



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00022-1996-PI/TC
LIMA
COLEGIO DE INGENIEROS DEL PERÚ

RAZÓN DE RELATORÍA

En la presente causa, vistos los seis votos emitidos, se tiene, por un lado, el voto conjunto de los magistrados Urviola, Eto Cruz y Álvarez Miranda, y, por otro, los votos singulares de los magistrados Vergara Gotelli, Mesía Ramírez y Calle Hayen que difieren entre sí en sus fundamentos y/o en su parte resolutive

Habiendo, entonces, tres posiciones que coinciden en un mismo criterio (magistrados Urviola Hani, Eto Cruz y Álvarez Miranda) y otras tres que discrepan de éste (magistrados Vergara Gotelli, Mesía Ramírez y Calle Hayen), se ha producido un empate por lo que se ha resuelto de acuerdo con la Resolución Administrativa N° 028-2011-P/TC, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 22 de marzo de 2011, que incorpora el artículo 10-A al Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, conforme al cual el Presidente del Tribunal Constitucional cuenta con el voto decisorio en los casos en que se produzca empate en la votación de causas vistas por el Pleno del Tribunal Constitucional.

Por tanto, la posición que cuenta con el voto del Presidente del Tribunal Constitucional (además de los votos de los magistrados Eto Cruz y Álvarez Miranda), es la que se constituye en Resolución en razón del referido voto decisorio y contar con los votos suficientes conforme al artículo 5° (primer párrafo) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el artículo 48° del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional y el acuerdo referido al número de votos para resolver la presente causa al que ha arribado el Pleno en la sesión de fecha 16 de julio de 2013.

Lima, 16 de julio de 2013



OSCAR DIAZ MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00022-1996-PI/TC
LIMA
COLEGIO DE INGENIEROS DEL PERÚ

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 16 de julio de 2013

VISTO

El pedido de ejecución de sentencia presentado de fecha 5 de octubre de 2011, por el representante del Colegio de Ingenieros del Perú a favor de que se ejecute la sentencia de fecha 15 de marzo de 2001, que declaró fundada en parte la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N° 26597; y,

ATENDIENDO A

De la competencia del Tribunal para conocer la ejecución de una sentencia dictada en un proceso de inconstitucionalidad

1. Que el artículo 121 del Código Procesal Constitucional establece que las sentencias de este Tribunal son inimpugnables, precisando que: "En el plazo de dos días a contar desde su notificación o publicación tratándose de las resoluciones recaídas en los procesos de inconstitucionalidad, el Tribunal, de oficio o a instancia de parte, puede aclarar algún concepto o subsanar cualquier error material u omisión en que hubiese incurrido".
2. Que si bien en el presente caso ya ha vencido el plazo para presentar pedidos de aclaración respecto de la sentencia en cuestión, no obstante, es preciso tener en cuenta que, en el presente caso, el pedido efectuado por el Colegio de Ingenieros del Perú es uno de *ejecución de sentencia* y no uno de aclaración o subsanación. En dicha línea, este Tribunal debe recordar, en primer lugar, su línea jurisprudencial sentada en las RTCs 0023-2007-PI/TC (de fecha 22 de junio de 2010) y 0031-2008-PI/TC (de fecha 10 de junio de 2010), donde este Tribunal determinó su competencia en la fase de ejecución de un proceso de inconstitucionalidad.
3. Que, en tal sentido, la competencia de este Colegiado para responder la solicitud presentada por el Colegio de Ingenieros del Perú, en etapa de ejecución de sentencia, reposa en la necesidad de vigilar y garantizar el cumplimiento definitivo del mandato contenido en ella. En el ámbito de un proceso constitucional de instancia única como es el caso del proceso de inconstitucionalidad, ello supone que es el Tribunal Constitucional a quien corresponde mantener su competencia jurisdiccional a efectos de emitir las órdenes y mandatos, forzosos de ser el caso, a efectos de no ver vaciado



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de contenido sus decisiones jurisdiccionales y, con ello, reducida la fuerza vinculante así como el carácter de cosa juzgada de sus decisiones, en los términos del artículo 204 de la Constitución, así como también del artículo 82 del Código Procesal Constitucional.

4. Que no debe olvidarse, por obvio que parezca, que las decisiones de este Colegiado, en tanto órgano jurisdiccional por excelencia, gozan también de los atributos y le asisten las mismas garantías que la Constitución otorga a toda decisión jurisdiccional, máxime si se trata de decisiones sobre la inconstitucionalidad de una ley o norma con rango de ley. En este sentido, el artículo 139.2 de la Constitución establece como principio de la función jurisdiccional del Estado la prohibición de que cualquier autoridad se avoque a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional o interfiera en el ejercicio de sus funciones; asimismo, “Tampoco [se] puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado **en autoridad de cosa juzgada**, ni cortar procedimientos en trámite, **ni modificar sentencias ni retardar su ejecución**” (resaltado agregado).
5. Que en esta misma dirección, la jurisprudencia de este Colegiado ha sido enfática en señalar que: “Si bien nuestra Carta Fundamental no se refiere en términos de significado a la “efectividad” de la tutela jurisdiccional, resulta claro que la tutela jurisdiccional que no es efectiva no es tutela. En este sentido, el derecho al cumplimiento efectivo y, en sus propios términos, de aquello que ha sido decidido en el proceso, forma parte inescindible del derecho a la tutela jurisdiccional a que se refiere el artículo 139.3 de la Constitución” (STC 4119-2005-AA/TC, fundamento 64).
6. Que, en el ámbito de los procesos constitucionales debe entenderse, además, que el principio de ejecutoriedad de las resoluciones judiciales comporta, en una dimensión objetiva y desde una perspectiva institucional, el mantenimiento del principio general de constitucionalidad del sistema jurídico, en tanto se asume que aquello que quedó decidido en una sentencia constitucional sólo puede pasar a formar parte del orden jurídico constitucional si lo prescrito en la parte dispositiva del fallo se cumple en sus propios términos, convirtiéndose de ese modo la forma jurídico-constitucional en realidad fáctica constitucional. Por otro lado, es evidente que ante la renuencia por parte de los poderes públicos de acatar los fallos de este Colegiado, y desprovisto éste de la competencia para compeler al cumplimiento de sus propias decisiones, no existiría poder jurídico capaz de asegurar dichos mandatos, generándose de este modo un mensaje desalentador sobre las posibilidades mismas del modelo de Estado Constitucional de Derecho.
7. Que este marco de preocupación por la efectividad de las decisiones jurisdiccionales en materia constitucional ha sido puesto de manifiesto por el propio legislador democrático, cuando al desarrollar la normativa procesal constitucional contenida en el Código, ha recogido una serie de instituciones que buscan darle el mayor grado de protección posible al cumplimiento de las sentencias constitucionales. Y ello no sólo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en referencia a los apremios establecidos en los artículos 22 y 59 del C.P.Const., donde se establecen las multas, la apertura del proceso disciplinario o la eventual destitución del funcionario responsable del incumplimiento, sino en alusión a las figuras de la represión de actos homogéneos y la actuación inmediata de la sentencia de primer grado, recogidas en los artículos 60 y 22 del C.P.Const., respectivamente.

8. Que a ello se ha sumado una consolidada línea jurisprudencial de este Colegiado, que no sólo ha desarrollado exhaustivamente el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales como parte del contenido del derecho a la tutela judicial efectiva, en particular para el caso de las sentencias constitucionales (STC 4119-2005-PA/TC), sino que ha concretizado detalladamente las instituciones procesales destinadas a dar cumplimiento efectivo a lo resuelto en un proceso constitucional. Así, las referidas instituciones de la represión de actos homogéneos y la actuación inmediata de la sentencia han sido objeto de desarrollo jurisprudencial mediante las STCs 0878-2008-PA/TC y 0607-2009-PA/TC, respectivamente. Además de ello, este Tribunal ha habilitado por vía jurisprudencial la interposición de recursos específicos con la finalidad de verificar el cumplimiento efectivo de sus decisiones jurisdiccionales en procesos de tutela de derechos, como es el caso del recurso de agravio constitucional a favor del cumplimiento de las sentencias del Tribunal Constitucional dispuesto en la RTC 0168-2007-Q y del recurso de apelación por salto contenido en la STC 0004-2009-PA/TC; recurso que luego ha ampliado a favor del cumplimiento de las sentencias del Poder Judicial en procesos de tutela de derechos y que ostenten autoridad de cosa juzgada, a través de la RTC 0201-2007-Q.
9. Que, en esta perspectiva, lo que hoy hace este Tribunal al resolver el pedido del Colegio de Ingenieros del Perú, asumiendo jurisdicción sobre la *fase de ejecución* de la sentencia en el proceso de inconstitucionalidad de autos, es dar un paso más en la línea antes expuesta de procurar garantizar, por todos los medios posibles, el cumplimiento efectivo de lo decidido en una sentencia constitucional; cumpliendo, de este modo, el mandato de ser el órgano de control de la Constitución, establecido en el artículo 201 de nuestra Carta Fundamental, y viabilizando el fin último de los procesos constitucionales, tanto orgánicos como de la libertad, que es garantizar la supremacía jurídica de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos fundamentales (artículo II del Título Preliminar del C.P.Const.).
10. Que si bien conforme al artículo 118.9 de la Constitución corresponde al Presidente de la República, "Cumplir y hacer cumplir las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales", frente a la renuencia reiterada de los órganos encargados de cumplir las decisiones jurisdiccionales, la ejecución forzada se presenta como la única solución a la que este Colegiado no puede renunciar, llegado el caso, a efectos de que, reivindicando el Estado de Derecho, se obligue al poder a someterse al Derecho. Estos deben ser, sin embargo, casos excepcionales que siempre hay que tratar de evitar, apelando en primer lugar a la coordinación y al diálogo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interinstitucional, como mandato derivado del principio de cooperación y colaboración de poderes.

