en 1975 no ha sido decidido de manera definitiva tras cuarenta y cinco años de litigio activo por las partes. Asimismo, dado que los efectos de la indeterminación judicial del caso se perpetúan hasta el presente; y que, según consta en el expediente de la petición, la peticionaria se ha mantenido litigando a nivel interno en procura de sus derechos, la CIDH concluye que la petición fue presentada dentro de un plazo razonable en los términos del artículo 32.2 de su Reglamento.

11. En la misma línea, la Comisión aprecia una falta de consistencia en la posición del Estado según la cual, por una parte se excusa de aportar copias completas de este proceso judicial alegando la antigüedad de los hechos y de las actuaciones procesales, pero por otra parte deduce de la supuesta ausencia de actuaciones judiciales entre 1980 y 1998 una supuesta omisión procesal e inactividad de la parte peticionaria. La CIDH difiere del Estado en este punto; antes bien, y en aplicación del criterio de análisis *prima facie* que es propio de la etapa de admisibilidad, considera que ese punto debe ser estudiado a profundidad y resuelto en la etapa de fondo.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

12. En primer lugar, la CIDH toma nota del argumento del Estado según este cuestiona la claridad de la petición respecto de los derechos presuntamente violados y los hechos que configurarían las correspondientes violaciones. No obstante, la Comisión considera que tanto petición como las comunicaciones subsiguientes de la peticionaria resultan suficientemente claras al respecto, lo que incluso se corrobora con la respuesta del propio Estado que, como se transcribió arriba, después de esgrimir este argumento efectúa una síntesis precisa de las violaciones alegadas en la petición: la demora excesiva en la resolución del proceso judicial de expropiación y la falta de pago de la justa compensación a la peticionaria.

13. Asimismo, se observa que el Estado ha alegado que la Comisión carece de competencia *ratione temporis*, puesto que el Decreto Supremo que afectó los predios del señor Macedo Zamora a la reforma agraria y dispuso continuar con el proceso de expropiación por vía judicial, fue adoptado en 1974, años antes de que el Perú depositara el instrumento de ratificación de la Convención Americana el 28 de julio de 1978, y el instrumento de reconocimiento de la competencia de la CIDH y la Corte Interamericana bajo la Convención Americana el 21 de enero de 1981. La Comisión concuerda en que es a partir de estas fechas que tiene competencia para conocer de posibles violaciones de la Convención Americana atribuibles al Estado peruano, pero recuerda que, a la luz de las disposiciones de la Carta de la OEA, de su Estatuto y de su Reglamento, tiene competencia *ratione temporis* para examinar bajo la Declaración Americana los hechos que tuvieron lugar antes de 1978, dado que su competencia para conocer peticiones individuales inició en el año de 1965. Por lo tanto, teniendo en cuenta que el Perú se hizo Miembro de la OEA mediante el depósito del instrumento de ratificación

⁵ Ver, entre otros: CIDH, Informe No. 92/14, Petición P-1196-03. Admisibilidad. Daniel Omar Camusso e hijo. Argentina. 4 de noviembre de 2014, párrs. 68 y ss; CIDH, Informe de Admisibilidad No. 104/13, Petición 643-00. Admisibilidad. Hebe Sánchez de Améndola e hijas. Argentina. 5 de noviembre de 2013, párrs. 24 y ss; y CIDH, Informe No. 85/12, Petición 381-03. Admisibilidad. S. y otras, Ecuador. 8 de noviembre de 2012, párrs. 23 y ss.