Del pedido del Colegio de Ingenieros del Perú

11. Que, mediante escrito de fecha 5 de octubre de 2011 el representante del Colegio de Ingenieros del Perú solicita a este Tribunal que proceda a la ejecución de la sentencia de fecha 15 de marzo de 2001, que declaró fundada en parte la demanda de inconstitucionalidad contra artículos de la Ley N° 26597, pidiendo se disponga “el inicio del proceso de actualización de las acreencias provenientes de los procesos de reforma agraria y el correspondiente pago, de acuerdo al artículo 70 de la Constitución”. Por otro lado, mediante escrito de fecha 22 de noviembre de 2012, el Colegio de Ingenieros del Perú amplía su pedido de ejecución, solicitando a este Tribunal que se pronuncie por “las vías que tendrían los expropiados, herederos o cesionarios de la Reforma Agraria para el cobro de sus acreencias, ya sea mediante el pago actualizado de los Bonos de la Deuda Agraria con sus respectivos intereses, los mismos que fueron reconocidos y otorgados por el Estado Peruano, así como la **nueva valorización de las tierras expropiadas** a valor de mercado, de acuerdo al vigente artículo 15 del Decreto Legislativo 653”. Asimismo, solicitan que este Colegiado se “ratifique en el precedente de observancia obligatoria emitido en la sentencia de fecha 2 de agosto de 2004, recaída en el expediente N° 0009-2004-AI/TC (fundamento 17), el cual ha sido comprendido en la parte resolutive de dicho fallo”.
12. Que la sentencia de fecha 15 marzo de 2001, emitida por este Tribunal, declaró la inconstitucionalidad, por razones de fondo, de los artículos 1° y 2° y la Primera Disposición Final de la Ley N° 26597, así como la Disposición Transitoria Única de la Ley N° 26756. El artículo 1 de la Ley N° 26597 disponía que los procesos de expropiación de tierras de la reforma agraria debían sujetarse a lo dispuesto en la Ley N° 26207, la cual establecía que dicha expropiación debía realizarse de acuerdo con las reglas establecidas al momento de la afectación, dejando por tanto sin efecto lo establecido en el Decreto Legislativo N° 653, que en su artículo 15 prescribía que el “el valor de las tierras expropiadas será pagado a su valor de mercado y en efectivo”. Por su parte, el artículo 2 de la Ley N° 26597 estableció que, tal como lo dispuso la Ley N° 15242, el pago de la indemnización fue **cancelado** con la entrega de los bonos de la deuda agraria, y que, independientemente de la oportunidad en que se realicen dichos bonos, el pago de los mismos debe efectuarse por su **valor nominal** más los intereses establecidos por cada emisión y tipo de bono, conforme a las disposiciones legales que les dieron origen, no siendo de aplicación el reajuste previsto en la segunda parte del Artículo 1236° del Código Civil, según la modificación establecida por el Decreto Legislativo N° 768”.
13. Que el Tribunal decretó la inconstitucionalidad de los referidos artículos básicamente por considerar que la expropiación sin justiprecio o con pago meramente nominal, al



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dejar sin efecto los criterios de valorización y cancelación actualizada de las tierras expropiadas, se contradice con un elemental sentido de justicia, acorde con el artículo 70 de la Constitución, el cual establece que "A nadie puede privársele de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declara por ley, y previo pago en efectivo de **indemnización justipreciada** que incluya compensación por el eventual perjuicio" (fundamento jurídico 1 de la STC 0022-96-AI/TC).

14. Que, por otro lado, el Tribunal determinó que si bien el justiprecio, de acuerdo a la Constitución de 1993 debe pagarse en efectivo, la utilización de bonos como medio de pago resulta legítima por haber estado previsto así en la Constitución de 1933. Lo que en todo caso resulta inconstitucional es el efecto cancelatorio al que se sometieron los bonos, es decir, dar por cancelada la deuda por el solo hecho de entregar los bonos. Por esta razón resulta **improcedente** el pedido del Colegio de Ingenieros, en el sentido de pretender una *nueva* actualización de las tierras expropiadas, pues ello supondría desconocer la valorización ya efectuada por el Estado al momento de emitir los Bonos de la Deuda Agraria, valorización que no ha sido invalidada por este Tribunal ni por el fondo ni por la forma y, por tanto, mantiene su vigencia. Cuestión distinta es el asunto de la actualización del valor de la deuda *ya determinada* por el Estado y contenida en los Bonos.
15. Que justamente a través del presente pedido, el Colegio de Ingenieros del Perú solicita a este Tribunal proceder a la **ejecución** de la sentencia, pues a pesar que el Estado Peruano, representado por el Ministerio de Economía y Finanzas, ha emitido una serie de dispositivos normativos y no normativos reconociendo la sentencia expedida por el Tribunal Constitucional, a la fecha actual contradictoriamente viene desconociendo tanto en la vía administrativa como en la judicial, el Principio Valorista, es decir, el valor actualizado de los bonos expresado en la sentencia constitucional (Cfr. anexos del escrito de fecha 5 de octubre de 2011).
16. Que, tal como se ha expresado, este Tribunal declaró fundada la demanda de inconstitucionalidad, disponiendo en su parte resolutive decretar la inconstitucionalidad de los artículos 1° y 2° y la Primera Disposición Final de la Ley N° 26597, así como la Disposición Transitoria Única de la Ley N° 26756, siendo, en consecuencia, estas normas expulsadas del ordenamiento jurídico.
17. Que, en dicha línea, si bien este Tribunal estableció que las citadas normas eran inconstitucionales porque afectaban "los criterios de valoración y cancelación actualizada" de las tierras expropiadas, que se desprendían de un elemental sentido de justicia y del artículo 70 de la Constitución de 1993, este Colegiado **no fijó cuáles debían ser, específicamente, dichos "criterios de valoración y cancelación actualizada"**. En estricto, este Colegiado determinó que las citadas normas eran inconstitucionales porque el pago del justiprecio, representado en los bonos, a valor *nominal* era confiscatorio, dado que suponía simplemente desconocer la deuda (la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

misma que se encontraba reconocida en una moneda –soles oro- que hoy no tiene valor). En su lugar, este Tribunal determinó que la Constitución exigía “una valoración y cancelación actualizada” de la deuda; aunque no precisó cuál era el criterio para determinar dicha valorización.

18. Que, no obstante, si bien el Poder Ejecutivo manifestó una voluntad inicial de honrar la deuda proveniente de las tierras expropiadas de la reforma agraria, al reconocer mediante Decreto Supremo N° 148-2001-EF el mandato del Tribunal Constitucional de actualizar la deuda de la reforma agraria, dicho empeño luego se abandonó y hasta la actualidad el Estado no ha definido los criterios de “valoración y cancelación actualizada de la deuda” ni menos ha pagado el equivalente a la misma. En sentido contrario, como ha mostrado el representante del Colegio de Ingenieros, el Poder Ejecutivo, a través diversas respuestas a expropiados de la reforma agraria y por medio de sus Procuradores, en los procesos judiciales entablados para el cobro del justiprecio, afirma constantemente la improcedencia de actualizar la deuda, dado que no existe mandato legal ni administrativo que así lo determine, y que la sentencia dictada por este Tribunal “no puede aplicarse a hechos producidos antes de expedirse la sentencia” (sic).
19. Que, en este contexto, con el objeto de posibilitar la ejecución de la sentencia de fecha 15 marzo de 2001, y de hacer efectivo el cumplimiento de la obligación del Estado peruano de pagar la deuda de la reforma agraria, máxime si el pago de la referida deuda se ha prolongado excesivamente, desde que en el año 1969 se empezaran a emitir los títulos de deuda pública denominados “Bonos de la Deuda Agraria”, este Tribunal debe proceder a establecer el criterio de valoración y cancelación actualizada de la deuda, así como el procedimiento que deberá seguir el Poder Ejecutivo para hacer efectivo dicho pago.
20. Que, en dicha línea, este Tribunal debe tener en consideración dos principios que ha destacado centralmente a través de su jurisprudencia: i) el **principio de previsión de consecuencias**, directamente relacionado con el principio presupuestario de equilibrio financiero (STC 0053-2004-AI/TC), y ii) el **principio de concordancia práctica**, relacionado con la ponderación que debe efectuarse entre la obligación establecida por este Tribunal con relación al pago de la deuda agraria y otras obligaciones constitucionales que también debe asumir el Estado peruano (STC 5854-2005-PA/TC)

De los criterios de valoración y cancelación actualizada de la deuda

21. Que, con relación a la cuantificación del valor actualizado de los bonos de la deuda agraria, existen propuestas que postulan diversas metodologías a los efectos de cumplir con la sentencia de este Tribunal: a) Una primera fórmula fue establecida en su día de conformidad con el Decreto de Urgencia N° 088-2000 en la que el Poder Ejecutivo planteó una fórmula de pago mediante un procedimiento de actualización



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en el cual las deudas de la reforma agraria serían actualizadas mediante la conversión del principal impago de los bonos a dólares americanos al tipo de cambio oficial vigente a la fecha de emisión, aplicándose sobre el monto resultante una tasa de interés de siete y medio por ciento (7.5%) anual hasta el mes inmediato anterior al que se efectúe el cálculo, capitalizable anualmente; b) Otra fórmula es la que tiene antecedentes en el Decreto Supremo N° 148-2001-EF mediante el cual se constituyó una Comisión encargada de diseñar alternativas para dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 022-1996-PI/TC. De acuerdo con este enfoque se plantea la utilización de un Índice de Precios al Consumidor ajustado como factor de cuantificación en el proceso de actualización de la deuda. Esta propuesta no promueve estrictamente un cálculo ordinario sobre la base de un índice de precios al consumidor al que paralelamente deben sumárseles los intereses de cada bono (procedimiento que el Estado utiliza en diversos ámbitos económicos), sino un índice de precios al consumidor de carácter atípico o especial (restringido o ajustado como se ha dicho); c) Existe también otra metodología que plantea el cálculo de los bonos mediante la indexación de la totalidad de las obligaciones existentes a su equivalente en moneda extranjera, la que podría ser el dólar o cualquier otra de libre circulación.

22. Que, la primera fórmula planteada supone por un lado que se actualice el valor de los bonos emitidos a una moneda en la que los agentes económicos suelen refugiarse en épocas de crisis económicas fuertes que impliquen niveles de hiperinflación como la vivida en el Perú en décadas anteriores. Así, en el Perú, como en muchos países del mundo, los agentes económicos suelen refugiarse en monedas fuertes como lo es el dólar de los Estados Unidos de Norteamérica, siendo ésta la forma usual con la que se preservaría el valor de los bonos para dichos agentes económicos. En ese sentido, bastaría con la indexación de los bonos al dólar para neutralizar los efectos de la hiperinflación y así mantener constante el valor del dinero. No obstante, la aplicación de la tasa de interés y su cálculo debe ser adecuada tanto con la tutela del derecho de propiedad como con los fines del Principio de Justicia Presupuestal situación que se analizará *infra*.
23. Que, asimismo, respecto de la segunda fórmula planteada, corresponde realizar un comentario previo. El Índice de Precios al Consumidor (IPC) se construye sobre el valor a través de los precios de un conjunto de productos (conocido como "canasta familiar") determinado sobre la base de una encuesta continua de presupuestos familiares que una cantidad de consumidores adquiere de manera regular, y la variación con respecto del precio de cada uno, respecto de una muestra anterior. Se trata de un porcentaje que puede ser positivo, en cuyo caso indica un incremento de los precios; o negativo, que refleja una caída de los mismos. Dicho de otro modo, el objetivo del IPC es medir la evolución de los precios de los bienes y servicios representativos de los gastos de consumo de los hogares de una región



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Que, sin embargo, el IPC en épocas de profundas crisis económicas, se desconecta de la realidad económica porque deja de representar lo que los agentes económicos consumen o ahorran. Así por ejemplo, si un determinado bien sube de precio en mil por ciento lo que los agentes económicos realizarán es buscar productos o bienes alternativos (con lo cual la canasta que establece el IPC ya no sería real) conformándose así una canasta alternativa de productos que no se ven reflejados con el IPC. De tal forma que, si tuviera que realizarse alguna actualización sobre la base del IPC en épocas de niveles altísimos de inflación este cálculo sería artificial haciendo impagable la obligación originaria por parte del deudor. Por ello, utilizar el IPC como metodología de cálculo en el contexto de una economía que sufría de hiperinflación se encuentra divorciada de la realidad pues no toma en cuenta la economía sumergida, es decir, la informalidad, que es la que normalmente existe en altos niveles cuando se presentan escenarios de hiperinflación.

Que, en esa misma línea, se encuentra el IPC ajustado, el cual conceptualmente utiliza el mismo razonamiento solo que teniendo en cuenta productos que tienen menor precio que la canasta ordinaria, pero que aún así sigue desconectado de la realidad, dado que cuando se está ante una economía en la que los precios suben no teniendo en cuenta una periodicidad mensual, semanal ni diaria sino que suben en cuestión de horas, se está ante una situación que cualquiera fuere el punto de referencia de un bien o producto en una economía enferma como la descrita, todo cálculo supondrá un monto impagable para el deudor por estar muy alejado de la realidad y como correlato supone un enriquecimiento indebido por parte del acreedor que, como se ha señalado precedentemente, este Colegiado no puede avalar.

24. Que, en tercer lugar, tenemos la metodología que plantea el cálculo del valor actualizado de los bonos mediante la indexación de las obligaciones existentes a su equivalente en moneda extranjera, la que podría ser el dólar o cualquier otra de libre circulación, a la cual se le aplicará la tasa de interés de los bonos del Tesoro americano. Esta fórmula asume la obligación como el valor actualizado al dólar norteamericano de la deuda (principal) basándose en el tipo de cambio de paridad, dado que la cotización oficial del dólar no expresaba la cotización del mercado. Esta fórmula, tal como la expuesta en el fundamento 22, permite preservar el valor que tienen los bonos para los agentes económicos y es la forma natural como estos buscan refugiar su patrimonio en una moneda fuerte en épocas de crisis, sin embargo difiere de ella respecto de los intereses y su tratamiento, circunstancia que deberá analizarse a través del análisis de los derechos y bienes constitucionales que se encuentran en tensión a propósito de la resolución de la presente solicitud.

25. Que, de las metodologías expuestas este Tribunal considera pertinente decantarse por aquella que expresa un criterio de actualización a través de la conversión del principal impago en dólares americanos, desde la fecha de la primera vez en que se dejó de atender el pago de los cupones de dicho bono, más la tasa de interés de los bonos del Tesoro americano. Ello en razón, en primer lugar, a que el método de conversión a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dólares americanos tiene sustento legal en el Decreto de Urgencia N° 088-2000, y en segundo lugar, porque, conforme ya se expuso, los otros métodos de valorización descritos supondrían graves impactos en el Presupuesto de la República, al punto de hacer impracticable la cancelación misma de la deuda. En dicha línea, este Tribunal debe enfatizar que si bien el pago de la deuda agraria es una obligación que el Estado debe asumir inexorablemente, esta obligación no es la única que tiene el Estado, sino que, conforme lo ordena el artículo 44 de la Constitución, su deber es “promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación”, lo que conlleva la atención de una serie de servicios básicos (que satisfacen una serie de derechos fundamentales de todos los peruanos), los cuales no solo debe mantener, sino optimizar en la medida de sus posibilidades. Un criterio elemental de ponderación entre estas dos obligaciones (la de pagar la deuda agraria y la de promover el bienestar general) nos lleva pues a no privilegiar, de un modo absoluto, una sobre el sacrificio grave que pueda acaecer sobre la otra. Por otro lado, un criterio de *equidad* nos lleva a optar por una fórmula que si bien reconozca un valor actualizado de la deuda agraria, dado que ésta perdió expresión económica por causa de la negligencia estatal, al mismo tiempo tampoco deje de considerar las circunstancias especiales bajo las cuales, en un momento dado, dicha deuda perdió dicho valor económico. En efecto, este Tribunal no puede dejar de reconocer que en la época de la recesión económica e hiperinflación, no solo la deuda agraria u otras deudas que tenía el Estado se vieron afectadas, sino el conjunto de la población, la cual se vio seriamente limitada en la satisfacción de sus necesidades básicas. Esta circunstancia de extrema vulnerabilidad si bien no es “culpa” de los acreedores de la deuda agraria, este Tribunal considera necesario reconocer que un elemental sentido de equidad exige que el cálculo de la deuda actualizada se haga considerando también estas “especiales circunstancias de los tiempos de crisis económica” que vivió nuestro país.

Del procedimiento para el pago del valor actualizado de la deuda

26. Que, igualmente, es necesario precisar que el procedimiento para el pago de los bonos de la deuda agraria debe estar a cargo del Poder Ejecutivo, el cual deberá dictar para dicho efecto un decreto supremo que reglamente el procedimiento de registro, actualización y forma de pago de la deuda, en el plazo de seis meses de emitida la presente resolución.
27. Que, en primer lugar, el citado decreto supremo debe contener el encargo al Ministerio de Economía y Finanzas, a través del área encargada del manejo del endeudamiento público, para que lleve adelante el procedimiento para el registro de los tenedores, así como el pago de la deuda. En dicha línea, el referido decreto supremo debe contener, en primer lugar, la estipulación de un *procedimiento* para la *identificación y registro* de los **tenedores** de bonos de la deuda agraria, mediante el cual se determine oficialmente las personas naturales o jurídicas (expropiados originales, herederos, sucesores, adjudicatarios o cesionarios de algún tipo) que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

poseen bonos de la deuda agraria y que resultarán beneficiarios del proceso de actualización y pago. En dicho proceso deberá verificarse la autenticidad de los títulos y la identidad de los tenedores, así como de sus posibles herederos. La identificación y registro de los acreedores no deberá exceder el plazo de 5 años para acogerse a dicho procedimiento.

28. Que, de igual modo, el decreto supremo debe contener un procedimiento destinado a *cuantificar* la deuda en cada caso, según la metodología que para dicho efecto ha adoptado este Tribunal. Dicho procedimiento deberá concluir a los dos años de dictado el decreto supremo por parte del Poder Ejecutivo. Este procedimiento deberá arrojar el monto del valor actualizado de los bonos de la deuda agraria, más los intereses, el cual deberá expresarse en resoluciones administrativas.
29. Que, luego, el mencionado decreto supremo deberá establecer un *procedimiento* destinado a determinar la *forma de pago* de la deuda contenida en las resoluciones administrativas arriba referidas, pudiendo establecer que los tenedores de bonos acuerden con el Estado otras fórmulas de pago, conforme a la normatividad vigente, y teniendo en cuenta los principios de equilibrio presupuestal y sostenibilidad financiera, así como las reglas fiscales correspondientes y el marco macroeconómico multianual. El procedimiento a instaurarse deberá concluir con una resolución donde se establecerá, luego de evaluar conjuntamente con los acreedores de la deuda las posibles opciones, la forma de pago en cada caso. Este procedimiento se justifica, a criterio de este Tribunal en que el pago mismo ha de realizarse de manera *previsora*, principalmente por el tipo de consecuencias que en el plano económico ha de suponer. En efecto, este Colegiado es plenamente consciente que cualquiera que sea la opción a utilizarse en el proceso de cuantificación de la deuda agraria, esta ascenderá a un monto total bastante amplio que sin duda generará un inevitable impacto fiscal, imposible de ser afrontado de inmediato, sin perjudicar importantes ámbitos o sectores de nuestra economía.

Que, en dicha línea, si el Estado es consecuente con sus obligaciones, es evidente que no le queda otro camino que honrar las mismas, pero si obra con sensatez y sentido común, es absolutamente incuestionable que la única forma de cumplir con dicho cometido, sin perjudicar sus propios objetivos en búsqueda del bienestar económico social, es planificando un sistema coherente de pagos, **progresivo** y con tendencia al crecimiento, según las propias variables del tiempo. En consecuencia, en el caso del pago de los bonos, una vez que se determine el monto a pagar a cada acreedor de la deuda agraria, la previsión del pago debe realizarse teniendo en cuenta los principios de equilibrio, sostenibilidad y progresividad presupuestaria, recogidos en los artículos 77 y 78 de la Constitución, teniendo en cuenta que resulta financieramente imposible realizar un pago de esta naturaleza y magnitud en una sola oportunidad sin afectar la caja fiscal y consecuentemente los servicios básicos para la población más deprimida de nuestro país.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Que, en dicho contexto, este Tribunal considera legítimo optar por *fórmulas* que equivalgan a bienes o beneficios de naturaleza semejante. En primer lugar, una opción podría ser la entrega de tierras de libre disponibilidad (productivas, agrícolas y eriazas). En segundo lugar, a efectos de reducir el impacto de la deuda sobre la caja fiscal y lograr plazos mayores para el cumplimiento de sus obligaciones, otra opción legítima sería que el Estado lleve a cabo una nueva emisión de bonos, libremente transferibles y con una tasa de interés igual a las que actualmente viene utilizando el Estado peruano en sus emisiones de bonos, teniendo en cuenta el alto nivel de credibilidad que han logrado los títulos de la deuda pública, de tal manera que el pago en títulos y no en efectivo, no afecte la caja fiscal, pero tampoco el derecho de los actuales titulares de las acreencias y sirva como instrumento de reactivación económica.

Que, en caso el pago deba realizarse en efectivo, en cuotas o arizadas, el mismo puede diferirse en varios ejercicios presupuestales, pero en un plazo que no puede exceder el plazo de 8 años establecido para el pago de sumas grandes de dinero, en el artículo 8 de la Ley N° 29625, Ley de Devolución del Dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo, contado desde el ejercicio presupuestal siguiente a la fecha en que se dicte la resolución administrativa que fije la forma de pago en cada caso.

Que, en consideración a criterios de equidad, y teniendo en cuenta la protección constitucional especial dispuesta en el artículo 4 de nuestra Constitución, al momento de establecer el cronograma de pago, el Estado puede tener en consideración criterios de priorización que comprendan, en primer lugar, a las personas naturales sobre las personas jurídicas, y dentro de aquellas a los tenedores originarios de los bonos (titulares o a quienes lo hayan adquirido por algún título sucesorio), y dentro de éstos, en primer orden, a los tenedores mayores de 65 años. Cuando se pague a los tenedores no originarios, se tendrá en cuenta el mismo criterio de priorización: primero personas mayores de 65 años.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú y con los votos singulares de los magistrados Vergara Gotelli, Mesía Ramírez y Calle Hayen que se agregan, y el voto decisorio del Presidente magistrado Urviola Hani.

HA RESUELTO

1. Declarar **IMPROCEDENTE** el pedido del Colegio de Ingenieros del Perú en el extremo que solicitan una nueva valorización de las tierras expropiadas de la Reforma Agraria, conforme a lo indicado en el fundamento 14.
2. **ORDENAR** que en ejecución de la sentencia constitucional de fecha 15 de marzo de 2001 recaída en el Exp. N° 022-96-I/TC, para el pago de los bonos de la deuda agraria e intereses, rige el criterio valorista o el valor actualizado de los bonos,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

expresado en la sentencia constitucional, debiendo emplearse el método de actualización establecido en el fundamento 25 de la presente resolución, a favor de todos los tenedores de bonos pendiente de pago, en su condición de expropiados, herederos o cesionarios. Esta actualización se aplicará también a los procesos judiciales en trámite.