de la Carta de esta organización el 12 de febrero de 1954, la CIDH examinará en este caso a la luz de la Declaración Americana aquellos reclamos relativos a presuntos hechos ocurridos entre 1974 y 1978. La Comisión insiste en que los derechos fundamentales que los Estados que aún no han ratificado la Convención Americana se han comprometido a respetar como Estados Parte de la Carta de la OEA son aquellos estipulados en la Declaración Americana. De acuerdo con la práctica y la jurisprudencia de larga data del sistema interamericano de derechos humanos, la Declaración Americana es una fuente de obligaciones internacionales para los Estados miembros de la OEA que no son partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Se entiende que esas obligaciones derivan de los compromisos asumidos por los Estados miembros en materia de derechos humanos en la Carta de la OEA, que los Estados miembros convinieron están contenidos y definidos en la Declaración Americana, y del carácter jurídico consuetudinario de los derechos protegidos en las disposiciones básicas de la Declaración, por lo cual la Comisión está facultada por los artículos 18 y 20 de su Estatuto para recibir y evaluar alegaciones de incumplimiento de estos compromisos por los Estados⁶. Por último, los hechos aludidamente ocurridos a partir de 1978, bajo la vigencia de la Convención Americana, o cuyos efectos continuaron luego de la entrada en vigencia de dicho tratado para el Perú, serán analizados a la luz de la Convención⁷.

14. En el presente caso, la señora Macedo Aguirre acude a la CIDH en su calidad de heredera de Luis Ricardo Macedo Zamora, su padre, quien era el propietario de los dos predios al momento de la expropiación y realizó distintas actuaciones judiciales dentro del proceso judicial subsiguiente, hasta la fecha de su muerte, en febrero de 1987. Con posterioridad a su deceso, la señora Gloria Ofelia Macedo fue reconocida judicialmente como heredera suya, y en dicha calidad ha realizado desde entonces diversas actuaciones procesales dentro del juicio de expropiación, siendo expresamente reconocida como sucesora procesal de su padre por las autoridades judiciales competentes, incluyendo a la Corte Suprema de Justicia en su sentencia de casación del 22 de noviembre de 2010. En esta línea, la CIDH ha declarado admisibles casos similares⁸, en los cuales una posible violación al derecho de propiedad se deriva de actuaciones judiciales extendidas en el tiempo y es reclamada por los sucesores o herederos de las presuntas víctimas iniciales, sucesores o herederos que a su vez alegan haber sufrido la violación de sus propios derechos humanos por las actuaciones judiciales posteriores al deceso del *de cuius*.

15. En este sentido, teniendo en cuenta que en la petición se alega la demora de más de cuarenta y cinco años en la resolución de un proceso judicial de expropiación iniciado en 1975, que habría resultado en la falta de pago de la compensación justa a la cual los propietarios de los bienes –el difunto padre de la señora Macedo Aguirre y sus herederos– tendrían derecho bajo los instrumentos interamericanos, y tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes, la Comisión estima que los alegatos de la peticionaria no resultan manifiestamente infundados y requieren un estudio de fondo, pues de corroborarse los hechos denunciados, podrían caracterizar violaciones a los artículos XVIII (derecho de justicia), XXIII (derecho a la propiedad) y XXVI (derecho a proceso regular) de la Declaración Americana, así como de los artículos 8 (garantías judiciales), 21 (propiedad privada) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos) de la misma.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos XVIII, XXIII y XXVI de la Declaración Americana, así como de los artículos 8, 21 y 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma; y

⁶ CIDH, Informe 57/06, Petición No. 526-03, Hugo Armendáriz, Estados Unidos, 20 de julio de 2006, párr. 30; Informe No. 3/15, Petición 610-01, Admisibilidad, Natalio Kejner, Ramón Walton Ramis y otros, Argentina, 29 de enero de 2015, párr. 52.

⁷ CIDH, Informe No. 48/15, Petición 79-06, Admisibilidad, Pueblo Yaqui, México, 28 de julio de 2015, párr. 45; Informe No. 70/19, Petición 858-09, Admisibilidad, Luiz José da Cunha “Crioulo” y familia, Brasil, 5 de mayo de 2019, párr. 10-11.

⁸ Véase en particular, por su similitud, el siguiente precedente: CIDH, Informe No. 40/16, Petición 468-02, Admisibilidad, Gadala María Dada y Otros, República Dominicana, 4 de septiembre de 2016, párr. 22.

2. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 17 días del mes de junio de 2020.
(Firmado): Joel Hernández, Presidente; Antonia Urrejola, Primera Vicepresidenta; Flávia Piovesan, Segunda Vicepresidenta; Margarete May Macaulay y Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Miembros de la Comisión.