3. **DISPONER**, que el Poder Ejecutivo, en el plazo de seis meses de emitida la presente resolución emita un decreto supremo regulando el procedimiento para el registro, valorización y formas de pago de la deuda de los bonos de la reforma agraria en cada caso, teniendo en cuenta lo establecido en los fundamentos 26 a 29 de la presente resolución

Publíquese y notifíquese

SS.

URVIOLA HANI

ÁLVAREZ MIRANDA
ETO CRUZ

LO QUE CERTIFICO:

OSCAR DIAZ MINOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00022-2012-PA/TC
LIMA
COLEGIO DE INGENIEROS DEL PERÚ

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO VERGARA GOTELLI

Emito el presente voto singular bajo las siguientes consideraciones.

Petitorio

1. En el presente caso llega a este Tribunal el escrito presentado por el representante del Colegio de Ingenieros del Perú, con fecha 5 de octubre de 2011, solicitando que se ejecute la sentencia de fecha 15 de marzo de 2001, que declaró fundada en parte la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N° 26597.

Al respecto se observa que en el proceso de inconstitucionalidad interpuesto contra los artículos 1°, 2° y Primera Disposición Final de la Ley N° 26597, y 1° de la Ley N° 26599 (Exp. N° 00022-2012-PI/TC), el Tribunal Constitucional estimó la demanda y, en consecuencia, declaró inconstitucionales por razones de fondo, los artículos 1° y 2° y la Primera Disposición Final de la Ley N° 26597, así como la Disposición Transitoria Única de la Ley N° 26756. Asimismo señaló que carece de objeto pronunciarse respecto del Artículo 1° de la Ley N° 26599, por haberse producido sustracción de materia. Ordena, asimismo, la incorporación del fundamento jurídico 6) a la parte resolutive de la presente sentencia. Tal decisión fue publicada el 15 de marzo de 2001.

Antecedentes

- 2 Para resolver la causa es necesario conocer los antecedentes:
 - a) Se tiene que con fecha 20 de diciembre de 1996 el Colegio de Ingenieros del Perú interpuso demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1° y 2° y Primera Disposición Final de la Ley 26597, y 1° de la Ley N° 26599
 - b) Con fecha 15 de marzo de 2001 el Tribunal Constitucional se pronunció sobre dicha demanda de inconstitucionalidad declarando FUNDADA la demanda y en consecuencia inconstitucionales los artículos 1° y 2° y la Primera Disposición Final de la Ley N° 26597, así como la Disposición Transitoria Única de la Ley N° 26756.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- c) En tal sentido llega ahora, con fecha 5 de octubre de 2011, el pedido de ejecución de la referida sentencia de inconstitucionalidad, presentada por el representante del Colegio de Ingenieros del Perú.
- 3 En tal sentido tenemos que después de 12 años el representante del Colegiado de Ingenieros del Perú solicita que se ejecute la sentencia del Tribunal Constitucional.
- 4 De conformidad con el artículo 121° del Código Procesal Constitucional, “contra las sentencias del Tribunal Constitucional no cabe impugnación alguna. En el plazo de dos días a contar desde su notificación (...), el Tribunal, de oficio o a instancia de parte, puede aclarar algún concepto o subsanar cualquier error material u omisión en que hubiese incurrido”.
5. En el presente caso no estamos ante un pedido de aclaración o subsanación, en el que el plazo para solicitarlo es de 2 días, sino ante un pedido de ejecución de sentencia emitida por el Tribunal Constitucional, razón por la que es necesario analizar si tal pedido procede después de 12 años de emitida la decisión, o si se ha producido la prescripción.

Derecho de Propiedad

6. En la STC 00048-2004-AI/TC (FJ 76-88), este Tribunal destacó que la propiedad no sólo es un derecho subjetivo constitucional, reconocido en los incisos 8) y 16) del artículo 2° de la Constitución, sino también una garantía institucional; un instituto constitucionalmente protegido, al cual el Estado está en la obligación de garantizar su inviolabilidad, pero al mismo tiempo de cuidar porque su ejercicio se realice en armonía con el bien común y dentro de los límites que establece la ley.
7. La exigencia de que su ejercicio se realice en armonía con el bien común y dentro de los límites legales hace referencia a la función social que el propio derecho de propiedad “comprende, integra e incorpora, en su contenido esencial” [STC 3347-2009-PA/TC, F.J. 15]. Esta función social explica su doble dimensión y determina que además del compromiso del Estado de proteger la propiedad privada y las actuaciones legítimas que de ella se deriven, pueda exigir también un conjunto de deberes y obligaciones concernientes a su ejercicio, en atención al interés público. En particular, que el ejercicio del derecho de propiedad se desenvuelva de manera acorde con la función social que es parte del contenido esencial del derecho, y, por otro, que las actuaciones e intervenciones del Estado se sustenten en el interés general para el logro del bien común
- 8 Desde luego que los deberes estatales que se originan de este derecho no se agota en los de garantía y respeto de la propiedad *privada*, pues también comprende la obligación de proteger y garantizar la propiedad *pública*. Este Tribunal vuelve a recordar que el artículo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

70 de la Ley Fundamental no diferencia entre propiedad pública y privada, de modo que las inmunidades, garantías y deberes que se han expresado a propósito de la propiedad privada [vgr. inviolabilidad] también se extienden al caso de la propiedad pública. Y es que, como se señaló en la STC 00048-2004-PI/TC [F.J. 85], “no hay ninguna razón que impida que la propiedad pública pueda ser tutelada con el mismo fundamento que la propiedad privada”

9. No obstante la protección constitucional del derecho de propiedad, el mismo artículo 70.º de la Constitución, con fundamento en la prevalencia del bien común, contempla la figura de la expropiación como potestad del Estado; esto es, la privación de la titularidad de ese derecho contra la voluntad de su titular. Por ello, puede considerarse que la propiedad es un derecho que puede ser sacrificado en cualquier momento si así lo exige la seguridad nacional o la necesidad pública, según lo señala el artículo 70.º de la Constitución
10. Es así para que la expropiación como acto sea legítima debe observarse, en primer término, el principio de legalidad, en virtud del cual la actividad de todas las personas y la Administración Pública está sometida, primero, a la Constitución Política y, segundo, al ordenamiento jurídico positivo. En segundo término, para que la expropiación como procedimiento sea legítima, tiene que respetarse el derecho al debido proceso del titular del derecho de propiedad.
11. En el caso de autos si bien el Estado afectó la propiedad de los bonistas, tal afectación tuvo el resarcimiento pecuniario por parte del Estado en la emisión de bonos, los que podían ser ejecutados debidamente en su oportunidad, conforme lo señaló el Tribunal Constitucional el 15 de marzo de 2001. Es así que los tenedores de los bonos se encontraban a partir de dicha fecha facultados para asumir dos caminos, a) solicitar la ejecución de la sentencia emitida en el proceso de inconstitucionalidad; o b) ejecutar en la vía ordinaria los bonos. Para ello evidentemente los bonistas son los responsables respecto de la exigencia de ejecución tanto de la sentencia como de los bonos, encontrándose por ello –como en todo– sometidos al plazo de prescripción.
12. En tal sentido no puede considerarse que el derecho de propiedad ha sido afectado en atención a que precisamente el Estado Peruano emitió los bonos como resarcimiento o indemnización por la expropiación realizada, cumpliéndose las exigencias constitucionales. Sin embargo lo que debe evaluarse es si los tenedores de los bonos han solicitado o la ejecución de la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el proceso de inconstitucionalidad o la ejecución de los bonos, en el plazo prudente, a efectos de corroborar que no haya operado la prescripción.
13. No puede considerarse que la desestimación del pedido de ejecución de la sentencia emitida en el proceso de inconstitucionalidad implique la afectación del citado derecho puesto que no estamos ante una expropiación ilegítima por parte del Estado, sino que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estamos ante el cuestionamiento de ejecución de una sentencia constitucional en sus términos, debiéndose evaluar si dicha exigencia de ejecución ha sido presentada oportunamente. Considerar que se ha afectado propiamente el derecho de propiedad implicaría desconocer la validez de los bonos emitidos por el Estado, no pudiendo –en dicho supuesto– los tenedores de éstos exigir su ejecución. Cuestión diferente es que se denuncie la falta de ejecución de la sentencia constitucional o de los bonos, situación en el que los bonistas deben exigir la ejecución –en la vía pertinente– en su oportunidad

14. Se hablado de inversión para negar la posibilidad del transcurso del tiempo frente a la propiedad. Al respecto debemos considerar que la inversión tiene en su aplicación conceptos fijos de lo que se hace para darle a ésta carácter de necesidad, es decir que la inversión crea un estado de necesidad frente a la obligación de pagar la deuda no obstante el tiempo transcurrido. Y es que para hablar de inversión tenemos que considerar el origen nefasto de gobiernos anteriores que en el Perú hicieron de la denominada inversión una fuente de ingresos que solo sus apetitos venían a considerar. La denominada inversión en estos rubros puede ser pues considerada como simple fuente de ingresos para nuestros anteriores gobernantes no obstante que el tiempo juega para el derecho una función capital.
15. Otro tanto ha sido hablar por ejemplo de la expropiación que no es ni puede ser sino una venta forzada que el propietario legítimo no quiere consentir. No se nos diga por eso que la expropiación como forma de pérdida de la propiedad adquiere por ello ribetes excepcionales con los que se fija una excepción a la regla que constituye la base de la pérdida de la propiedad
16. En el caso presente debe evaluarse si el pedido de ejecución realizado por los bonistas a) se ha dado en la vía pertinente; b) se ha realizado en su oportunidad; y c) si dicho pedido es competencia del Tribunal Constitucional

Prescripción Extintiva

17. Señala Fernando Vidal Ramírez en su obra “Prescripción extintiva y caducidad” que “El tiempo y su transcurso es un hecho jurídico natural que en sí mismo o en ocurrencia con otros hechos, genera efectos de transcendental importancia. Para Messineo, el tiempo es hecho jurídico en su transcurrir, o sea, el sucederse en sus diversos momentos, enfatizando que desde el punto de vista jurídico es un hecho de orden natural que se contrapone a los hechos humanos ”
18. Agrega Juan Monroy Gálvez en su obra Temas de Proceso Civil que “En nuestra opinión, el fundamento jurídico de la prescripción extintiva es la sanción al titular de un derecho material, por no haberlo reclamado judicialmente en el plazo que la ley dispone específicamente para tal derecho. Por lo expuesto, nos parece, que la prescripción extintiva



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

no abarca el derecho de acción genérico y, en estricto, tampoco el derecho material, sino a la pretensión procesal respecto de ese derecho material ”

Se dice en el artículo 2000° del Código Civil que “Sólo la ley puede fijar los plazos de prescripción.” Y estos plazos los señala el artículo 2001° del citado código, agregando el Código Civil en su artículo 1998° que ante la interrupción proclamada “la prescripción comienza a correr nuevamente desde la fecha en que la resolución que pone fin al proceso queda ejecutoriada”.

19. En este punto es preciso hacer comentario respecto a lo que prescribe el numeral 1992° del referido código, puesto que su contenido expresa que “El juez no puede fundar sus fallos en la prescripción si no ha sido invocada”. Al respecto debo señalar que tal disposición legal está dirigida para procesos en trámite, en los cuales se discute un tema de fondo, impidiendo al juzgador interrumpir dicha litis aplicando de oficio la prescripción. En el caso de autos dicho articulado no puede ser aplicado puesto que el proceso ya está terminado, no estamos ante un proceso en trámite, sino ante una causa en la que ya se emitió decisión final que constituye cosa juzgada; advirtiéndose que lo que persigue el recurrente es la ejecución de dicha decisión emitida hace más de 12 años, razón por la que en este caso sí correspondería aplicar la prescripción decimal señalada anteriormente.

20. En conclusión podemos observar que el fundamento de la prescripción es de orden público, pues conviene al interés social liquidar situaciones pendientes y favorecer su consolidación, sustentándose, por tanto, en el principio de seguridad jurídica. Como bien lo ha precisado Leon Barandiarán, la necesidad de estabilidad en las relaciones sociales ha impuesto conveniencia de la praescriptio actionum y, por eso, creemos con el maestro, que es una de las instituciones jurídicas más necesarias para el orden social. “Fernando Vidal Ramírez Prescripción extintiva y caducidad.

En el caso de autos

21. En el caso de autos tenemos que el representante del Colegio de Ingenieros del Perú solicita que se ejecute la sentencia emitida por este Tribunal el 15 de marzo de 2001; es decir tenemos que el Tribunal Constitucional se pronunció en el año 2001 por las deudas contenidas en los bonos de reforma agraria, determinando que los mismos resultaban plenamente exigibles ante el órgano jurisdiccional. Ello quiere decir que desde la fecha de dicha sentencia los tenedores de bonos impagos tenían diez años para poder iniciar una demanda judicial para el cobro de la deuda.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dicha sentencia los tenedores de bonos impagos tenían diez años para poder iniciar una demanda judicial para el cobro de la deuda.

- 22. Cabe mencionar que los bonos propiamente constituyen títulos ejecutivos, que deben ser cobrados o ejecutados en el plazo establecido por ley. Tenemos entonces que si se persigue la ejecución de una decisión judicial el plazo de prescripción para ello es de 10 años, y en el caso del cobro de los bonos el plazo de prescripción es de 3 años conforme lo prescribe la ley.
- 23 En el presente caso los bonistas podrían cobrar, en la jurisdicción ordinaria, siempre que no hubiese operado el plazo de prescripción extintiva, que solo es de tres años, según la antigua y la nueva Ley de Títulos Valores, y si tenemos en cuenta que cada papel prescribe en forma independiente, conforme se produce su vencimiento, entonces cada título ha ido perdiendo vigencia “a los tres años a partir de la fecha, de los respectivos vencimientos.”
- 24. Por ende en el caso de autos se advierte que para la ejecución de la sentencia en esta sede ha operado la prescripción, pudiendo los bonistas acudir a la vía que consideren pertinente a efectos de ejecutar el cobro del bono –cual título ejecutivo–, claro está si no hubiese operado el plazo de prescripción establecido en la Ley para hacerlo.
- 25. En tal sentido se advierte que el tiempo en el derecho juega para todo como una expresión de salvamento para el que no puede pagar o no quiere hacerlo, pues basta el transcurso del tiempo para que el tenedor de los bonos haya podido exigir su pago, mas allá de la sentencia para la que la ley señala que el tiempo no puede ser mayor a 10 años.
- 26. Finalmente es pertinente señalar que el tema de saber cuántos bonos existen, y las cantidades pendientes de ejecución no le corresponde determinar a este Colegiado

Por las razones expuestas, mi voto es porque se declare **IMPROCEDENTE** el pedido de ejecución de sentencia por haber operado la prescripción

S.

VERGARA GOTELLI

...o que pertenece:

OSCAR DIAZ MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 0022-1996-AI/TC
LIMA
COLEGIO DE INGENIEROS DEL PERU

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO CALLE HAYEN

Haciendo uso de la facultad prevista en el artículo 5° de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, manifiesto, a través de este voto, mi parecer discrepante con la ponencia, por las consideraciones siguientes

1. Que mediante escrito de fecha 4 de octubre de 2011 que corre a fojas 284 en el cuaderno de este Tribunal, el Colegio de Ingenieros del Perú recurre a este órgano constitucional en vía de ejecución, solicitando se proceda a ejecutar la sentencia de fecha 15 de marzo de 2001 que declaró inconstitucional por razones de fondo los artículos 1° y 2° y la Primera Disposición Final de la Ley N° 26597, así como la Disposición Transitoria única de la Ley N° 26756; declaró que carece de objeto pronunciarse respecto del Artículo 1° de la Ley N° 26599 por haberse producido sustracción de la materia; ordenó la incorporación del fundamento jurídico 6) a la parte resolutive de la presente sentencia y dispuso la notificación a las partes del presente proceso y su publicación en el Diario Oficial El Peruano; se proceda a ejecutar la misma.

Por lo que solicita a este Tribunal que:

- i) Se ordene en ejecución de sentencia, el inicio de los procesos de actualización de las acreencias provenientes de los procesos de Reforma Agraria y el correspondiente pago de acuerdo al artículo 70° de la Constitución Política del Perú.
La actualización se hará en forma automática por el Ministerio de Economía y Finanzas, a solicitud de los tenedores de bonos.
- ii) La actualización deberá llevarse a cabo al amparo de los artículos 1234, 1236, 1242 y 1985 y pertinentes del Código Civil, a la fecha del Decreto de afectación conforme "justiprecio" considerado por los Decretos Supremos N° 181-69-AP Reglamento de Valorizaciones y Forma de Pago del Decreto Ley 17716 sobre Reforma Agraria, el Decreto Supremo N° 243-69-AP Aprueban Reglamento Especial de Valorización de otros Bienes y Calificación de Pasivos de Negociaciones en aplicación del D.L 17716, y el Decreto Supremo N° 174-76-AG " Señalan alcances legales sobre la valorización de predios rústicos afectados con fines de Reforma Agraria".
- iii) El factor de actualización de dichas deudas será el Índice de Precios al



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 0022-1996-AI/TC
LIMA
COLEGIO DE INGENIEROS DEL PERU

Consumidor publicado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática y/o el Banco Central de Reserva del Perú;

iv) Los intereses reconocidos en cada clases y emisión de bonos, capitalizables anualmente, tal como lo estableció en su momento el Decreto de Urgencia N° 088-2000;

v) Establecer que los procesos de expropiación por Reforma Agraria permanecen vigentes al no haberse cumplido con el pago del justiprecio, ya que el Tribunal ha declarado inconstitucional el efecto cancelatorio con el que fueron entregados.

2. Que el derecho a la ejecución de sentencias y resoluciones judiciales forma parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, y su reconocimiento se encuentra contenido en el artículo 139° inciso 2) de la Constitución, en el extremo en que se menciona que “ninguna autoridad puede (...) dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada (...) ni retardar su ejecución”.
3. Por su parte, el artículo 25° inciso 2 numeral c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece con claridad que es deber de los Estados partes “garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”. En su interpretación sobre este artículo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que “una sentencia con carácter de cosa juzgada otorga certeza sobre el derecho o controversia discutida en el caso concreto y, por ende, tiene como uno de sus efectos la obligatoriedad o necesidad de cumplimiento”, siendo lo contrario “la negación misma del derecho involucrado” [Caso *Acevedo Buendía vs Perú*, sentencia de excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, de 1 de julio de 2009, párrafo 72].
4. El derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales garantiza, pues, que lo decidido en una sentencia se cumpla, evitando así que los pronunciamientos de las autoridades jurisdiccionales de nuestro país se conviertan en simples declaraciones de intención sin efectividad alguna, lo que, evidentemente, pondría a prueba la sujeción de los ciudadanos y de los poderes públicos al ordenamiento jurídico.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 0022-1996-AI/TC
LIMA
COLEGIO DE INGENIEROS DEL PERU

5. Sin embargo en el caso concreto no nos encontramos frente a un proceso de ejecución de proceso de amparo regulado en el artículo 59° del Código Procesal Constitucional, sino frente a un proceso de inconstitucionalidad, cuya finalidad de esta no es declarar derechos, sino el de controlar la constitucionalidad del cuerpo normativo, expulsando o ratificando la norma por control constitucional, conforme lo declaró este Tribunal al emitir la sentencia que se pretende ejecutar.
6. Este Tribunal Constitucional ha descrito la naturaleza de las acciones de constitucionalidad que han sido establecidas, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia de este Colegiado.

RTC N° 00013-2010-AI/TC

“Que teniendo presente el objeto y la naturaleza del proceso de inconstitucionalidad, este Tribunal considera que resulta desestimable la solicitud de incorporación como litisconsorte, por cuanto el presente proceso no tiene por finalidad dilucidar la titularidad o violación de intereses o derechos subjetivos, sino la de garantizar la primacía de la Constitución”

RTC N° 00001-2012-AI/TC:

“Que (), debe tenerse en consideración que el proceso de inconstitucionalidad, que es de naturaleza objetiva, no tiene por finalidad tutelar los intereses particulares subjetivos de terceros privados, sino que, esencialmente tiene por finalidad tutelar el interés de la Constitución. En efecto, en el proceso abstracto de inconstitucionalidad de las leyes no se efectúa un control concreto de los actos que se pudieran haber realizado en la aplicación de la norma de rango legal cuestionada” (Subrayado agregado)

7. Citando a Javier Pérez Royo (*Curso de derecho Constitucional –decima edición, 2005 Pp 929-230*) sostiene que: “(...) [E]l Tribunal Constitucional es un órgano negativo o defensivo, que no existe para hacer algo, sino para evitar que se haga lo que no se debe hacer”(.) el Tribunal Constitucional no puede dar respuesta de manera positiva a las demandas de la sociedad que están detrás de la ley aprobada (.) el Tribunal Constitucional únicamente puede decidir que tal respuesta no encaja dentro de la constitución (.)”.
8. La finalidad del proceso de inconstitucionalidad es el control constitucional abstracto de las normas, y no para declarar derechos o reglamentar normas, atribuciones que corresponde al Congreso de la República y a los órganos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 0022-1996-AI/TC
LIMA
COLEGIO DE INGENIEROS DEL PERU

encargados; siendo ellos directamente responsables de llenar y reglamentar los vacíos legales que se generen en el ordenamiento normativo interno.

9. Que el Tribunal Constitucional con fecha 15 de marzo de 2001 resolvió la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Ingenieros del Perú, declarando en concreto la inconstitucional de los artículos 1 y 2° de la Ley N° 26597, por contravenir las garantías del derecho de propiedad y el procedimiento preestablecido por la Ley y transgredir el principio valorista inherente a la propiedad, toda vez que los criterios de valorización y cancelación actualizada de las tierras expropiadas, que respondía a un sentido de elemental justicia, acorde con el Artículo 70° de la Constitución, habían sido dejados de lado y sustituidos por el criterio de expropiación sin justiprecio o con pago meramente nominal, desconociendo el derecho al procedimiento preestablecido por la ley y reconocido en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución de 1993 y 2° y la Primera Disposición Final de la Ley N° 26597, así como la disposición Transitoria Única de la Ley N° 26756; con lo cual se puede advertir que no se cuestionó la legalidad y constitucionalidad de las expropiaciones, sino el hecho de que conforme a los artículos 1 y 2 de la Ley N° 26597 se estableciera la prohibición de que la deuda dineraria pudiera actualizarse, disponiendo la obligación de actualizar los adeudos de la reforma agraria a valor presente de mercado.

10. Con fecha 15 de julio de 2001 en cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Constitucional, el Presidente de la República aprobó el Decreto Supremo N° 148-2001-EF mediante la cual se dispuso constituir una comisión que propusiera medidas para el cumplimiento de la sentencia del Tribunal Constitucional, el cual consta de dos artículos sustantivos:

Artículo 1.- Constitúyase una Comisión encargada de proponer medidas para dar cumplimiento a lo dispuesto por el Tribunal Constitucional mediante sentencia expedida el 10 de marzo del 2001 en la causa seguida por el Colegio de Ingenieros del Perú, Expediente N° 022-96-I-TC. Dicha Comisión deberá evaluar el impacto fiscal de la decisión expedida por el Tribunal Constitucional, la validez del Decreto de Urgencia N° 088-2000 o proponer otras alternativas de solución que se enmarquen dentro de la Constitución y las leyes. Para tal efecto, dicha Comisión deberá recabar la información existente en las diversas entidades públicas que permita determinar la magnitud de la deuda que el Estado mantiene con los expropiados por la Reforma Agraria.

Artículo 2.- La Comisión estará conformada por dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, uno de los cuales la presidirá, dos representantes del Ministerio de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 0022-1996-AI/TC
LIMA
COLEGIO DE INGENIEROS DEL PERU

Agricultura y un representante de la Asociación de Agricultores Expropiados de la Reforma Agraria (Adaepra).

11 De lo expuesto se puede inferir que el Estado en cumplimiento a la sentencia N° 022-1996-AI, emitió el Decreto Supremo 148-2001-EF, el mismo que constituye un mandato constitutivo para que una vez terminada la etapa establecida en la norma se pueda proponer determinadas alternativas de solución a la deuda contraída por el Estado con los acreedores de la deuda agraria, pues la norma exigía diversas provisiones por parte del Poder Ejecutivo, entidad encargada de cumplir las resoluciones de los órganos jurisdiccionales, conforme a lo dispuesto en el artículo 118° inciso 9) de la Constitución, una de ellas ha sido la emisión del Decreto Supremo 148-2001-EF, acotado que como ya se ha dicho, contiene un mandato exclusivamente referido al establecimiento de una Comisión Especial, no resultando esta un mandato directo de cumplimiento económico ya que tal perspectiva no se desprende del contenido del mismo, pues el único mandato es el concerniente a la instalación, reconocimiento de funciones y composición de la citada comisión; advirtiéndose del oficio 1244-2004-AG-SEGMA que corre en autos, el interés del Estado por dar cumplimiento a la sentencia de este Tribunal, pues del referido oficio aparece que la Secretaría General del Ministerio de Agricultura con fecha 11 de Junio del 2004, presentó al Ministerio de Economía y Finanzas un proyecto de ley que regula la actualización administrativa y redención de la deuda derivada del proceso de Reforma Agraria, adjuntando incluso un informe técnico sustentatorio de dicha propuesta, hecho que también se ha hecho referencia en el fundamento 3) de la STC N° 3771-2006-PC, de fecha 6 de Febrero del 2004

12. Que el Colegio de Ingenieros del Perú a través del recurso presentado el 4 de octubre 2011, solicita que, en ejecución de sentencia se de inicio al proceso de actualización de los bonos, sin advertir que este Tribunal ya se pronunció al respecto en la Sentencia de Inconstitucionalidad STC N° 0009-2004-AI (f.11), al resolver la acción de Inconstitucionalidad contra el Decreto de Urgencia 088-200; precisando a la letra: “...el referido decreto de urgencia no pretende imponer ninguna fórmula de solución a los acreedores de la deuda agraria sino, tan sólo ofrecer una alternativa frente a la posibilidad de acudir al Poder Judicial para exigir el cumplimiento de la obligación”, y, “[e]n segundo y fundamentalmente, porque, a diferencia de las disposiciones que fueron impugnadas en el proceso de inconstitucionalidad N° 022-1996-AI/TC, la norma ahora cuestionada no pretende otorgar al “justiprecio” pendiente como consecuencia de las expropiaciones, un tratamiento inalterable y ajeno a las circunstancias



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 0022-1996-AI/TC
LIMA
COLEGIO DE INGENIEROS DEL PERU

del tiempo, antes bien establece en su artículo 5° un mecanismo de actualización de las deudas.”.

13. Que asimismo la STC 0009-2004-AI en su fundamento 17) se pronuncia respecto al procedimiento regulado por el Decreto de Urgencia N° 088-2000 para la acreditación y pago de las deudas pendientes como consecuencia de los procedimientos de expropiación durante el proceso de Reforma Agraria, y precisó que debe ser interpretado como una opción que puede escoger libremente el acreedor frente a la posibilidad de acudir al Poder Judicial para el cumplimiento del pago de la deuda actualizada, más los intereses que correspondan conforme a ley, cuyas sentencias deberán ejecutarse con arreglo al artículo 42° de la Ley N.° 27584, modificado por el artículo 1° de la Ley N.° 27684, conforme a la interpretación que de dicho artículo efectuara el Tribunal Constitucional en los FF.JJ. 43 a 65 de la sentencia recaída en los Exps. N.°s 015-2001-AI, 016-2001-AI y 004-2002-AI (acumulados).

14. Que en igual sentido la Comisión Americana de Derechos Humanos resolvió la petición de los acreedores de la reforma agraria mediante Informe N° 166/11, petición 970-06 de fecha 2 de noviembre de 2011, de donde se puede advertir que la Comisión concluyó en relación a las alegadas violaciones de la Convención, que el peticionario no impulsó adecuadamente el procedimiento idóneo en la normatividad interna, a fin de cumplir con el requisito del agotamiento previo de los recursos internos establecido en el artículo 46°.1.a) de la Convención Americana, conforme textualmente lo señala en el fundamento 43° y fundamento 44° del referido informe que a la letra dice. “*fundamento 43). [l]a Comisión nota que, de acuerdo con la carga de prueba aplicable en la materia, el Estado que alega el no agotamiento debe señalar los recursos internos que deben agotarse y proporcionar la prueba de su efectividad, lo cual ha realizado el Estado de Perú en el presente caso al señalar que el recurso idóneo para el pago actualizado de bonos de deuda agraria es el proceso de conocimiento en la vía civil, ya que este procedimiento permite la presentación de prueba pericial que sustente la pretensión, lo cual no se encuentra contemplado dentro de un procedimiento de cumplimiento. Adicionalmente, el Estado ha informado sobre cuatro procesos de conocimiento en vía civil en los que los demandantes obtuvieron el pago de la deuda de la reforma agraria. La Comisión observa que a pesar de que el peticionario tuvo la oportunidad de contestar estos alegatos del Estado, no lo hizo”* Fundamento 44) *[e]n virtud de lo anterior y, considerando que para que sea admisible una denuncia es necesario que se hayan intentado y agotado los recursos internos conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos, la Comisión considera que en*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 0022-1996-AI/TC
LIMA
COLEGIO DE INGENIEROS DEL PERU

el presente caso, si bien el peticionario tuvo acceso a los recursos internos que ofrece la legislación de Perú, no agotó debidamente los recursos en los términos que establece el artículo 46 (1)(a) de la Convención Americana.”

15. Cabe precisar que los titulares de los bonos de la reforma agraria vienen ejerciendo su derecho ante el poder judicial, donde vienen obteniendo sentencias favorables, si bien existen sentencias desestimatorias respecto a procesos de cumplimiento, estos han llegado a ser de conocimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, conforme se a lo expuesto en el fundamento 14 *supra*; ello no se debe a un indebido ejercicio de su derecho de acción, conforme textualmente lo precisa una de las sentencias antes referidas: “[p]or consiguiente, y en la lógica de que los mandatos contenidos en el Decreto Supremo 148-2001-EF sí fueron cumplidos en los términos planteados por dicha norma, carece de fundamento la demanda interpuesta. [m]uy distinto sería el caso, y este Colegiado lo aclara, si la citada propuesta desconociera los intereses y derechos de los acreedores de la deuda agraria. Sin embargo, de ser las cosas de dicha forma, y más aún de materializarse en una ley, será oportunamente mediante otro proceso, que no es el de cumplimiento, donde se verificará si la citada fórmula es o no compatible con la Constitución. Mientras ello no ocurra, no puede considerarse que el decreto supremo señalado haya sido incumplido, como erróneamente lo ha entendido el demandante.”

16. A mayor abundamiento, este Tribunal ya se ha pronunciado en repetidas ocasiones como en la STC 3771-2006-PC declarando Infundada demandas de cumplimiento, por cuanto la STC 022-96-AI ni el Decreto Supremo 048-2001-EF contienen un mandato directo de cumplimiento económico; siendo esto así los titulares o tenedores de los bonos agrarios deben hacer valer su derecho en la jurisdicción ordinaria a través del proceso de conocimiento ante la vía civil, órgano jurisdiccional competente para determinar en la etapa correspondiente la legitimidad para obrar de los que ejerciten la acción, así como los llamados a resolver los incidentes que propongan las partes como el caso de la prescripción de la acción o proceder a determinar el derecho que le asiste a las partes; opción que vienen ejerciendo los titulares y/o tenedores de los bonos agrarios conforme se puede advertir de los innumerables procesos que inclusive han merecido pronunciamiento por la Corte Suprema de la Justicia de la República al resolver en vía casación las causas N° 3179-2006, 308-2011; 2755-2011; 2723-2001, 1958-2009, entre otras; de donde se puede advertir que el Estado viene cumpliendo con los mandatos jurisdiccionales correspondientes.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 0022-1996-AI/TC
LIMA
COLEGIO DE INGENIEROS DEL PERU

Por las consideraciones expuestas, mi voto es porque se declare **IMPROCEDENTE** la solicitud de actualización de las acreencias provenientes de los procesos de Reforma Agraria vía ejecución de sentencia de Inconstitucionalidad así como los demás extremos solicitados

Sr.

CALLE HAYEN

Lo que certifica.

CESAR DIAZ MIRAZO
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00022-1996-AI/TC
LIMA
COLEGIO DE INGENIEROS DEL PERÚ

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MESÍA RAMÍREZ

Emito el presente voto singular por las consideraciones siguiente:

El pedido de ejecución de la sentencia de fecha 15 de marzo de 2001, que declaró fundada en parte la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley N° 26597, presentado por el representante del Colegio de Ingenieros del Perú; y,

ATENDIENDO A

De la competencia del Tribunal para conocer la ejecución de una sentencia dictada en un proceso de inconstitucionalidad

1. Que el artículo 121° del Código Procesal Constitucional establece que las sentencias de este Tribunal son inimpugnables, precisando que “En el plazo de dos días a contar desde su notificación o publicación tratándose de las resoluciones recaídas en los procesos de inconstitucionalidad, el Tribunal, de oficio o a instancia de parte, puede aclarar algún concepto o subsanar cualquier error material u omisión en que hubiese incurrido”.
2. Que si bien en el presente caso ya ha vencido el plazo para presentar pedidos de aclaración respecto de la sentencia en cuestión, no obstante, es preciso tener en cuenta que, en el presente caso, el pedido efectuado por el Colegio de Ingenieros del Perú es uno de *ejecución de sentencia* y no uno de aclaración o subsanación. En dicha línea, debe recordarse, en primer lugar, su línea jurisprudencial sentada en las RTCs 0023-2007-PI/TC (de fecha 22 de junio de 2010) y 0031-2008-PI/TC (de fecha 10 de junio de 2010), donde este Tribunal determinó su competencia en la fase de ejecución de un proceso de inconstitucionalidad
33. Que, en tal sentido, la competencia de este Colegiado para responder la solicitud presentada por el Colegio de Ingenieros del Perú, en etapa de ejecución de sentencia, reposa en la necesidad de vigilar y garantizar el cumplimiento definitivo del mandato contenido en ella. En el ámbito de un proceso constitucional de instancia única como es el caso del proceso de inconstitucionalidad, ello supone que es el Tribunal Constitucional a quien corresponde mantener su competencia jurisdiccional a efectos de emitir las órdenes y mandatos, forzosos de ser el caso, a efectos de no ver vaciado de contenido sus decisiones jurisdiccionales y, con ello, reducida la fuerza vinculante así



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

como el carácter de cosa juzgada de sus decisiones, en los términos del artículo 204° de la Constitución, así como también del artículo 82° del Código Procesal Constitucional.

4. Que asimismo el artículo 139.2 de la Constitución establece como principio de la función jurisdiccional la prohibición de “dejar sin efecto resoluciones que han pasado **en autoridad de cosa juzgada**, ni cortar procedimientos en trámite, **ni modificar sentencias ni retardar su ejecución**”
5. Que en esta misma dirección, la jurisprudencia de este Colegiado ha sido enfática en señalar que “. . . el derecho al cumplimiento efectivo y, en sus propios términos, de aquello que ha sido decidido en el proceso, forma parte inescindible del derecho a la tutela jurisdiccional a que se refiere el artículo 139.3 de la Constitución” (STC 4119-2005-PA/TC, fundamento 64)
6. Que, en el ámbito de los procesos constitucionales debe entenderse, además, que el principio de ejecutoriedad de las resoluciones judiciales comporta, en una dimensión objetiva y desde una perspectiva institucional, el mantenimiento del principio general de constitucionalidad del sistema jurídico, en tanto se asume que aquello que quedó decidido en una sentencia constitucional sólo puede pasar a formar parte del orden jurídico constitucional si lo prescrito en la parte dispositiva del fallo se cumple tal y como ha sido dispuesto, convirtiéndose de ese modo la forma jurídico-constitucional en realidad fáctica constitucional. Por otro lado, es evidente que ante la renuencia por parte de los poderes públicos de acatar los fallos de este Colegiado, y desprovisto éste de la competencia para compeler al cumplimiento de sus propias decisiones, no existiría poder jurídico capaz de asegurar dichos mandatos, generándose de este modo un mensaje desalentador sobre las posibilidades mismas del modelo de Estado Constitucional de Derecho.
7. Que este marco de preocupación por la efectividad de las decisiones jurisdiccionales en materia constitucional ha sido puesto de manifiesto por el propio legislador, cuando al desarrollar la normativa procesal constitucional contenida en el Código, ha recogido una serie de instituciones que buscan darle el mayor grado de protección posible al cumplimiento de las sentencias constitucionales. Y ello no sólo en referencia a los apremios establecidos en los artículos 22° y 59° del CPConst., donde se establecen las multas, la apertura del proceso disciplinario o la eventual destitución del funcionario responsable del incumplimiento, sino en alusión a las figuras de la represión de actos homogéneos y la actuación inmediata de la sentencia de primer grado, recogidas en los artículos 60° y 22° del CPConst., respectivamente.
8. Que a ello se ha sumado una consolidada línea jurisprudencial de este Colegiado, que no sólo ha desarrollado exhaustivamente el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales como parte del contenido del derecho a la tutela judicial efectiva, en particular para el caso de las sentencias constitucionales (STC 4119-2005-PA/TC), sino que ha concretizado detalladamente las instituciones procesales destinadas a dar



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cumplimiento efectivo a lo resuelto en un proceso constitucional. Así, las referidas instituciones de la represión de actos homogéneos y la actuación inmediata de la sentencia han sido objeto de desarrollo jurisprudencial mediante las SSTC 0878-2008-PA/TC y 0607-2009-PA/TC, respectivamente. Además de ello, este Tribunal ha habilitado por vía jurisprudencial la interposición de recursos específicos con la finalidad de verificar el cumplimiento efectivo de sus decisiones jurisdiccionales en procesos de tutela de derechos, como es el caso del recurso de agravio constitucional a favor del cumplimiento de las sentencias del Tribunal Constitucional dispuesto en la RTC 0168-2007-Q/TC y del recurso de apelación por salto contenido en la STC 0004-2009-PA/TC; recurso que luego ha ampliado a favor del cumplimiento de las sentencias del Poder Judicial en procesos de tutela de derechos y que ostenten autoridad de cosa juzgada, a través de la RTC 0201-2007-Q/TC.

9. Que, en esta perspectiva, lo que hoy hace este Tribunal al resolver el pedido del Colegio de Ingenieros del Perú, asumiendo jurisdicción sobre la *fase de ejecución* de la sentencia en el proceso de inconstitucionalidad de autos, es dar un paso más en la línea antes expuesta de procurar garantizar, por todos los medios posibles, el cumplimiento efectivo de lo decidido en una sentencia constitucional, cumpliendo, de este modo, el mandato de ser el órgano de control de la Constitución, establecido en el artículo 201 de nuestra Carta Fundamental, y viabilizando el fin último de los procesos constitucionales, tanto orgánicos como de la libertad, que es garantizar la supremacía jurídica de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos fundamentales (artículo II del Título Preliminar del CPConst.)

Del pedido del Colegio de Ingenieros del Perú

10. Que mediante escrito de fecha 5 de octubre de 2011 el representante del Colegio de Ingenieros del Perú solicita a este Tribunal que proceda a la ejecución de la sentencia de fecha 15 de marzo de 2001, que declaró fundada en parte la demanda de inconstitucionalidad contra artículos de la Ley N° 26597, pidiendo se disponga “el inicio del proceso de actualización de las acreencias provenientes de los procesos de reforma agraria y el correspondiente pago, de acuerdo al artículo 70 de la Constitución” Por otro lado, mediante escrito de fecha 22 de noviembre de 2012, el Colegio de Ingenieros del Perú amplía su pedido de ejecución, solicitando a este Tribunal que se pronuncie por “las vías que tendrían los expropiados, herederos o cesionarios de la Reforma Agraria para el cobro de sus acreencias, ya sea mediante el pago actualizado de los Bonos de la Deuda Agraria con sus respectivos intereses, los mismos que fueron reconocidos y otorgados por el Estado Peruano, así como la nueva valorización de las tierras expropiadas a valor de mercado, de acuerdo al vigente artículo 15 del Decreto Legislativo 653” Asimismo, solicita que este Colegiado se “ratifique en el precedente de observancia obligatoria emitido en la sentencia de fecha 2 de agosto de 2004, recaída en el expediente No. 0009-2004-AI/TC (fundamento 17), el cual ha sido comprendido en la parte resolutive de dicho fallo”



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. Que la sentencia de fecha 15 de marzo de 2001, emitida por este Tribunal, declaró la inconstitucionalidad, por razones de fondo, de los artículos 1° y 2° y la Primera Disposición Final de la Ley N° 26597, así como la Disposición Transitoria Única de la Ley N° 26756. El artículo 1° de la Ley N° 26597 disponía que los procesos de expropiación de tierras de la reforma agraria debían sujetarse a lo dispuesto en la Ley N° 26207, la cual establecía que dicha expropiación debía realizarse de acuerdo con las reglas establecidas al momento de la afectación, dejando por tanto sin efecto lo establecido en el Decreto Legislativo N° 653, que en su artículo 15° prescribía que “el valor de las tierras expropiadas será pagado a su valor de mercado y en efectivo”. Por su parte, el artículo 2° de la Ley N° 26597 estableció que, tal como lo dispuso la Ley N° 15242, el pago de la indemnización fue cancelado con la entrega de los bonos de la deuda agraria, y que, independientemente de la oportunidad en que se realicen dichos bonos, el pago de los mismos debe efectuarse por su valor nominal más los intereses establecidos por cada emisión y tipo de bono, conforme a las disposiciones legales que les dieron origen, no siendo de aplicación el reajuste previsto en la segunda parte del artículo 1236° del Código Civil, según la modificación establecida por el Decreto Legislativo N° 768
12. Que el Tribunal declaró la inconstitucionalidad de los referidos artículos básicamente por considerar que la expropiación sin justiprecio o con pago meramente nominal, al dejar sin efecto los criterios de valorización y cancelación actualizada de las tierras expropiadas, se contradice con un elemental sentido de justicia, acorde con el artículo 70 de la Constitución, el cual establece que “A nadie puede privársele de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio” (STC 0022-1996-AI/TC, fundamento 1)
13. Que, por otro lado, el Tribunal determinó que si bien el justiprecio, de acuerdo a la Constitución de 1993 debe pagarse en efectivo, la utilización de bonos como medio de pago resulta legítima por haber estado prevista en la Constitución de 1933. Lo que en todo caso, resulta inconstitucional es el efecto cancelatorio al que se sometieron los bonos, lo que no afecta a la vigencia de los bonos sino a la norma que da por cancelada la deuda por el solo hecho de su entrega. Por esta razón resulta improcedente el pedido del Colegio de Ingenieros del Perú, en el sentido de pretender una nueva actualización del valor de las tierras expropiadas, pues ello supondría desconocer la valorización ya efectuada por el Estado al momento de emitir los bonos de la deuda agraria, valorización que no ha sido invalidada por este tribunal ni por el fondo ni por la forma y, por tanto, mantiene su vigencia. Cuestión distinta es el asunto de la actualización del valor de la deuda *ya determinada* por el Estado y contenida en los bonos
14. Que justamente, a través del presente pedido, el Colegio de Ingenieros del Perú solicita a este Tribunal proceder a la ejecución de la sentencia, pues a pesar que el Estado Peruano, representado por el Ministerio de Economía y Finanzas, ha emitido una serie de dispositivos normativos y no normativos reconociendo la sentencia expedida por el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tribunal Constitucional, a la fecha, contradictoriamente, viene desconociendo, tanto en la vía administrativa como en la judicial, el Principio valorista, es decir, el valor actualizado de los bonos expresado en la sentencia constitucional (Cfr. Anexos del escrito de fecha 5 de octubre de 2011).

- 15 Que, tal como se ha expresado, este Tribunal declaró fundada la demanda y, en consecuencia, expulsó del ordenamiento jurídico los artículos 1º y 2º y la Primera Disposición Final de la Ley N° 26597; así como la Disposición Transitoria Única de la Ley N° 26756.
- 16 Que, en dicha línea, el Tribunal argumentó la inconstitucionalidad de los referidos dispositivos ya que desconocían “los criterios de valoración y cancelación actualizada” de las tierras expropiadas, que se desprendían de un elemental sentido de justicia y del artículo 70º de la Constitución de 1993. En estricto, este Colegiado determinó que las citadas normas eran inconstitucionales, porque el pago del justiprecio, representado en los bonos, a valor nominal, era confiscatorio, dado que suponía simplemente desconocer la deuda (la misma que se encontraba reconocida en una moneda –soles oro- que hoy no tiene curso legal) En su lugar, este Tribunal determinó que la Constitución exigía “una valoración y cancelación actualizada” de la deuda y el pago de la misma
- 17 Que no obstante, si bien el Poder Ejecutivo manifestó una voluntad inicial de honrar la deuda proveniente de la reforma agraria, al reconocer mediante Decreto Supremo N° 148-2001-EF el mandato del Tribunal Constitucional de actualizar la deuda a valor presente de mercado, dicho empeño luego se abandonó y hasta la actualidad el Poder Ejecutivo no ha definido los criterios de “valorización y cancelación actualizada de la deuda” ni menos ha pagado el equivalente a la misma En sentido contrario, como ha demostrado el representante del Colegio de Ingenieros del Perú, el Poder Ejecutivo, a través de diversas respuestas a expropiados de la Reforma Agraria y por medio de sus procuradores, en los procesos judiciales entablados para el cobro del justiprecio, afirma constantemente la improcedencia de actualizar la deuda, dado que -según alega-, no existe mandato legal que así lo determine, y que la sentencia dictada por este Tribunal “no puede aplicarse a hechos producidos antes de expedirse la sentencia” (sic)
- 18 Que teniendo en consideración que hasta el día de hoy el fallo del Tribunal Constitucional ya tiene más de 12 años sin ejecución, y en consecuencia, frente a esta omisión manifiestamente inconstitucional, este Alto Colegiado en aplicación del artículo 22º del CPConst. deberá proceder a establecer con carácter obligatorio los criterios y los procedimientos que el Estado tiene que llevar a cabo a fin de que cumpla con la sentencia de fecha 15 de marzo de 2001
19. Que en tal sentido, al Tribunal Constitucional le corresponde determinar si el Ministerio de Economía y Finanzas viene desconociendo los criterios de valoración y cancelación actualizada de los bonos de la deuda agraria establecidos por la STC



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

00022-1996-AI/TC; pues en ese caso se trataría de una violación del inciso 2) del artículo 139° de la Constitución, en el sentido de que las sentencias deben ser cumplidas en sus propios términos (tutela judicial efectiva).

20. Que el Tribunal Constitucional procede de este modo por cuanto ni el Parlamento, ni el Ejecutivo, han establecido los criterios sobre el modo cómo debe pagarse; o con qué tipo de intereses y en qué plazo, así como la fecha en que debe tener lugar el cálculo o la actualización de la deuda
21. Que, sin embargo, este Tribunal es consciente del impacto que va a tener su decisión de dar solución definitiva al problema de la deuda agraria, tanto en lo que respecta a la definición que se haga de la forma de valoración de la deuda agraria, como en la determinación a efectuarse en relación al procedimiento para que ésta por fin se haga efectiva. Por tanto, en la definición de las reglas para el pago de la deuda agraria este Tribunal debe tener en consideración dos principios que ha destacado centralmente a través de su jurisprudencia. i) **el principio de previsión de consecuencias**, directamente relacionado con el principio presupuestario de equilibrio financiero, y ii) **el principio de concordancia práctica**, relacionado con la ponderación que debe efectuarse entre la obligación establecida por este Tribunal con relación al pago de la deuda agraria y otras obligaciones constitucionales que también debe asumir el Estado peruano. Es decir, que es necesario ponderar los distintos bienes jurídicos comprometidos, esto es, el derecho de propiedad de los tenedores de bonos cuyo resarcimiento viene siendo postergado por sucesivos gobiernos y el también ineludible deber de preservar el equilibrio presupuestal y financiero, a fin de no desatender las prestaciones sociales del Estado y se cumpla con cancelar dicho adeudo

De los criterios de valoración y cancelación actualizada de la deuda

22. Que en este orden de ideas, es necesario ratificar lo señalado por el Tribunal Constitucional en su STC 00022-1996-AI/TC, en el sentido de que los bonos de la deuda agraria deben ser actualizados conforme al principio valorista.
23. Que en lo relativo a la actualización de la deuda, el Tribunal Constitucional considera que ésta debe efectuarse, por un principio de equidad y justicia, siguiendo el mismo criterio que usa el Estado cuando se trata de actualizar las deudas tributarias de los contribuyentes, ya sean personas naturales o jurídicas. En consecuencia, este Alto Colegiado ordena que la deuda de los bonos de la deuda agraria se actualice de conformidad con el quinto párrafo del artículo 33° del Texto Único Ordenado del Código Tributario el mismo que establece que “durante el período de suspensión la deuda será actualizada en función del Índice de Precios al Consumidor (IPC)”, en la medida que el Estado manifiesta la validez del IPC como un factor de actualización de deuda.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Asimismo, es importante destacar que este factor de actualización también ha sido considerado por el Congreso. En efecto, en los Proyectos de Ley N.ºs 456/2006-CR, 3272/2008-CR y 3293-2008/CR se propone lo siguiente.

Artículo 8º.- Factor de actualización

Para actualizar el monto de los Bonos de la Deuda Agraria se aplica el Índice de Precios al Consumidor para Lima Metropolitana determinado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) o, en su defecto, por el Banco Central de Reserva del Perú, teniéndose como base la fecha del decreto supremo de afectación

24. Que para determinar la fecha en que debe tener lugar la actualización, debe recordarse que la actual Constitución señala que la propiedad es inviolable, salvo expropiación por causa de seguridad nacional o necesidad pública. Pero precisa que debe hacerse previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que, de conformidad con la Ley N.º 27117, comprende el valor de tasación comercial debidamente actualizado del bien que se expropia. En consecuencia, si se entiende que la ley citada no ha sido cuestionada en su constitucionalidad y tiene que ser cumplida por todos, es imperativo que la deuda sea actualizada a la fecha de pago con el IPC de Lima Metropolitana que corresponda con la fecha de colocación de los bonos. Otra forma de actualización supondría violar el principio de los hechos cumplidos en relación con la aplicación de la ley en el tiempo, consagrado en el artículo 103º de la Constitución.
25. Que en cuanto al tipo de interés que debe tenerse en cuenta, por principio de equidad, no puede ser otra que la misma tasa de interés que aplicó el Estado para la emisión de los Bonos de la Deuda Agraria, calculada sobre su valor actualizado, anualmente y en forma efectiva hasta la fecha de pago, pues se trata de resarcir el valor en el tiempo de exacciones al patrimonio de la población basadas en actos imperativos estatales.

Del procedimiento para el pago del valor actualizado de la deuda

26. Que, en primer lugar, es necesario precisar que el procedimiento para el registro, valorización actualizada y cancelación de los Bonos de la Deuda Agraria debe ser asumido por el Poder Ejecutivo, dado que la opción de que se lleven a cabo procesos judiciales para la determinación del valor actual de los bonos o de su pago, no solo podría generar disparidad de criterios en cuanto a la valoración, sino que podría ocasionar mayor dilación en los procedimientos tendientes al cumplimiento de la obligación de actualización y pago de los bonos, y porque constituye un imperativo dar una solución definitiva al problema de la deuda agraria.

Que, en dicha línea, este Tribunal considera que los procedimientos judiciales o administrativos en trámite referidos a la deuda proveniente de los bonos de la deuda agraria podrán ser concluidos, a pedido de parte, y siempre que, de modo definitivo, el Poder Ejecutivo haya iniciado el procedimiento para el pago de la deuda agraria.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

27. Por consiguiente, corresponde al Poder Ejecutivo elaborar y publicar antes del término del presente ejercicio fiscal, un procedimiento en el que se establezcan fechas perentorias para (i) registrar e identificar a los beneficiarios tenedores de bonos, (ii) cuantificar y actualizar la deuda en cada caso, (iii) establecer otros mecanismos de pago (como una nueva emisión de bonos en condiciones similares a las que actualmente viene emitiendo o permitiendo su utilización para el pago de deudas tributarias) y, principalmente, (iv) establecer un cronograma de pagos de la deuda tomando en consideración escrupulosamente la fecha de emisión de los bonos a fin de evitar tratamientos discriminatorios.
- 28 Que no obstante lo expuesto, no resulta razonable compeler al Estado a pagar, en efectivo, la totalidad de lo adeudado en el siguiente ejercicio fiscal pues ello podría acarrear la desatención de algunos sectores que legítimamente requieren de la participación del Estado. Por ende, el cumplimiento de dicha obligación debe efectuarse en un lapso razonable que, bajo ningún concepto, puede exceder de 5 años contados desde el año siguiente a la publicación de la presente sentencia. El plazo indicado guarda armonía con lo señalado por el artículo 70.5 del Texto Único Ordenado de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado por Decreto Supremo N.º 304-2012-EF que dispone que “Los requerimientos de pago que superen los fondos públicos señalados en el numeral [70 1] del presente artículo se atenderán con cargo a los presupuestos aprobados dentro de los cinco (5) años fiscales subsiguientes”. No obstante, los tenedores pueden pactar con el Ministerio de Economía y Finanzas plazos mayores.

Por estas consideraciones, mi voto es por.

1. Declarar **FUNDADA** en parte el pedido de ejecución de la sentencia de fecha 15 de marzo de 2001, recaída en el Exp N.º 00022-1996-AI/TC, en consecuencia, **DISPONER** que para el pago de los bonos de la deuda agraria y otras obligaciones derivadas del mismo proceso, rige el criterio valorista o el valor actualizado de dichas obligaciones pendientes, más los correspondientes intereses, a favor de todos los tenedores de bonos pendientes de pago, en su condición de expropiados, herederos, legatarios o cesionarios, en los términos y metodología expresamente consignados en la presente resolución en los considerandos 23 a 28, *supra*
2. **DISPONER** que el Estado a través del Ministerio de Economía y Finanzas elabore y publique antes del término del presente ejercicio fiscal, un procedimiento que regule el pago de los bonos de la deuda agraria, conforme se señala en el considerando 27, *supra*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Declarar **IMPROCEDENTE** el pedido ejecución en el extremo que solicita una nueva valorización de las tierras expropiadas durante la reforma agraria.

S.

MESÍA RAMÍREZ

LO QUE VALE:

OSCAR DÍAZ MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL