



GERENCIA PARA EL DESARROLLO

75

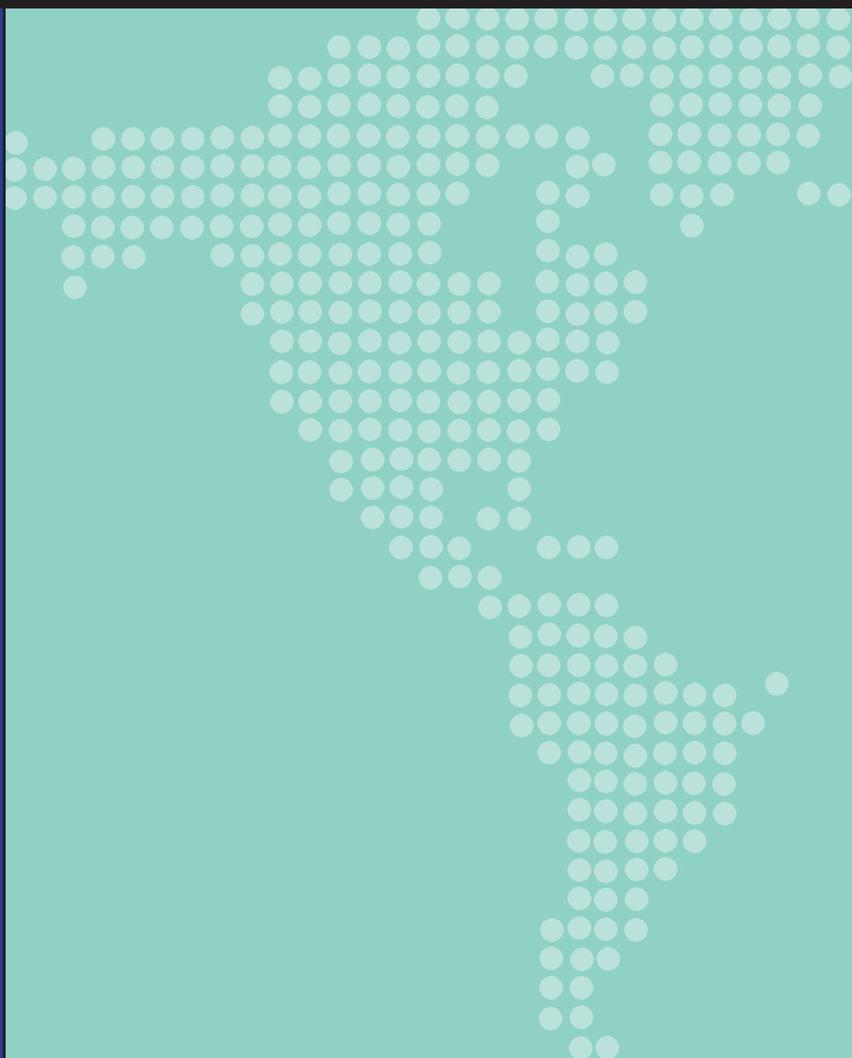
# Actualización del valor de la deuda agraria Análisis legal de las resoluciones del Tribunal Constitucional

César Martínez

Daniel Flores

Renzo Henríquez

Pío Salazar



**esan**  
ediciones

**Actualización del valor de la deuda agraria**  
**Análisis legal de las resoluciones del Tribunal Constitucional**

**Actualización del valor de la deuda agraria  
Análisis legal de las resoluciones  
del Tribunal Constitucional**

César Martínez • Daniel Flores • Renzo Henríquez  
Pío Salazar

*Actualización del valor de la deuda agraria: análisis legal  
de las resoluciones del Tribunal Constitucional*

ISBN: 978-612-4110-89-4

Serie Gerencia para el Desarrollo 75

© César Martínez, Daniel Flores, Renzo Henríquez, Pío Salazar, 2018

© Universidad ESAN, 2018

Av. Alonso de Molina 1652, Surco, Lima-Perú

[www.esan.edu.pe](http://www.esan.edu.pe)

[esanediciones@esan.edu.pe](mailto:esanediciones@esan.edu.pe)

Primera edición digital

Lima, agosto del 2018

DIRECCIÓN EDITORIAL

Ada Ampuero

CORRECCIÓN TÉCNICA

José Lumbreras

CORRECCIÓN DE ESTILO Y EDICIÓN

Rosa Díaz

DISEÑO DE CARÁTULA

Alexander Forsyth

Diseño de interiores y diagramación

Ana María Tessey

PUBLICADO

Agosto del 2018

# Índice

---

Introducción	7
Capítulo 1. Marco teórico	12
1. Marco conceptual	12
1.1. Los bonos	12
1.2. La reforma agraria	14
1.3. El Tribunal Constitucional	15
2. Marco contextual	16
2.1. El proceso de reforma agraria en el Perú	16
2.1.1. Antecedentes históricos y políticos	17
2.1.2. La reforma agraria del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada	19
2.1.3. Impacto sobre el marco normativo	20
2.2. El pago de la tierra expropiada con bonos	24
2.2.1. Experiencias previas en América Latina	25
2.2.2. El caso peruano	25
Capítulo 2. Los bonos impagos de la deuda agraria	27
1. Principales causas de la pérdida de valor y de la falta de pago, 1980-1990	27
1.1. La inflación y la devaluación monetaria	28
1.2. Los cambios de moneda	29
1.3. El surgimiento del terrorismo y el conflicto armado interno	30
1.4. La deuda externa	31

2. Tratamiento estatal, 1991-2001	31
2.1. Normas legales emitidas en la década de 1990	32
2.2. Normas legales emitidas en la década de 2000	36
3. Situación actual, 2001-2017	39
3.1. La actualización del valor de la deuda agraria	39
3.2. La demanda de Gramercy	42
3.3. La controversia por el método de valorización	44
Capítulo 3. Las decisiones del Tribunal Constitucional en relación con el método de actualización del valor de los bonos de la deuda agraria	46
1. La valorización de obligaciones dinerarias de acuerdo con el Código Civil	47
1.1. Principio nominalista	49
1.2. Principio valorista	50
1.2.1. Las cláusulas valoristas	51
1.2.2. Las obligaciones de valor	53
2. La valorización de la deuda agraria de acuerdo con el derecho positivo	55
2.1. Sentencia del Tribunal Constitucional de 2001	55
2.2. Resolución del Tribunal Constitucional de 2013	58
2.3. Análisis comparativo de los métodos de actualización del valor de los bonos	64
2.3.1. Método de dolarización	65
2.3.2. Método de utilización del índice de precios al consumidor	65
2.3.3. Método de indexación de obligaciones	66
2.3.4. Método establecido por el Tribunal Constitucional	67
3. El carácter de las sentencias del Tribunal Constitucional de acuerdo con la doctrina	69
4. Límites a las facultades del Tribunal Constitucional de acuerdo con la jurisprudencia	72
4.1. Potestad del Tribunal Constitucional de autorrevisar sus propias decisiones	72
4.1.1. Caso Panamericana Televisión	74
4.1.2. Caso Cardoza Jiménez	76
4.1.3. Caso El Frontón	77

Capítulo 4. Análisis de la autorrevisión en la sentencia del Tribunal Constitucional de 2013	79
1. Revisión de la sentencia anterior	79
2. La motivación	81
2.1. La obligación del Tribunal Constitucional de respetar el deber de motivación	82
2.2. Infracción al deber de motivación	85
3. La congruencia	88
3.1. La obligación del Tribunal Constitucional de respetar el principio de congruencia	88
3.2. Vulneración al principio de congruencia	92
Conclusiones	94
Bibliografía	97
Sobre los autores	102

# Introducción

---

En 1969, a partir de la expropiación de tierras en el marco del proceso de reforma agraria realizado por el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, surgieron las figuras legales de la deuda agraria y de los bonos con los que se pretendía pagarla. Sin embargo, en la práctica, los tenedores nunca pudieron hacer efectivos los bonos pues en la década de 1980 la inflación pulverizó su valor y el Estado dejó de honrarlos. Así, tras más de cuatro décadas, la mayor parte del valor de esos bonos no ha sido pagada, lo que ha generado el creciente reclamo de los expropiados.

El tratamiento de la deuda soberana es un factor determinante en la economía de una nación, en especial en tiempos de globalización y expansión económica de los países emergentes. Por esta razón, la deuda de los bonos de la reforma agraria debería ser honrada bajo los parámetros que el Estado peruano dispuso desde su origen. Asimismo, las consecuencias económicas derivadas de dicho pago deberían asumirse y manejarse bajo criterios legales objetivos.

Solo en la década de 1990 los reclamos de los tenedores de bonos empezaron a ser atendidos por el Congreso de la República el cual, en 1996, aprobó una norma legal que estableció la forma en que se sustanciarían los procesos de expropiación para fines de reforma agraria y de afectación de terrenos rústicos<sup>1</sup> y que estipuló que los bonos de la deuda agraria fueran pagados a su valor nominal.

1. Ley 26597, del 10 de abril de 1996.

Esta decisión no satisfizo a los tenedores quienes, inmediatamente, y a través del Colegio de Ingenieros del Perú (CIP), plantearon una demanda de inconstitucionalidad<sup>2</sup> ante el Tribunal Constitucional (TC), instancia que en 2001 declaró la inconstitucionalidad de la ley que estipulaba que los bonos de la deuda agraria fueran pagados a valor nominal (sentencia TC 2001<sup>3</sup>). Dicha decisión, sin embargo, se limitaba a recusar en lo jurídico aquella forma de pago nominal y establecía que los bonos debían necesariamente pagarse conforme a un criterio que permitiese la actualización de su valor al momento de pago, pero sin determinar los criterios técnicos mediante los cuales el Estado debería actualizar el valor de estos instrumentos.

Ante este vacío, el CIP formuló un nuevo recurso al TC, esta vez de ejecución<sup>4</sup> de la sentencia TC 2001, que esta instancia máxima resolvió dos años después (resolución TC 2013<sup>5</sup>) disponiendo que se aplicase un método de dolarización, junto con una tasa de interés, para la actualización del valor de los bonos de la deuda agraria. Con esta base, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en 2014 y en 2017, determinó la forma de reconocimiento, valorización y pago de los bonos de la deuda agraria.

La existencia de más de una controversia en relación con los fundamentos en los que se basó esta nueva decisión adoptada por el TC, que determinó el método vigente para la actualización del valor de los bonos de la deuda agraria y el procedimiento para el cálculo de su pago, motivó el interés en realizar un análisis que permita definir de manera objetiva si, en efecto, tal decisión fue efectuada al amparo de los deberes y las atribuciones establecidos por ley. Por ello, el objetivo principal de este estudio es determinar si la resolución TC 2013 fue emitida conforme a los deberes y las atribuciones del TC.

La investigación recurrió al método cualitativo, el cual permite comprender la realidad de un fenómeno específico a través de modelos que explican sus causas o motivos. Según Taylor y Bogdan, la investigación cualitativa es «... la investigación que produce datos descriptivos: las propias

2. CIP, Demanda ante el TC del 20 de diciembre de 1996, Expediente 22-1996-PI/TC.

3. TC, Sentencia del 15 de marzo de 2001, Expediente 22-1996-PI/TC.

4. CIP, Solicitud ante el TC, del 5 de octubre de 2011, Expediente 22-1996-PI/TC.

5. TC, Resolución del 16 de julio de 2013, Expediente 22-1996-PI/TC.

palabras de las personas, habladas o escritas, y la conducta observable» (1987, 20). Por consiguiente, la investigación cualitativa está relacionada con la interpretación de fenómenos sociales específicos desde la perspectiva de los actores involucrados.

Con esta perspectiva se realizará un examen legal de la resolución TC 2013 con la Constitución Política del Estado, la ley, la jurisprudencia y demás fuentes del derecho como herramientas principales. Este examen permitirá no solo entender el enfoque del presente estudio en sus principales dimensiones sino, finalmente, determinar si la resolución fue emitida respetando las atribuciones y los deberes del TC.

El presente estudio es una investigación pura, ya que hará un aporte a la discusión sobre la validez de la decisión adoptada por el TC respecto del método de actualización del valor de los bonos de la deuda agraria.

Como principal medio de investigación se ha empleado la revisión documental, la cual comprende el análisis de diferentes documentos escritos. Así lo explica un reconocido especialista, quien propone que este medio es «... un proceso basado en la búsqueda, recuperación, análisis, crítica e interpretación de datos secundarios, es decir, los obtenidos y registrados por otros investigadores en fuentes documentales: impresas, audiovisuales o electrónicas» (Arias, 2006, 23).

Primero, los documentos recopilados se clasificaron de acuerdo con su tema y relevancia para el análisis de la investigación; luego, se extrajeron en fichas conceptuales aquellos contenidos que servirían para conseguir los objetivos trazados previamente. Esta información fue materia de un pormenorizado estudio de carácter objetivo que se mantuvo desde el inicio de la investigación hasta la comprobación de la hipótesis.

Conforme a lo señalado, en el proceso de investigación se han utilizado diversos documentos que son resultado de otras investigaciones y de reflexiones teóricas, lo cual representa la base teórica del objeto de investigación (Morales, 2003).

Como fuente complementaria de información se utilizó la entrevista abierta, la cual puede realizarse a través de diferentes medios y, desde el

enfoque cualitativo, tiende a ser más personal e íntima porque se desarrolla como una conversación y no como un cuestionario oral. La principal ventaja de las entrevistas personales no estructuradas es la obtención de información más rica, al permitir al entrevistador realizar preguntas claves para obtener datos de interés (Arbaiza, 2014). En esta ocasión se tuvo la oportunidad de sostener una entrevista con uno de los máximos expertos en materia de bonos de la deuda agraria.

Por otro lado, para este estudio también se recolectaron documentos sobre los aspectos generales relacionados con el proceso de reforma agraria, los bonos de la deuda agraria, teoría y valorización de deudas y doctrina jurídica, entre otros relacionados con el objeto de estudio: la sentencia del TC 2001, la resolución TC 2013 y las opiniones de destacados especialistas que no están de acuerdo sobre este tema.

Se procedió a la revisión de documentos con contenido histórico en relación con el origen, la devaluación y el tratamiento de los bonos de la deuda agraria; literatura sobre finanzas; y distintas fuentes del derecho como la ley positiva, la doctrina, la jurisprudencia y los principios generales del derecho. Además de la entrevista ya mencionada a uno de los mayores especialistas en el tema. Asimismo, se efectuó un análisis detallado de los documentos publicados por la Alianza por el Pago Justo de los Bonos Agrarios (APJBA) y de otros que contienen la opinión de especialistas en relación con los métodos de actualización del valor de estos bonos.

La hipótesis de trabajo es que el método de actualización del valor de los bonos de la deuda agraria y el procedimiento para el cálculo del pago de estos aplicado tienen su origen en una resolución del TC emitida vulnerando sus deberes y atribuciones.

Para ponerla a prueba se analizan tres aspectos puntuales:

- El límite del TC para la autorrevisión de sus propios fallos.
- La obligación del TC al momento de expedir sus decisiones de señalar de manera expresa los fundamentos sobre los que se sustenta, justificando cada una de las premisas que los preceden y explicitando el proceso mental que lleva a la convicción respecto de lo resuelto.

- La obligación del TC de limitar sus pronunciamientos a los términos exactos en que quedó oportunamente planteada la cuestión sometida a su resolución (*litis*) y sobre la base de las pretensiones introducidas por el demandante, estando prohibido de resolver aquello que no ha sido sustentado.

Las principales limitaciones que se enfrentaron para la realización de la investigación fueron la escasa difusión académica y de información consolidada sobre las dimensiones reales del problema, los conflictos de intereses por parte de los más influyentes analistas del tema —debido a que sus posiciones han sido promovidas por algunos de los principales tenedores de bonos de la deuda agraria— y la significativa influencia del componente político en su tratamiento público, lo que genera que existan pocos documentos informativos realmente objetivos.

La exposición se ha organizado en cuatro grandes partes:

- En el capítulo 1 se efectúa una presentación inicial del tema junto con una descripción de los principales conceptos jurídicos involucrados y el escenario contextual en el que surgió el problema de los bonos de la deuda agraria.
- En el capítulo 2 se describen las causas del cese de pagos de los bonos de la deuda agraria, y el tratamiento normativo que recibiera esta hasta su situación actual.
- En el capítulo 3 se exponen las decisiones adoptadas por el TC respecto del método de actualización del valor de la deuda agraria, en relación con las fuentes del derecho.
- En el capítulo 4 se analiza si la resolución TC 2013 se enmarca dentro de los deberes y principios que el TC debe cumplir.

Finalmente, se presentan las conclusiones del análisis realizado.

# 1

---

## Marco teórico

En este capítulo se ofrecen una presentación inicial del tema, una descripción de los principales conceptos jurídicos involucrados y el escenario contextual en el que surgió el problema de los bonos de la deuda agraria.

### 1. Marco conceptual

En primer lugar se desarrollan brevemente los tres conceptos fundamentales que se utilizan: definición y características de los bonos; naturaleza y alcance del proceso de redistribución de tierras realizado por el Estado conocido como reforma agraria; y la posibilidad de autorrevisión de las decisiones del TC.

#### 1.1. Los bonos

Los bonos son los instrumentos de renta fija por excelencia. Otorgan una rentabilidad invariable, por lo general con una tasa de interés determinada en función al resultado de la colocación de estos instrumentos.

Los instrumentos de renta fija generan flujos de dinero conocidos en el tiempo, lo que permite calcular la rentabilidad aproximada de la inversión; no obstante el hecho de que se llamen instrumentos de renta fija no implica que la rentabilidad será siempre positiva y fija, pues puede ocurrir que

una inversión de este tipo genere rentabilidades distintas a las esperadas o, inclusive, pérdidas. Por ello, como parte de la definición de estos instrumentos siempre se debe considerar la variable riesgo que se encuentra implícita (Martín Mato, 2007).

Conceptualmente, los bonos son valores representativos de deuda en un plazo no menor de un año, y así lo define la Ley del Mercado de Valores al establecer:

La oferta pública de valores representativos de deuda a plazo mayor a un año sólo puede efectuarse mediante bonos, sujetándose a lo dispuesto en la presente ley y a las disposiciones sobre emisión de obligaciones contenidas en la Ley de Sociedades. Pueden emitir bonos de acuerdo a dichas disposiciones incluso las personas jurídicas de derecho privado distintas a las sociedades anónimas.

Lo dispuesto en el primer párrafo no es de aplicación a las empresas bancarias o financieras. La emisión de bonos u otros valores representativos de deuda a plazo mayor a un año por tales empresas se sujetará a lo señalado en la Ley General<sup>6</sup>.

Los títulos de deuda de largo plazo son promesas que hace el emisor de pagar el principal e intereses sobre el saldo insoluto, refiriéndose el vencimiento del instrumento al periodo en el que se mantiene la deuda con algún saldo no pagado. Las dos formas principales de deuda de largo plazo son la emisión pública y la deuda colocada en privado, cuya principal diferencia reside en que la colocada en privado se hace directamente con una institución de préstamo (Ross, Westerfield & Jaffe, 2009).

Así, los bonos son títulos emitidos con vencimientos mayores a un año —motivo por el cual pertenecen al mercado de capitales— que pagan intereses periódicos denominados cupones. En el contrato de estos instrumentos se especifican los derechos y las obligaciones del emisor y del tenedor de los bonos, se definen las bases de las futuras transacciones entre emisor e inversionista y se incluyen los distintos *covenants* u obligaciones de hacer y de no hacer (Martín Mato, 2010).

6. Decreto Legislativo 861, del 30 de enero de 2002, Título IV, artículo 86.

Existen varias clasificaciones de los bonos que dependen de sus diferentes factores y características. Por ejemplo, se pueden clasificar en función del tipo de emisor, de la estructura que poseen los bonos, del lugar de la emisión o de cómo están determinados los pagos periódicos, entre otros criterios. Dados los alcances de este estudio, es necesario destacar la clasificación por tipo de emisor. Así, los instrumentos pueden ser emitidos por una institución del gobierno o por una empresa. En el primer caso se trata de bonos del tesoro o soberanos.

Los bonos del tesoro son títulos negociables emitidos por el Estado y, por esa misma razón, poseen su garantía. En consecuencia, se convierten en un instrumento atractivo puesto que se considera que el gobierno de un país es el emisor más seguro, a pesar de muchas experiencias, recientes y no tan recientes, que han demostrado lo contrario (Martín Mato, 2010). Son: «... obligaciones directas, generales e incondicionales emitidas por el Estado, quien asume la obligación de efectuar el pago puntual del principal, cupones de interés y otras obligaciones que puedan estipular estos bonos» (Estudio Grau, 2008, 76).

En ese sentido, la obligación que emana de los bonos soberanos por lo general suele respetar la prioridad de pago frente a otras deudas y obligaciones del Estado emisor.

## **1.2. La reforma agraria**

La reforma agraria como política de Estado tuvo mucha popularidad entre los gobiernos sudamericanos en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, ya que se consideraba un medio de solución a los problemas sociales y económicos creados por la concentración de la propiedad agraria.

Desde la época de la Colonia, la tierra en América Latina estuvo acaparada por grandes latifundios, situación que no sufrió mayores variaciones hasta inicios del siglo XIX. A partir de entonces se planteó el tema de la desigualdad en la tenencia, el empobrecimiento de las zonas rurales y el desplazamiento de indígenas libres (Chonchol, 2003). Asimismo, la intervención del Estado para corregir la distribución de la propiedad de la tierra y los problemas en la estructura agraria no es un hecho reciente en América Latina, puesto que desde tiempos coloniales se ha intentado resolver el desorden de los títulos legales de tenencia de las tierras.

Durante el siglo XX se ejecutaron políticas orientadas a redistribuir las tierras que se encontraban concentradas bajo la titularidad de pocos propietarios, a las que se denominó reformas agrarias (Sampaio, 2005). Estos procesos de reforma se efectuaron de diversas maneras: algunos se originaron en revoluciones agrarias; en otros se trató de una redistribución por los gobiernos de porcentajes significativos de tierras; y, por último, hubo intervenciones puntuales o restringidas. Cada una de estas modalidades tuvo orígenes, procedimientos y consecuencias particulares que no podrían ser homologadas en una política uniforme.

Sin embargo, las reformas agrarias en América Latina han tenido como característica común un cambio forzoso del régimen de propiedad de tierras, las cuales pasaron de manos de los grandes terratenientes al campesinado.

### **1.3. El Tribunal Constitucional**

Según la Constitución Política de 1993 y su actual Ley Orgánica<sup>7</sup>, el TC es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad. Es autónomo e independiente porque en el ejercicio de sus atribuciones no depende de ningún órgano constitucional.

El Código Procesal Constitucional<sup>8</sup> establece que las sentencias del TC son inimpugnables y únicamente deja abierta la posibilidad para que, específicamente en los procesos de inconstitucionalidad, el TC, de oficio o a pedido de parte, proceda a la aclaración de algún concepto o subsane cualquier error material u omisión en que hubiese incurrido. Ante este escenario, el TC no está limitado en los procesos a su cargo a lo establecido en las leyes, sino que va generando en forma autónoma, y sin la participación del Poder Legislativo, reglas procesales en el seno de sus propios pronunciamientos.

7. Ley 28301, del 22 de julio de 2004.

8. Ley 28237, del 28 de mayo de 2004.

## 2. Marco contextual

En 1969, la Ley de Reforma Agraria<sup>9</sup> inició el régimen de expropiación de tierras en el Perú con el propósito de cambiar la titularidad de estas para posteriormente redistribuirlas en favor de empresas asociativas, comunidades y campesinos independientes. En total, entre 1969 y 1980, se expropiaron más de 15,000 grandes y medianas propiedades en todo el país con casi 10 millones de hectáreas (Matos & Mejía, 1980).

El mecanismo de pago de los predios expropiados fue la emisión de bonos de la deuda agraria, normada en dicha ley. Los bonos deberían haber sido pagados en treinta años como máximo. Pero no ocurrió así. La inflación y dos cambios de moneda ocurridos en la década de 1980 afectaron sustancialmente su valor y el Estado suspendió su pago (Olivari, 2015).

Por estas razones, el marco contextual del tema en estudio está dado, básicamente, por el proceso de reforma agraria ocurrido en el Perú y el pago de las expropiaciones efectuadas con los bonos de la deuda agraria.

### 2.1. El proceso de reforma agraria en el Perú

Las fuentes consultadas coinciden en que la reforma agraria en el Perú fue un proceso histórico gestado durante largo tiempo por la inviabilidad de la estructura agraria tradicional.

Según Fernando Eguren, los principales factores que la originaron fueron:

- (a) las migraciones del campo a la ciudad se incrementaron significativamente, y en las clases urbanas acomodadas apareció el temor a la formación de ‘cinturones de pobreza’ que empezaban a rodear las principales ciudades;
- (b) las recurrentes y masivas manifestaciones reivindicativas de campesinos, muchas de las cuales culminaron en la toma de tierras de las haciendas;
- (c) una extrema concentración de la propiedad de la tierra, la pobreza omnipresente de la población rural y la difusión de relaciones laborales precapitalistas, particularmente en la sierra;

9. Decreto Ley 17716, del 24 de junio de 1969.

- (d) la necesidad de ampliar los mercados para una industria en gestación, que no podía desarrollarse en un medio rural con esas características (Eguren, 2006, 11).

### 2.1.1. Antecedentes históricos y políticos

Hasta antes de 1969, a lo largo de sucesivos gobiernos se produjeron intentos *in crescendo* de modificar la estructura de la propiedad de la tierra.

En la década de 1940, durante el gobierno dictatorial del general Manuel Odría, se aprobó un primer decreto en el que se atribuyó capacidad al Estado para expropiar la propiedad rural que no estuviera en producción. Pero dicha disposición inicial, a pesar de su relevancia histórica, no tuvo mayor aplicación (Chirinos, 1975).

Una primera medida reformista se concretaría bajo el mandato de Manuel Prado Ugarteche, quien ocupó por segunda vez la presidencia de la República en el periodo comprendido entre 1956 y 1962, con la creación de la Comisión de Reforma Agraria y Vivienda destinada a estudiar soluciones de fondo. Sin embargo, la participación en la comisión de representantes de los grandes propietarios agrarios contribuyó a que esta se limitara a un documentado informe y a que entre las propuestas no se considerara afectar las grandes haciendas que concentraban el poder económico y político de la época (Chirinos, 1975). Por ello: «Como era previsible, la Comisión obvió cualquier alusión a expropiaciones o restitución de las tierras usurpadas al campesinado» (Manrique, 2014, 180). En consecuencia, no se concretaron cambios significativos que permitan calificar la labor de esta comisión como una política cabal de reforma, lo cual generó un aumento en la presión social.

Por ello, surgieron masivas movilizaciones campesinas, que alcanzaron su clímax entre 1962 y 1964, con el objetivo de ejercer presión por una verdadera reforma (Manrique, 2014).

Más aún, ante la insurgencia de la revolución cubana y por influjo del gobierno de Estados Unidos de América (EUA), los países latinoamericanos suscribieron en 1961 la Carta de Punta del Este en la que se comprometieron a realizar reformas modernizadoras, entre las que se encontraba:

Impulsar, dentro de la particularidad de cada país, programas de Reforma Agraria Integral, orientados a la efectiva transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra donde así se requiera, con miras a sustituir el régimen de latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, de tal manera que, mediante el complemento de crédito oportuno y distribución de los productos, la tierra constituya para el hombre que la trabaja base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad (Chirinos, 1975, 48).

La presión social propició la destitución del presidente Prado por una junta militar que encabezaron, en forma sucesiva, los generales Ricardo Pérez Godoy y Nicolás Lindley López, la que en 1962 dispuso una reforma agraria limitada en los convulsionados valles de La Convención y Lares, Cusco, e intentó iniciar una reforma agraria a escala nacional mediante la aprobación de una Ley de Bases.

Tal fue la importancia y el interés popular respecto de la reforma agraria que en la siguiente campaña electoral, que elegiría al presidente de la nación, los candidatos hicieron énfasis en la oferta de una efectiva reforma agraria como una de sus principales propuestas. En este contexto, Fernando Belaunde Terry fue elegido presidente en 1963.

Fue así que, para cumplir con lo propuesto en su campaña electoral, el presidente Belaunde presentó un proyecto de ley que, con modificaciones, fue aprobado con apoyo multipartidario en el Congreso de la República, lo que dio lugar a la primera Ley de Reforma Agraria<sup>10</sup>.

Esta norma tuvo como objetivo establecer una reforma como un proceso integral, pacífico y democrático destinado a transformar el sistema económico agrario del país a través de la reasignación selectiva de la propiedad rural, como se expresa en su artículo primero. Sin embargo, se caracterizó por su carácter limitado y por exonerar de sus alcances a las grandes empresas agroindustriales azucareras (Eguren, 1990).

10. Ley 15037, del 21 de mayo de 1964.

Además, su aplicación tampoco logró la transformación profunda que esperaban los habitantes de las zonas rurales y, en consecuencia, generó una insatisfacción colectiva (Chirinos, 1975).

Es importante tener en cuenta que, hasta ese momento, ya habían transcurrido casi veinte años de tratativas entre la demanda reformista de los sectores populares de la nación y la voluntad de hacerla efectiva por parte del Estado, sin que se hubiese alcanzado la coincidencia de ambas posiciones.

### **2.1.2. La reforma agraria del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada**

El 3 de octubre de 1968 asumió el poder el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, presidido por el general Juan Velasco Alvarado, con un programa de estatización de la economía y de ruptura de la estructura tradicional de poder. Tras la nacionalización de los campos petroleros de Talara en manos de la International Petroleum Company, la medida más significativa de este nuevo gobierno fue disponer la ejecución de una reforma agraria en todo el país, la cual empezó en los complejos agroindustriales del norte y en las grandes haciendas ganaderas de la sierra (Matos & Mejía, 1980).

Luego de muchos años sin haberse logrado cumplir con las demandas sociales de la nación, esta ley hizo realidad aquel cambio estructural en el campo que estaba esperando gran parte de la sociedad peruana. Así, la norma empezaba afirmando: «... es imperiosa la necesidad de realizar una auténtica Reforma Agraria que responda al interés unánime del pueblo peruano, a los Objetivos Fundamentales de la Revolución y a las necesidades del desarrollo integral del Perú»<sup>11</sup>. Expresaba así el papel central y estratégico de la transformación profunda del agro en la política del nuevo gobierno.

11. Decreto Ley 17716, del 24 de junio de 1969, considerandos.

Los objetivos de este proceso eran:

[...]

(i) La eliminación del latifundio, del minifundio y de toda forma antisocial de tenencia de la tierra; (ii) el establecimiento de empresas de producción de carácter asociativo, de base campesina; (iii) la reestructuración de las comunidades campesinas tradicionales; (iv) el establecimiento de una agricultura organizada a base del esfuerzo asociativo de los agricultores; (v) la creación de nuevos mercados a través de una justa distribución del ingreso que incremente el poder adquisitivo de la población marginada; y (vi) el desarrollo paralelo de las industrias de transformación primaria en el campo (Eguren, 1990, 1).

Desde la publicación de la Ley de Reforma Agraria hasta el 18 de agosto de 1970, fecha en que fue publicado el Texto Único Ordenado (TUO) y su normativa conexas, se emitieron 14 decretos ley que, en distintos aspectos y alcances, modificaban o ampliaban la ley original (Pásara, 1970).

A través de la nueva ley y sus adendas se estableció un régimen radical de afectación y expropiación de tierras que permitió el logro de los ambiciosos objetivos buscados por el gobierno militar de beneficiar a 400,000 personas.

### 2.1.3. Impacto sobre el marco normativo

La legislación de reforma agraria del gobierno militar traía importantes diferencias respecto del marco legal preexistente sobre esta materia en el país (Seoane, 2011). Al respecto, resulta interesante advertir sus coincidencias con los principios fundamentales que contenía la anterior ley pero con radicales diferencias operativas.

Existía una coincidencia fundamental entre ambas normas en su definición: «... la Reforma Agraria es un proceso integral y un instrumento de transformación de la estructura agraria del país»<sup>12</sup>. Su principal diferencia fue que la nueva normativa respondía a una decisión política frontal de aplicación de dicho proceso, puesto que esta norma tuvo la intención de garantizar la justicia social mediante la creación de un ordenamiento jurídico

12. Decreto Ley 17716, artículo 1.

que asegurase el desarrollo del sector agrícola a través de la propiedad campesina.

Se instauró la clara definición jurídica de que el Estado tenía derecho a regular la propiedad de la tierra en función del interés social<sup>13</sup>, aunque ya existían importantes avances previos.

### **La modificación constitucional precedente**

Para asegurar la ejecución de la primera ley de reforma agraria fue necesaria una modificación del marco constitucional. Para ello, el Estado peruano elevó a rango constitucional algunas modificaciones relacionadas con el tratamiento y el alcance del derecho a la propiedad en el país, al disponer de manera discrecional la posibilidad de ejecutar expropiaciones a cambio de una indemnización justipreciada, cuyo medio de pago podía ser la aceptación obligatoria de bonos.

Durante el gobierno de Belaunde Terry se modificó la Constitución Política de 1933 mediante la ley que estableció el régimen de financiación para la reforma agraria y modificó y amplió los artículos. 29, 47 y 211 de la Carta Magna<sup>14</sup>. Por lo tanto, es válido sostener que la radicalización de la reforma agraria, en cuanto al régimen de propiedad, no se creó exclusivamente en 1969 sino que dicha norma aprovechó el marco jurídico anterior ya establecido.

La modificación constitucional incorporó un cambio en el alcance y la concepción del derecho de propiedad en busca de la aplicación de medidas para lograr los objetivos específicos de la reforma agraria y, a su vez, dio base constitucional a la adopción de dicha política.

En primer lugar, la definición constitucional que sostiene: «La propiedad es inviolable, sea material, intelectual, literaria o artística. A nadie se puede privar de la suya sino por causa de utilidad pública probada legalmente y previa indemnización justipreciada»<sup>15</sup> fue ampliada, señalando el

13. Decreto Ley 17716, artículo 3.

14. Ley 15242, del 28 de noviembre de 1964.

15. Constitución Política del Estado de 1933, artículo 29.

medio de expropiación determinado y la posibilidad de que su forma de pago fuese diferida:

La propiedad es inviolable. A nadie se puede privar de la suya sino en virtud de mandato judicial por causa de utilidad pública o interés social, probada legalmente y previa indemnización justipreciada.

Cuando se trata de expropiación con fines de Reforma Agraria, irrigación, colonización o ensanche y acondicionamiento de poblaciones, o de expropiación de fuentes de energía o por causa de guerra o calamidad pública, la ley podrá establecer que el pago de la indemnización se realice a plazos o en armadas o se cancele mediante bonos de aceptación obligatoria. La ley señalará los plazos de pago, el tipo de interés, el monto de la emisión y las demás condiciones a que haya lugar, y determinará la suma hasta la cual el pago de la indemnización será hecho necesariamente en dinero y previamente<sup>16</sup>.

Es cierto que ya la Constitución Política de 1933 establecía que «la propiedad debía usarse en armonía con el interés social», que la ley fijaría «los límites y modalidades del derecho de propiedad»<sup>17</sup> y también que el Estado favorecería «la conservación y difusión de la mediana y la pequeña propiedad rural [... pudiendo] mediante una ley, y previa indemnización, expropiar tierras de dominio privado, especialmente las no explotadas, para subdividirlas o para enajenarlas en las condiciones que fije la ley»<sup>18</sup>; pero la modificación fue más allá:

El Estado favorece la conservación y difusión de la pequeña y mediana propiedad rural. La ley fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueña una sola persona natural o jurídica, según el tipo de explotación a que la tierra se dedique y tomando en cuenta las peculiaridades demográficas, sociales y geográficas de cada zona o región, así como las condiciones naturales y técnicas de producción.

El Estado dará el apoyo económico y técnico necesario para desarrollar la propiedad rural y los sistemas cooperativo y comunitario de explotación y comercialización<sup>19</sup>.

16. Ley 15242, artículo 1.

17. Constitución Política del Estado de 1933, artículo 34.

18. Constitución Política del Estado de 1933, artículo 47.

19. Ley 15242, artículo 2.

Estas modificaciones allanaron el camino a la primera ley de reforma agraria y sirvieron de base legal a la segunda.

### **El Código Civil de 1936**

De manera concordante a las modificaciones constitucionales, el Código Civil de 1936<sup>20</sup>, vigente en esa época, permitía en algunos casos la transformación del régimen de propiedad desde el Estado.

Uno de sus principios considerativos determinaba: «los bienes, independientemente de su clase, están regidos por la ley de su situación»<sup>21</sup>. Consideración que amparaba que los bienes susceptibles de ser objeto de aplicación de las normas de la reforma agraria estaban dentro de ese principio.

Siguiendo esa línea de raciocinio, el código también establecía: «en caso de expropiación el valor de la indemnización reemplazará al bien materia de usufructo»<sup>22</sup>, lo cual si bien exigía como requisito que las expropiaciones debían ser debidamente valorizadas y previamente pagadas, también implicaba el reconocimiento a la modificación del derecho de propiedad sobre la titularidad de dichos bienes.

Es decir, las modificaciones a la Constitución Política de 1933 y la interpretación amplia del Código Civil de 1936, vigente en la década de 1960, que habían servido de apoyo legal a la primera ley de reforma agraria, se convirtieron en el punto de partida para las nuevas normas.

### **El perfeccionamiento de las expropiaciones**

Como se ha mencionado, la ley original experimentó una serie de modificaciones y ampliaciones legislativas que se caracterizaron por darle un carácter más expeditivo al proceso de expropiación. Así, se efectuaron modificaciones posteriores con el objetivo fundamental de solucionar las dificultades operativas o las trabas para su aplicación y fortalecer algunas

20. Ley 8305, del 30 de agosto de 1936.

21. Ley 8305, Título Preliminar, artículo VI.

22. Ley 8305, artículo 946.

prerrogativas del Estado para la ejecución efectiva de la reforma agraria (Pásara, 1970). Entre ellas se pueden citar:

- Se autorizó la afectación de predios que no estaban ubicados dentro de las zonas de reforma agraria<sup>23</sup>.
- Se asumieron situaciones de abandono de tierras al momento de realizarse una inspección ocular<sup>24</sup>.
- Se creó la figura de la adjudicación provisional a grupos campesinos antes de aplicarse el procedimiento de designación de propiedad establecido<sup>25</sup>. Se amplió la figura del delito de sabotaje a quien propagase información falsa acerca de la Ley de Reforma Agraria o a quien entorpeciese la formación de una cooperativa agraria<sup>26</sup>.

## 2.2. El pago de la tierra expropiada con bonos

Los mecanismos de valorización y pago de las tierras fueron tan radicales como los de afectación y expropiación. En cuanto al valor de las tierras afectadas la ley señalaba:

El valor que se fijará como justiprecio de las tierras [...] será el de la valuación oficial efectuada por la Dirección General de Contribuciones [...] *y se considerará como justiprecio* [...] el valor indicado en el auto-avalúo efectuado por el propietario para los efectos del impuesto sobre el valor de la propiedad rural del año anterior a la afectación [subrayado de los autores]<sup>27</sup>.

A pesar de que la base del precio era la autodeclaración de los propietarios y lo consignado en sus estados financieros, tanto este método como la disposición de pagar en efectivo solo las instalaciones y el ganado y las tierras en diferido mereció su rechazo bajo el argumento de que resultaba confiscatorio (Caballero, 1975).

23. Decreto Ley 17808, del 12 de septiembre de 1969.

24. Decreto Ley 18296, del 26 de mayo de 1970, artículo 1.

25. Decreto Ley 18296, artículo 15.

26. Decreto Ley 18158, del 24 de febrero de 1970.

27. Decreto Ley 17716, Título V, artículo 63.

### **2.2.1. Experiencias previas en América Latina**

En dos procesos de reforma agraria en la región, los de Guatemala y Chile, para viabilizar la transferencia de la propiedad rural se emitieron bonos a manera de indemnización por las expropiaciones efectuadas.

En el caso de Guatemala, cuyo proceso de reforma agraria se llevó a cabo a partir de 1951, se estipulaba la entrega de bonos pagaderos a 25 años con una tasa del 3% anual. En cuanto a la reforma agraria en Chile, efectuada entre 1962 y 1973, se emitieron bonos pagaderos a 25 y 30 años por el saldo impago del valor de la propiedad expropiada, teniendo en cuenta que solamente se pagaba hasta el 10% de su valor.

De otro lado, en Costa Rica también se llevó a cabo un proceso de reforma agraria en el que, de acuerdo con la Ley de Tierras y Colonización<sup>28</sup>, se entregaron bonos como medio de indemnización, en este caso por los daños ocasionados por la modificación de contratos con el Estado que estuviesen vigentes.

En suma, el pago con bonos era una modalidad que ya se había utilizado en otras experiencias similares en América Latina.

### **2.2.2. El caso peruano**

La Ley de Reforma Agraria dispuso que la forma de pago a los propietarios afectados fuese mediante títulos valor que el Estado peruano debía emitir con el nombre de bonos de la deuda agraria. La misma norma autorizó al Poder Ejecutivo a emitir estos bonos hasta por la suma de 15,000 millones de soles.

Con el fin de facilitar la aplicación de la reforma agraria, se aprobó el Reglamento de Utilización de Bonos de la Deuda Agraria<sup>29</sup>, que reguló su emisión. Esta norma determinó reglas claras sobre el particular, que no fueron modificadas en lo esencial hasta la década de 1990.

28. Ley 2825, del 14 de octubre de 1961.

29. Decreto Supremo 267-70-AG, del 25 de agosto de 1970.

A través del reglamento se determinó que los bonos de la deuda agraria serían utilizados para pagar a los propietarios de tierras afectados, a manera de indemnización correspondiente a las expropiaciones que se efectuasen con fines de reforma agraria. De lo que se concluye un elemento esencial en cuanto a la naturaleza de la emisión de dichos bonos: su utilidad respondía a un carácter indemnizatorio derivado del marco normativo aplicable en ese entonces.

Los bonos a emitir eran de diversas categorías en función de la calidad de la propiedad expropiada y estaban exonerados de impuestos (Olivari, 2015). Eran de tres clases:

- Bonos clase A: devengaban un interés anual del 6% durante un plazo de 20 años a partir de la fecha de su colocación.
- Bonos clase B: devengaban un interés anual del 5% durante un plazo 25 años a partir de la fecha de su colocación.
- Bonos clase C: devengaban un interés anual del 4% durante un plazo de 30 años a partir de la fecha de su colocación.

Asimismo, sus valores nominales serían en soles por montos establecidos de 1,000, 5,000, 10,000, 50,000, 100,000, 500,000 y un millón. El pago se efectuaría por intermedio del Banco de Fomento Agropecuario del Perú como agente pagador. El banco estaba obligado a abrir cuentas individuales con el nombre de los titulares de los bonos (Seoane, 2011).

Se generó así con los antiguos propietarios de tierras uno de los mayores rubros de deuda interna en la historia del país.

ESTOS ANTECEDENTES PERMITEN abordar a continuación lo ocurrido con los bonos de la deuda agraria.

# 2

---

## Los bonos impagos de la deuda agraria

Durante la década de 1980 el gobierno peruano dejó de pagar las cuotas que les correspondían a los tenedores de los bonos de la deuda agraria. En ese momento se estimó que el monto total adeudado era de 10,026 millones de nuevos soles (Congreso de la República, 2005).

Ese incumplimiento de pago ha expuesto al Estado peruano a múltiples críticas, quejas y reclamos, tanto formales como mediáticos, sobre todo por parte de los principales tenedores de los bonos de la deuda agraria. De cara a la comunidad internacional, las deudas que un Estado contrae deberían ser pagadas, lo contrario podría generar serias repercusiones e impactos negativos en la inversión extranjera, al igual que sobre la imagen de estabilidad y seguridad económica que se pretende proyectar; elementos que podrían afectar seriamente el riesgo país y la clasificación de riesgo que tiene el Perú (Seoane, 2011).

En el presente capítulo se analizarán las causas que llevaron al cese de pagos y los intentos de resolver esta situación.

### **1. Principales causas de la pérdida de valor y de la falta de pago de los bonos de la deuda de la reforma agraria, 1980-1990**

La década de 1980 fue muy compleja desde el punto de vista económico, social y político. La inflación aumentaba vertiginosamente día a día mientras

que el valor de la moneda caía en picada, lo que dio pie a una crisis económica que aún hoy es materia de estudio y opinión. En aquella época, grandes colas se formaban en las madrugadas frente a los principales establecimientos comerciales porque la población buscaba abastecerse de productos de la canasta básica familiar cuyos precios estaban controlados por el Estado. Además, dos grupos terroristas, Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), acrecentaron sus acciones en frecuencia y violencia tanto en la capital como en el interior del país.

La confluencia de estos hechos afectó el valor de los bonos.

### **1.1. La inflación y la devaluación monetaria**

Se entiende por inflación aquella variación permanente y creciente de los precios de bienes y servicios en un mercado. Se trata de un aumento generalizado, continuo y sostenido del nivel general de precios, no abarca aquellos aumentos meramente transitorios que puedan presentarse en determinados intervalos de tiempo (Ferrari, 1991).

Cuando una economía experimenta un alto nivel de inflación la moneda local pierde su valor, lo que afecta a los distintos actores en el mercado. Por un lado, los consumidores no pueden adquirir igual cantidad de bienes que antes debido al incremento severo de los precios; por otra parte, los productores se enfrentan a la elevación de sus costos, ya que las materias primas que utilizan también han aumentado sus precios (Fuentes & Guillén, 2010).

El Perú vivió ese fenómeno entre 1980 y 1990. La política de expansión monetaria desembocó en una crónica inflación de precios y la devaluación de la moneda nacional (el inti), la producción se estancó y la situación económica del país sufrió un deterioro progresivo. Al final de la década, durante el primer gobierno del presidente Alan García Pérez, llegó a tener las características de una hiperinflación: niveles muy altos de inflación, acelerada velocidad del aumento de precios y un abastecimiento de bienes racionado. En agosto de 1990, el aumento de precios llegó al 12,377%; tan solo en ese mes la moneda de curso legal perdió el 75% de su valor. La combinación de todos estos rasgos terminó por destruir el sistema de precios y la moneda (Fuentes & Guillén, 2010). Como consecuencia de esta

situación la pobreza se incrementó y se perjudicó la imagen del país que se había ido forjando desde años atrás hacia el exterior.

El valor de los bonos de la deuda agraria, fijado en soles, se pulverizó con la inflación.

## **1.2. Los cambios de moneda**

Entre el final del gobierno militar y el gobierno de García Pérez el sol de oro, que había sido la moneda de curso legal en el Perú desde 1930, se devaluó de manera considerable. El tipo de cambio frente al dólar de EUA pasó de 45 soles de oro por dólar hasta 12,500 soles de oro por dólar, caída jamás vista en la historia monetaria del Perú (Contreras, 2016).

Esta situación trajo como consecuencia el cambio de la unidad monetaria, que pasó del sol de oro al inti, cuya equivalencia era 1000 soles por unidad de inti. No obstante, esta medida no frenó la inflación ni los problemas económicos que enfrentaba el Perú, pese a que en su inicio el gobierno de García Pérez ejecutó algunas acciones que, al menos durante un breve plazo, generaron favorables expectativas y esperanza para la mayoría de la población.

Distintos factores llevaron a un quiebre en la economía —control de precios, desequilibrio de las finanzas públicas, cese del servicio de la deuda externa, estatización de la banca y crisis financiera mundial, entre otros— lo que originó que para 1990, y en un periodo de solo cinco años, la devaluación del inti superara a la del sol de oro en sus 55 años de vida al acumular más del 1,000,000%.

El nuevo gobierno de Alberto Fujimori Fujimori optó por una política fiscal restrictiva y terminó con los controles de precios, además de negociar con los acreedores de la deuda externa el reinicio de los pagos y dotar de autonomía al Banco Central de Reserva del Perú (BCR). Para llevar a cabo este plan económico, que se vería luego reforzado en la nueva Constitución Política, se creó en 1991 una nueva unidad monetaria en sustitución del inti, denominada nuevo sol, que se mantiene a la fecha, aunque a partir del 15 de diciembre de 2015 bajo la denominación de sol (Contreras, 2016).

Como se ha señalado, el Estado cambió la moneda dos veces en el corto lapso de seis años. El resultado fue que el equivalente nominal de un sol de oro (moneda en la que se emitieron los bonos de la deuda agraria) sería en la actualidad de aproximadamente 0.000000001 de un sol, es decir, una milmillonésima parte. Ante esta situación, de pretenderse el cálculo de la deuda agraria conforme al valor nominal de los bonos (aplicándose el referido equivalente), la obligación pendiente del Estado con los actuales tenedores de estos resultaría ínfima.

### **1.3. El surgimiento del terrorismo y el conflicto armado interno**

El contexto político, social y económico que vivía el país generó que, a partir de 1980, cuando el gobierno militar convocó a elecciones, surgieran principalmente dos grupos subversivos que, orientados por principios y doctrinas comunistas, buscaban derrocar al gobierno peruano: el Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso (PCP-SL) y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), los cuales se adjudicaban una supuesta legitimidad en su actuar bajo el argumento del descontento popular y la inacción del Estado. Ante esto, las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado reaccionaron, lo que dio lugar a lo que se conoce como el conflicto armado interno.

Durante sus primeros años, el terrorismo se asentó principalmente en las zonas del Perú que contaban con menor presencia del Estado, como Ayacucho. Con los años, su influencia y acciones se extendieron a lo largo del país: asesinatos, coches bomba, secuestros y extorsiones se volvieron sucesos cotidianos. Frente a esta situación, las rondas campesinas, las organizaciones distritales y otras formas de organización civil tuvieron un papel fundamental en la lucha contra el terrorismo.

La Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) —creada el 2001 durante el gobierno transitorio del presidente Valentía Paniagua con la finalidad de elaborar un informe sobre la violencia armada interna— estimó que este conflicto armado produjo la muerte de aproximadamente 69,280 personas, en su mayoría campesinos y población de bajos recursos. Como era lógico, este problema concentró gran parte de la atención del gobierno peruano durante el largo periodo de su duración —veinte años aproximadamente—, lo que llevó a un segundo plano otros asuntos relevantes como el pago de los bonos de la deuda agraria (CVR, 2003).

En ese contexto, fueron constantes los cortes de energía eléctrica y los atentados que afectaron no solo a las zonas rurales del Perú sino también a la capital, que terminó como un foco importante de conflictos en el que se evidenció la terrible situación que vivió el país durante ese periodo.

#### **1.4. La deuda externa**

El Estado peruano suspendió los pagos de la deuda externa desde 1983, cuando empezaba a agudizarse la crisis económica, política y social en el Perú. En referencia al *default* selectivo agrario y a la crisis de la deuda latinoamericana, tres destacados economistas sostuvieron:

Aunque el *Default* Selectivo es anterior a la crisis de la deuda latinoamericana, el consiguiente deterioro de las cuentas externas del Perú dio lugar a un escenario macroeconómico que hizo que el pago de la deuda de la Reforma Agraria resultara mucho menos factible. Así, a finales de 1980, el ratio de la deuda pública en relación al PBI y el servicio de la deuda externa sobre las exportaciones totales alcanzaron el 46.4 % y el 33.9 %, respectivamente (Benavides, Peñaranda & Adrianzén, 2015, 5).

Sin perjuicio de lo señalado, los mismos expertos sostienen que es recién a partir de 1990 que se pudo considerar viable el pago de la deuda agraria debido a la solvencia fiscal del Perú, estimándose que en el tercer trimestre de 2014 la proporción de deuda externa en relación al PBI era del 18.4%, aproximadamente.

#### **2. Tratamiento estatal, 1991-2001**

No será sino hasta mediados de la década de 1990 que estas dificultades menguarían y se empezarían a superar sus efectos. Así, los principales obstáculos que impedían al Estado cumplir con el pago de la deuda de los bonos agrarios, al menos en dimensiones relevantes, se superaron. La inflación empezó a reducirse sustancialmente desde 1991, para luego mantenerse estable y en niveles controlados hasta la actualidad. Además, con independencia del cambio de denominación de que fue objeto en 2015, la moneda nacional no se ha modificado desde 1991 y el conflicto armado interno decayó con la captura de los principales líderes de los grupos subversivos desde 1992 en adelante.

En ese nuevo contexto el Estado ya no tenía motivos para continuar eludiendo el cumplimiento del pago de la deuda agraria. Surgió entonces una nueva forma de tratamiento de la deuda agraria con dos fases muy marcadas: una de intento de solución de la deuda insoluble, aplicada en la década de 1990; y otra de pronunciamiento judicial, en la década del 2000.

### **2.1. Normas legales emitidas en la década de 1990**

La nueva mirada hacia el tema de los bonos de la deuda agraria fue resultado de un enfoque general más amistoso del gobierno hacia la inversión privada, en oposición a las políticas estatizantes de los regímenes anteriores. Contexto en el cual surgieron las primeras rectificaciones a la Ley de Reforma Agraria.

Haciendo uso de las facultades legislativas delegadas por el Congreso de la República en junio de 1991 con la finalidad de que el Poder Ejecutivo aprobase medidas para promover la inversión privada en diversos sectores productivos (agrario, minero, pesquero, industrial e infraestructura), el gobierno del presidente Fujimori aprobó la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario<sup>30</sup>. Norma que derogó parcialmente la Ley de Reforma Agraria, aunque especificando que «correspondía al Estado promover el uso eficiente de las tierras y del agua, dictando normas para su protección, conservación y regulación para su aprovechamiento»<sup>31</sup>. También estableció que a partir de entonces la expropiación de predios rústicos debía ser pagada a los propietarios a valor de mercado y en efectivo. Obligación que regiría igualmente para las expropiaciones en trámite<sup>32</sup>.

No obstante, solo dos años después se aprobó la ley que precisa que la culminación de los procesos de afectación a que se refiere la Tercera Disposición Transitoria de la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario se efectuará de conformidad con la normatividad vigente al momento de afectación<sup>33</sup>, por medio de la cual se dio un paso atrás en

30. Decreto Legislativo 653, del 30 de julio de 1991.

31. Decreto Legislativo 653, primera disposición final y artículo 1.

32. Decreto Legislativo 653, cuarta disposición transitoria.

33. Ley 26207, del 9 de julio de 1993.

las intenciones de la Ley de Promoción y Desarrollo Agrario. La nueva norma dispuso:

- La culminación de los procesos de afectación en trámite se efectuaría conforme a la normativa vigente al momento de la afectación<sup>34</sup>.
- Los procesos de expropiación en trámite a la dación de la Ley de Promoción y Desarrollo Agrario se sujetarían hasta su culminación a la normativa vigente al momento de interposición de la demanda<sup>35</sup>.
- La derogatoria de la Cuarta Disposición Transitoria de la mencionada ley, sobre la valorización y la cancelación de las expropiaciones en trámite<sup>36</sup>.

En consecuencia, quedó vigente la declaración principista de que las expropiaciones debían ser pagadas a los propietarios a su valor de mercado y en efectivo, pero se excluyó de este tratamiento los procedimientos en trámite.

El nuevo escenario reavivó el clamor de los bonistas, muchos de los cuales daban ya por perdidos los valores recibidos, y con ello condujo al gobierno a la búsqueda de una solución. La cual llegó con la aprobación en el Congreso Constituyente Democrático de la ley que establece la forma en la que se sustanciarían los procesos de expropiación para fines de reforma agraria y de afectación de terrenos rústicos<sup>37</sup>.

Esta norma formuló tres importantes definiciones en el sentido de actualizar la valorización, aunque apartándola de la norma general contenida en el Código Civil<sup>38</sup>. Estas definiciones fueron:

- Los nuevos procesos de afectación y los antiguos procesos de expropiación con fines de reforma agraria que se encontraban en trámite debían merecer similar tratamiento, es decir pagarse a valor actualizado. Se entendía que se encontraban en trámite aquellos

34. Ley 26207, artículo 1.

35. Ley 26207, artículo 2.

36. Ley 26207, artículo 3.

37. Ley 26597, del 22 de abril de 1996.

38. Decreto Legislativo 295, del 24 de julio de 1984.

procesos en los que el procurador no se hubiese desistido y estuviese autorizado en forma expresa.

- Los bonos de la deuda agraria se entregaron en vía de cancelación del valor de la expropiación por lo cual, con independencia de la oportunidad en que debiesen realizarse dichos bonos, el pago de estos debía efectuarse por su valor nominal más los intereses establecidos para cada emisión y tipo de bono, conforme a las disposiciones legales que les dieron origen, no siendo de aplicación el reajuste previsto en el Código Civil<sup>39</sup>.
- Debían formarse las Salas Agrarias Transitorias que fuesen necesarias con el fin de que conociesen en segunda y última instancia los recursos de apelación que se interpusiesen en los procesos a los que esta norma se refiere y las acciones que iniciase el Estado a través de su procurador para defender sus intereses en aplicación del Código Procesal Civil<sup>40</sup>.

Los autores consideraron pertinente añadir en esta misma norma que el Estado garantizaba los derechos de los actuales poseionarios debidamente calificados sobre las tierras que fueron afectadas o expropiadas con fines de reforma agraria, con el presumible fin de que no se interpretara la modificación en la valorización como una marcha atrás respecto al proceso de distribución de tierras.

Para perfeccionar legalmente la decisión tomada respecto de la forma de actualización del valor de los bonos el gobierno emitió el mismo día dos normas adicionales:

- La ley que sustituye el artículo del Código Civil referido al cálculo del valor de la prestación que se restituye<sup>41</sup>, mediante la cual mantenía la norma general pero creaba la excepción de «existencia de ley en contrario», como la ya emitida.

39. «Cuando deba restituirse el valor de una prestación, aquel se calcula al día del pago», Decreto Legislativo 295, artículo 1236.

40. Decreto Legislativo 768, del 29 de febrero de 1992, artículo 1780.

41. Ley 26598, del 22 de abril de 1996.

- La ley que sustituye el artículo del Código Procesal Civil referido a los bienes calificados como inembargables<sup>42</sup>.

Hasta antes de la primera de estas dos normas, un juez, incluso durante el proceso de ejecución, estaba facultado para actualizar la pretensión dineraria, aplicando cualquier índice de corrección que permitiera reajustar el monto de la obligación a valor constante, pero sin limitarse a que el monto de la deuda contraída en moneda nacional sea referido a los índices de reajuste automático que fije el BCR a otras monedas o a mercancías, con el fin de mantener dicho monto en valor constante; que el pago de las deudas se debía efectuar en moneda nacional, en monto equivalente al valor de referencia al día del vencimiento de la obligación; y que, si el deudor (en este caso el Estado) retardara el pago, el acreedor (en este caso los bonistas) podía exigir a su elección que la deuda fuese pagada al valor de referencia del día de vencimiento de la obligación o al día en que se efectuara el pago.

Mientras que, a partir de la segunda norma, se declaraba inembargables los bienes del Estado y se establecía que las resoluciones judiciales o administrativas, consentidas o ejecutoriadas, que dispongan el pago de obligaciones a cargo del Estado solo serán atendidas con las partidas previamente presupuestadas del sector al que correspondan.

Ese mismo año, los tenedores de bonos, a través del CIP, promovieron una acción de inconstitucionalidad contra la ley que establece la forma en que se sustanciarán los procesos de expropiación para fines de reforma agraria y de afectación de terrenos rústicos<sup>43</sup>. Paradójicamente, la ley esperada era ahora rechazada.

El sustento de la demanda buscó demostrar que las expropiaciones del proceso de reforma agraria fueron, en estricto, confiscaciones, en la medida en que aquellos propietarios que fueron despojados de sus tierras recibieron bonos en vez de dinero como contraprestación, cuyo valor era muy inferior al de los predios expropiados. El valor de los bonos fue definido arbitrariamente. Igualmente, se calificó en forma arbitraria la propiedad, dando preferencia a los predios urbanos sobre los rústicos, no constituyendo, por

42. Ley 26599, del 22 de abril de 1996.

43. Ley 26597, artículos 1, 2 y primera disposición final.

tanto, un verdadero justiprecio. Todo lo cual invalidaba el principio del valor justo de mercado y violentaba el derecho constitucional de propiedad<sup>44</sup>.

La demanda también cuestionó la modificación del Código Procesal Civil que «blindaba» con la condición de inembargables los bienes del Estado<sup>45</sup>

Tras década y media de espera, las normas dictadas avanzaron en el reconocimiento de la necesidad de pagar la deuda agraria pero no hubo satisfacción de los involucrados con los términos de estas, por lo cual el problema siguió pendiente de solución.

## **2.2. Normas legales emitidas en la década de 2000**

Mientras que el TC analizaba el nuevo reclamo, el Poder Ejecutivo empezó a aplicar su fórmula legal con la convicción de que esta era una forma de compensación adecuada.

En el 2000, a poco tiempo del inicio de su tercer periodo de gobierno, el presidente Fujimori promulgó una norma de excepción que estableció el procedimiento para la acreditación y el pago de deudas a favor de propietarios o expropiarios de tierras que fueron afectados o expropiados durante la reforma agraria<sup>46</sup>.

Este instrumento legal, que era el primero en abordar explícitamente la actualización del valor de los bonos, señalaba:

- Que el pago de las deudas pendientes por tierras y demás bienes agrarios se efectuaría mediante la entrega de bonos emitidos por el Tesoro Público hasta por el valor de las deudas actualizadas. Se denominó a estos nuevos bonos como Bonos de Reconocimiento, y serían emitidos en dólares con un valor nominal de 1,000.00 dólares, vencimiento al 31 de diciembre de 2030 y amortización del 100% al vencimiento, sin tasa de interés.

44. CIP, Demanda ante el TC, del 20 de diciembre de 1996.

45. Ley 26599, artículo 1.

46. Decreto de Urgencia 88-2000, del 9 de octubre de 2000.

- Que los Bonos de Reconocimiento podrían ser utilizados para la adquisición de tierras con determinadas características, como ser eriazas, en proyectos especiales de irrigación promovidos por el Estado, encontrarse en la región selva con aptitud agrícola, pecuaria o forestal, o para adquirir acciones del Estado en empresas agropecuarias y agroindustriales; y para el pago de tributos vinculados o que se derivasen de las inversiones realizadas para la producción de las tierras antes señaladas.

El procedimiento de actualización de las deudas acreditadas y reconocidas tendría los siguientes pasos:

- Tratándose de Bonos de la Deuda Agraria, el principal impago de los bonos se convertirá a dólares estadounidenses al tipo de cambio oficial vigente a la fecha de emisión y, sobre el monto resultante, se aplicará una tasa de interés del 7.5% anual hasta el mes inmediato anterior al que se efectúa el cálculo, capitalizable anualmente.
- En los demás casos, el importe impago de la valorización aprobada por el Ministerio de Agricultura se convertirá a dólares estadounidenses al tipo de cambio oficial vigente a la fecha de la Resolución de Valorización y, sobre el monto resultante, se aplicará una tasa de interés del 7.5% anual hasta el mes inmediato anterior al que se efectúa el cálculo, capitalizable anualmente<sup>47</sup>.

Evidentemente era un cambio de enfoque en cuanto al tratamiento de la deuda agraria<sup>48</sup>.

A pesar de ello, el decreto tuvo corta vida. El 15 de marzo de 2001, el TC, ante la demanda del CIP, emitió una sentencia<sup>49</sup> que declaraba la

47. Decreto de Urgencia 88-2000, artículo 5.

48. Este cambio de enfoque se puede apreciar, entre otros, en el documento de trabajo de la operación de crédito concertado vinculada al Decreto de Urgencia 088-2000 y en el informe *Deudas, obligaciones y contingencias del Estado*, publicado en junio del 2001 en el portal Transparencia Económica del MEF.

49. El colegiado estuvo formado por los magistrados Aguirre Roca (presidente), Rey Terry (vicepresidente), Nugent, Díaz Valverde, Acosta Sánchez, Revoredo Marsano y García Marcelo.

inconstitucionalidad en los extremos solicitados. Esta sentencia declaró que la norma impugnada:

- En su artículo 1, contravenía las garantías del derecho de propiedad y el procedimiento preestablecido por la ley.
- En su artículo 2 transgredía el principio valorista inherente a la propiedad.
- En su disposición final vulneraba reiteradamente el derecho de propiedad y el procedimiento preestablecido.

El 14 de julio de 2001, durante el gobierno transitorio de Valentín Paniagua, se dispuso constituir una comisión que propusiese medidas para el cumplimiento de la sentencia del TC<sup>50</sup>. Sus principales funciones serían evaluar el impacto fiscal de tal sentencia, la validez del Decreto de Urgencia 88-2000 a la luz de dicho pronunciamiento, los mecanismos para facilitar el reconocimiento de los créditos y, de ser el caso, proponer la reglamentación del referido decreto de urgencia o alternativas de solución dentro del marco de la Constitución y las leyes.

Para ese momento, el cumplimiento del pago de la deuda ya era una idea legitimada no solo por razones de orden interno<sup>51</sup> sino también para el país en su conjunto de cara a la comunidad internacional, en la medida en que la continuidad del incumplimiento podría perjudicar la calificación crediticia del Perú, la cual había mantenido una perspectiva estable en el transcurso de esa década (Seoane, 2011).

Además, los expropietarios que habían actuado individualmente y/o a través de la Asociación de Agricultores Expropiados por Reforma Agraria (Adaepra) acordaron la creación de la Asociación de Bonistas de la Deuda Agraria (ABDA), transparentando que, por el tiempo transcurrido, los tenedores de bonos ya no eran necesariamente los expropiados originales.

50. Decreto Supremo 148-2001, del 14 de julio de 2001.

51. Así quedó expresamente reconocido por el exministro de Economía, Ismael Benavides Ferreyros, en una entrevista realizada en el programa televisivo *Rumbo Económico* el 1 de marzo de 2011 y también en el *Marco Económico Multianual 2012-2014* del MEF, diseñado el 2011.

### 3. Situación actual, 2001-2017

La resolución del TC reavivó las expectativas de los propietarios quienes pensaron que el problema había llegado a su fin, pero no ocurrió así. Durante diez años, los gobiernos de Ollanta Humala y García Pérez siguieron sin pagar con el mismo criterio de que el pago podría desequilibrar la caja fiscal. Razón por la cual reanudaron sus acciones de presión ante los poderes del Estado. Paralelamente apareció un nuevo actor, la empresa Gramercy Perú Holdings LLC y su matriz Gramercy Funds Management LLC<sup>52</sup>, que inició la compra de bonos a sus tenedores convirtiéndose en un nuevo acreedor del Estado.

#### 3.1. La actualización del valor de la deuda agraria

Considerando que habían transcurrido diez años sin que los expropiarios logaran el pago de los bonos de la deuda agraria el CIP solicitó la ejecución de la sentencia TC 2001 el 5 de octubre de 2011. En su demanda, pidió que se disponga el inicio del proceso de actualización de las acreencias provenientes de los procesos de reforma agraria y el correspondiente pago, de acuerdo con lo explícitamente dispuesto por la Constitución<sup>53</sup>.

Dicho pedido fue luego ampliado, el 22 de noviembre de 2012, solicitándose que el pronunciamiento contenga:

... 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<sup>54</sup>.

La demanda sostuvo que en los procesos judiciales que se iniciaban con el fin de cobrar el justiprecio se declaraba de manera permanente

52. Es un fondo de inversión que opera en mercados emergentes. Tuvo un papel protagónico en la compra y reventa de la deuda argentina a propósito de la moratoria del 2011 [Nota del editor].

53. Constitución Política del Estado de 1993, artículo 70.

54. CIP, Solicitud ante el TC, del 5 de octubre de 2011.

la improcedencia de dicho pedido en la medida en que, en los hechos, no existía una norma o una orden legal que lo determinara. También argumentó que dicha improcedencia se basaba en que para los jueces a cargo de dichos procesos judiciales no podía aplicarse la sentencia dictada por el TC en el año 2001 a hechos anteriores a su expedición.

Dos años después, el TC emitió una resolución por la cual declaró improcedente el pedido del CIP en el extremo que solicitaba una nueva valorización de las tierras expropiadas por la reforma agraria y ordenó la ejecución de la sentencia TC 2001 señalando que para el pago de los bonos de la deuda agraria e intereses rige el criterio valorista, o el valor actualizado de los bonos bajo la fórmula de conversión del principal impago en dólares desde la fecha de la primera vez en que se dejó de atender el pago, más la tasa de interés de los bonos del Tesoro de EUA.

El TC basó su solución en tres principales criterios. Primero, que el método de conversión a dólares encontraría base legal en la última norma dictada por el Poder Ejecutivo: el Decreto de Urgencia 88-2000. Segundo, que los otros métodos de valorización supondrían graves impactos en el presupuesto de la República, al punto de hacer impracticable la cancelación de la deuda. Agregaba que, si bien el Estado tiene la obligación de pagar la deuda, esta no es su única obligación, sino que también debe promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la nación. Tercero, que si bien es verdad que una negligencia estatal llevó a la pérdida de valor económico de los bonos no es menos cierto que el Perú entero padeció la hiperinflación y que por ese motivo la población en su conjunto vio seriamente limitada la satisfacción de sus necesidades básicas. En otras palabras, efectuó una ponderación entre el interés de los tenedores de los bonos de la deuda agraria y el de la sociedad en su conjunto, priorizando finalmente este último.

Tras la definición realizada por el TC, el Poder Ejecutivo, a través del MEF, reanudó los procedimientos para el pago. Para ello aprobó dos normas sucesivas: el Reglamento de los procedimientos conducentes al registro, actualización y pago en la vía administrativa de la deuda derivada de los bonos de la deuda agraria emitidos en el marco de la Ley de Reforma Agraria, en cumplimiento de las resoluciones emitidas por el Tribunal

Constitucional<sup>55</sup>, y la ampliación del anexo 1 de este reglamento<sup>56</sup>. En ambas normas se definió la metodología de cálculo de la actualización del valor de los bonos.

Según el procedimiento aprobado se deben cumplir los siguientes pasos:

- Convertir el capital adeudado de soles de oro a dólares mediante el tipo de cambio de paridad.
- Aplicar al monto de capital convertido la tasa de interés de un bono del Tesoro de EUA.
- Convertir los dólares a soles a la tasa de cambio oficial promedio para el 2013.

En marzo del 2015, la ABDA presentó un nuevo recurso al TC solicitando la modificación de la resolución TC 2013, y de los decretos supremos de 2014, a efectos de que ordene al MEF el pago total y actualizado a la fecha de los bonos de la deuda agraria bajo los siguientes términos:

- Indexación a través del índice de precios al consumidor (IPC), más los intereses estipulados en cada tipo de bono de forma compuesta, más el interés moratorio aplicable; o según metodología de dolarización corregida, más cualquier interés moratorio que resultase aplicable.
- En cualquiera de estos dos casos, pago mediante la emisión de nuevos bonos libremente negociables de deuda soberana del Perú, en los seis meses siguientes al pronunciamiento.
- Declaración de que cualquier decreto supremo dictado anteriormente o en el futuro por el MEF como mecanismo y procedimiento de pago debe ser opcional y permitir que los tenedores de los bonos de la deuda agraria puedan acudir al Poder Judicial para su pago o negociarlos directamente con el gobierno.

El pedido de la ABDA fue desestimado por el TC.

55. Decreto Supremo 17-2014-EF, del 17 de enero de 2014.

56. Decreto Supremo 19-2014-EF, del 21 de enero de 2014.

### 3.2. La demanda de Gramercy

A partir de su emisión, la sentencia TC 2001 había promovido que los bonos de la deuda agraria resultasen atractivos para algunos inversionistas especulativos. Entre 2006 y 2008, el fondo Gramercy invirtió en la adquisición de más de 9700 bonos de la deuda agraria, convirtiéndose en propietario de casi el 20% de estos, con la expectativa de obtener un retorno de alrededor de 1600 millones de dólares. Pero la resolución TC 2013 redujo las expectativas de cobro de los acreedores, al grado que Gramercy sostiene que su retorno se habría visto reducido a tan solo 1.1 millones de dólares.

En su estrategia de usar la presión social para el cobro, Gramercy dio un paso importante en 2015 al aliarse con la ABDA, cuyos integrantes mantenían alrededor de 450 demandas de pago (Coppola, 2016), para formar la Alianza para el Pago Justo de los Bonos Agrarios (APJ) con el fin de solicitar conjuntamente al gobierno que honre su obligación histórica de pagar el valor actualizado de los bonos de la reforma agraria. La APJ agrupa a 342 bonistas de la ABDA, a 100 bonistas individuales y a las compañías privadas tenedoras de bonos de la deuda agraria, léase Gramercy,

El 2 de junio de 2016 Gramercy entabló una controversia arbitral contra la República del Perú según las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional y el Acuerdo de Promoción Comercial entre EUA y el Perú, la que fue admitida y notificada al estado peruano (Gramercy Funds Management LLC & Gramercy Peru Holdings LLC, 2016).

Las pretensiones de esta demanda eran:

- Que se declare que la República del Perú expropió ilegalmente la inversión de Gramercy en violación del Tratado del Acuerdo de Promoción Comercial entre EUA y el Perú del 1 de febrero de 2009 (en adelante, el Tratado).
- Que el Estado no pudo dar el estándar mínimo de trato a la inversión de Gramercy en violación del Tratado.
- Que sometió a Gramercy a un trato menos favorable que el brindado a sus propios inversores en violación del Tratado.

- Que le negó a Gramercy los medios efectivos al someterla a un trato menos favorable que el brindado a los inversores de otras naciones en violación del Tratado.

Con esa base en materia económica, Gramercy solicitaba:

- Que se ordene a la República del Perú pagar a Gramercy el valor de los bonos de la deuda agraria, que es el equivalente actual del valor de dichos bonos al momento de su emisión —aproximadamente 1600 millones de dólares al 30 de abril de 2016—, monto que debería ser actualizado a la fecha del laudo.
- Que se ordene a la República del Perú pagar todos los costos del arbitraje, los honorarios profesionales y los gastos de Gramercy.
- Que se ordene a la República del Perú pagar intereses a una tasa de interés comercial, compuesta en forma anual, sobre los montos señalados anteriormente a partir de la fecha del laudo y hasta que se reciba el pago total de estos.
- Que se ordene a la República del Perú pagar toda otra reparación que el tribunal arbitral estime pertinente.

El arbitraje se inició recibiendo las pericias de la parte demandante (Revoredo, 2016; Edwards, 2016).

La posición del gobierno peruano ante estas pretensiones fue de rechazo total. Así, en una declaración recogida el 22 de agosto de 2016, el presidente Pedro Pablo Kuczynski recalcó que no creía que el Perú debiese dinero a Gramercy en los términos demandados:

Estos bonos de la reforma agraria fueron emitidos en la década de 1970, están contemplados bajo la ley peruana, no son bonos reconocidos internacionalmente y tenemos un muy buen equipo de abogados. Estas personas [Gramercy] piensan que pueden comprar algo por un centavo y ganar 100. No funciona de esa manera. [...] Vamos a ver el tema cuando surja. Ellos han contratado lobistas y están haciendo un gran alboroto. Y nosotros no somos estúpidos. Sabemos qué hacer. Vamos a hacernos cargo si es necesario (Gestión, 2016).

Esta posición se vio reforzada con la dación de un nuevo Reglamento del procedimiento administrativo de determinación de la forma de pago de los

bonos de la deuda agraria del Decreto Ley 17716, Ley de Reforma Agraria<sup>57</sup>, que complementaba y ratificaba lo regulado en los decretos supremos de 2014, el eje de la diferencia con Gramercy y sus aliados.

### 3.3. La controversia por el método de valorización

Como es obvio, el fondo del asunto es el monto a recibir por los bonos de la deuda agraria. Con respecto a este punto se han realizado distintos cálculos para actualizar el valor real de la deuda agraria, tanto por parte del Estado como a través de informes y opiniones emitidas por diferentes especialistas.

Así, en un dictamen de la Comisión Agraria del Congreso de la República elaborado en 2005 se estimó que la colocación de bonos de la deuda agraria ascendía a un total de 13,285 millones de soles y que, al momento de la emisión de dicho dictamen, se había efectuado una amortización del principal de 10,763 millones de soles oro. El documento congresal señaló también que en ese momento seguían pendientes de pago 2,521,680,000 soles del capital. El cálculo del monto actualizado del saldo pendiente de pago de la deuda utilizando el IPC arrojó un valor de 10 millones de soles (Congreso de la República, 2005).

Por su parte, los tenedores de bonos hicieron un cálculo diferente. En 2015 encargaron a tres destacados economistas que realizaran una estimación del valor actualizado de la deuda a diciembre del 2014, incluyendo el interés a las tasas prometidas por el Estado. Estos expertos concluyeron que el monto actualizado sería de 15,251 millones de soles o 5,100 millones de dólares (Benavides, Peñaranda & Adrianzén, 2015).

A pesar de solicitudes puntuales de los tenedores de bonos, el MEF no se ha pronunciado oficialmente y de manera específica acerca del monto de la deuda impaga en la actualidad. Lo cierto es que para determinar el monto total actual de la deuda se debería censar y registrar todos los bonos que se encuentren en poder de sus tenedores o cuyos pagos estén en trámite en el Poder Judicial. Hasta que tal procedimiento no se lleve a cabo no se podrá determinar el verdadero monto, al menos nominal, de la deuda agraria y, por consiguiente, su verdadero impacto en la economía del país.

57. Decreto Supremo 34-2017-EF, del 28 de febrero de 2017.

En tanto, la presión por el pago ha continuado. Como argumento de presión, la APJ ha sostenido que el incumplimiento del pago de la deuda interna podría afectar el grado de inversión que el país recibe de las principales agencias calificadoras de riesgo, como Standard & Poor's Financial Services, Moody's Investors Service y Fitch Ratings. Además, en diciembre del 2017, la ABDA remitió una carta a la Organización para el Desarrollo y Cooperación Económicos (OCDE) cuestionando la admisión del Perú por no honrar sus compromisos.

EN CONSECUENCIA, es evidente que existe una controversia conceptual y económica sobre el tema por lo que resulta relevante adentrarse en el tratamiento jurídico que este recibió.

# 3

---

## **Las decisiones del Tribunal Constitucional en relación con el método de actualización del valor de los bonos de la deuda agraria**

El TC ha tenido un rol fundamental en la determinación del método legal vigente para la actualización del valor de los bonos de la deuda agraria en la medida en que a través de sus pronunciamientos ha modificado y/o interpretado los parámetros establecidos por las normas dictadas por el Poder Ejecutivo sobre dicha materia.

Dado el objeto del presente estudio, es necesario comprender que el ordenamiento jurídico peruano contiene más de una teoría en relación con el tratamiento de las deudas. Las que se han encontrado en debate en las últimas décadas son aquellas basadas en la teoría valorista; sin embargo también será necesario conocer la teoría nominalista.

Además de desarrollar estas consideraciones técnicas, en el presente capítulo se realiza un detallado análisis que servirá para demostrar si el TC cumplió o no al momento de emitir la resolución TC 2013 con los deberes y las atribuciones que le exige la ley.

En el análisis se ha recurrido principalmente a cuatro fuentes del derecho:

- *El Código Civil*. Puntualmente, a los artículos en los que se establecen las dos principales concepciones relativas al cumplimiento de obligaciones dinerarias recogidas en el ordenamiento jurídico

peruano, la tesis nominalista y la tesis valorista, sobre cuyo eje se emitieron los dos importantes pronunciamientos del TC objeto de esta investigación.

- *El derecho positivo.* En particular las normas expedidas desde la Ley de Reforma Agraria hasta la fecha que han tenido relevancia directa para la determinación de los métodos de actualización del valor de los bonos de la deuda agraria, así como la jurisprudencia constitucional sobre la materia, en especial aquella derivada de los principales pronunciamientos del TC establecidos por la sentencia TC 2001 y la resolución TC 2013.
- *La doctrina sobre la capacidad del TC para autorrevisar sus decisiones.* Específicamente la relativa a cómo el TC, a pesar de su condición de máximo protector e intérprete de la Constitución y órgano de cierre —en la medida en que no cuenta con una instancia superior facultada para revisar sus decisiones—, debe respetar los límites establecidos en la ley con el fin de evitar pronunciamientos arbitrarios.
- *La jurisprudencia del TC.* En lo relativo a los principios y los derechos relacionados con los deberes de congruencia y motivación de las decisiones que emanan de los encargados de impartir justicia en el Perú, en cuanto estos pronunciamientos jurisprudenciales resultaron determinantes para moldear, interpretar y ejecutar las decisiones del TC ante el tema en debate.

La revisión de estas fuentes permite obtener una visión de conjunto sobre las distintas posiciones que tuvo el Estado en relación con el pago de la deuda agraria y, principalmente, con la actualización de su valor y la legalidad de estas.

## **1. La valorización de obligaciones dinerarias de acuerdo con el Código Civil**

Para el ordenamiento legal peruano una relación obligatoria civil es una relación jurídica de contenido patrimonial que se sustenta en el vínculo entre acreedor y deudor, todo ello en relación con un derecho de crédito exigible. Este vínculo tiene como propósito la satisfacción del derecho de

crédito en concordancia con las reglas pactadas entre las partes y en aplicación de las normas correspondientes que las rigen.

Ante la existencia de una obligación, cuando el ordenamiento jurídico le reconoce al acreedor la titularidad y exigibilidad de un derecho de crédito respecto de una determinada obligación patrimonial resulta coherente que ese ordenamiento le provea la facultad de valerse de mecanismos efectivos para ver satisfecho su derecho. El sentido de lo anterior radica en que las obligaciones se celebran para ser cumplidas y por ello deben serlo en términos razonables que impliquen la satisfacción oportuna del derecho de crédito al que se encuentran sometidas (Osterling & Castillo, 2008).

Por esta razón, el sistema legal peruano ha establecido que para efectos del cumplimiento debido de las obligaciones es esencial tener en cuenta que estas sean satisfechas en correspondencia con el objeto de la obligación, de manera íntegra para solventar lo debido y dentro del plazo determinado. Así, se puede indicar que para que se produzca el cumplimiento de una obligación patrimonial se deberán cumplir tres condiciones: su objeto, la integridad de este y que se dé en la oportunidad convenida.

Vale la pena resaltar el concepto del objeto de la obligación y cómo este llega a definir su naturaleza, puesto que con base en ello se podrán determinar las reglas jurídicas que deben aplicarse para su debido cumplimiento. Al respecto, la doctrina jurídica especializada en esta materia señala que el objeto de la obligación es la prestación y, a su vez, esta es la conducta mediante la cual el deudor satisface el interés del acreedor. Estas conductas pueden ser prestaciones de dar, de hacer y de no hacer (Osterling & Castillo, 2008).

A partir de la descripción conceptual efectuada se debe precisar, en relación con las obligaciones derivadas de la emisión de los bonos de la deuda agraria, que estas constituyen obligaciones de dar suma de dinero, obligaciones que, por su naturaleza, no pueden ser pagadas de otra forma que no sea a través de una suma monetaria. Debe tenerse en cuenta que cada bono fue emitido con base en un valor nominal, sujeto al pago de amortizaciones anuales, de acuerdo con un interés anual, pagaderas en un plazo determinado según su clase. Además, una cuestión importante, que se desarrollará más adelante, en relación a las obligaciones de valor es que los

bonos de la deuda agraria se emitieron y otorgaron a manera de indemnización por las expropiaciones efectuadas en el proceso de reforma agraria.

Cabe también precisar que el Código Civil establece reglas específicas en relación con el cumplimiento de una obligación patrimonial, como la que resulta de la emisión de un bono de la deuda agraria. En el caso de obligaciones de dar una suma de dinero, el Código Civil establece dos principios que coexisten en su texto: el principio nominalista y el principio valorista.

### **1.1. Principio nominalista**

El ordenamiento jurídico peruano ha optado por la aplicación del principio nominalista como la regla general para el cumplimiento de obligaciones dinerarias. Dicho principio se encuentra estrechamente relacionado con el tratamiento del valor del dinero, tomando en cuenta su consideración nominal como medio debido para el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en moneda nacional (Osterling & Castillo, 2008).

El principio nominalista se encuentra establecido en el Código Civil: «El pago de una deuda contraída en moneda nacional no podrá exigirse en moneda distinta, ni en cantidad diferente al monto nominal originalmente pactado»<sup>58</sup>.

Esta norma contiene dos reglas referidas al cumplimiento de lo exigido al deudor, la primera es que pague la obligación en moneda nacional, y la segunda que se efectúe en una suma idéntica a la que se obligó. Bajo la aplicación de este principio no se toma en cuenta el valor adquisitivo del dinero en el transcurso del tiempo, ni tampoco las consecuencias económicas que puedan afectar su valor.

Vale la pena señalar que este principio ha sido acogido por el ordenamiento legal peruano desde el Código Civil de 1936 y, en opinión de especialistas, su aplicación tiende a generar una mayor estabilidad de la economía en la sociedad. Esto puede deberse a que respalda el valor de la moneda nacional y la confianza en esta de las personas para sus transacciones cotidianas (Osterling & Castillo, 2008).

58. Decreto Legislativo 295, artículo 1234.

Sin embargo, la aplicación de este principio no considera los efectos económicos que puede sufrir la moneda nacional cuyo uso se condiciona como medio de cumplimiento respecto de obligaciones dinerarias. A medida que estas últimas sean pactadas con un plazo de cumplimiento considerablemente prolongado, y por ello resulte más complicado predecir algunos efectos económicos, se incrementa el riesgo de que el valor del dinero en el tiempo sea adverso a los intereses originales bajo los cuales fue pactada la obligación en cuestión.

Aunque pueden manifestarse en diversas dimensiones, los efectos económicos a los que puede estar sometido el dinero en el tiempo son básicamente dos: la pérdida de su valor como consecuencia de la inflación y el aumento del valor de la moneda derivado de la deflación. Como se ha señalado, el Perú sufrió los efectos de un constante incremento de la inflación durante la década de 1980 y, a pesar de ello, se mantuvo la norma de aplicación de la regla nominalista para el pago de obligaciones dinerarias.

Debe tenerse claro que la aplicación estricta del principio nominalista no asegura la plena satisfacción del pago de un derecho de crédito, es justamente por ello que las partes de una relación jurídica que genera una obligación pueden pactar que el pago se realice conforme a una cláusula de ajuste de valor o, en caso así lo determine la naturaleza de la obligación, restituir su valor en aplicación de un principio distinto.

## **1.2. Principio valorista**

Habiéndose ya advertido que respecto del cumplimiento de las obligaciones dinerarias se debe considerar el impacto de algunos efectos económicos que puede sufrir la moneda, se referirá ahora la discusión en torno a la conservación del valor de la obligación al momento de su pago.

El principio valorista se concentra en la determinación del poder adquisitivo que tiene la moneda en la que ha sido pactada la obligación, con el fin de que dicho valor no sea afectado al momento en que el deudor tiene que cumplir con su pago. Por ello, de acuerdo con este principio, el deudor debe cancelar una cantidad de dinero cuyo valor sea equivalente al de la suma adeudada cuando fue concebida la obligación.

Este principio se manifiesta de dos maneras en el ordenamiento jurídico peruano: a través del pacto de cláusulas valoristas en un contrato o mediante el deber de restituir el valor de las obligaciones.

### 1.2.1. Las cláusulas valoristas

En contraposición con la aplicación de la regla general de orden nominalista, el Código Civil vigente considera la posibilidad de pactar cláusulas que permitan mantener el valor adquisitivo de la moneda en la que fue contraída la obligación dineraria al momento de su origen, para garantizar la satisfacción del crédito al momento de su pago.

Así, el principio valorista, recogido también por el Código Civil peruano de 1984, consiste en un mecanismo que intenta atenuar la afectación de resultados desestabilizadores del equilibrio contractual generados por la ocurrencia de ciertos hechos económicos. Con este propósito ese principio es un medio de previsión, alternativa o prerrogativa de escape a la regla general del principio nominalista (Osterling & Castillo, 2008). Este principio se enuncia en el actual Código Civil en los siguientes términos:

No obstante lo establecido en el artículo 1234, las partes pueden acordar que el monto de una deuda contraída en moneda nacional sea referido a índices de reajuste automático que fije el Banco Central de Reserva del Perú, a otras monedas o a mercancías, a fin de mantener dicho monto en valor constante.

El pago de las deudas a que se refiere el párrafo anterior se efectuará en moneda nacional, en monto equivalente al valor de referencia, al día del vencimiento de la obligación.

Si el deudor retardara el pago, el acreedor puede exigir, a su elección, que la deuda sea pagada al valor de referencia al día del vencimiento de la obligación o al día en que se efectúe el pago<sup>59</sup>.

El enunciado permite a las partes vinculadas por una relación de obligación de dar una suma de dinero pactar reglas de estabilización del valor del crédito a favor del acreedor. Así, el principio valorista se orienta a la protección del valor adquisitivo del monto del crédito, toda vez que «la extensión de las obligaciones dinerarias no está determinada por una suma

59. Decreto Legislativo 295, artículo 1235.

nominal de unidades monetarias, sino por el valor de estas» (Hirschberg, 1976, 81).

En la práctica, el principio valorista puede ser adoptado mediante acuerdos a través de los cuales las partes convengan que el monto de una deuda dineraria se sujete a índices de reajuste, a otras monedas o mercancías, con el fin de mantener el valor constante de dicho monto a pesar de los posibles efectos económicos indeseados que no puedan ser previstos al momento de originarse la obligación (Barchi, 2007).

Por ello, el monto de la obligación dineraria podrá estar sujeto a valores de referencia, entendiéndose estos como aquellos obtenidos a través del uso de diversas modalidades o fórmulas que suelen establecerse a través de cláusulas contractuales. Entre ellas:

- *Referencias de valor a mercancías.* El monto del crédito al momento en que se origina la obligación dineraria se referencia a un determinado número de unidades de un producto específico, cuyo valor en el mercado se considera estable y con alto grado de liquidez. Bienes muebles como metales preciosos o recursos objeto del comercio internacional son un buen ejemplo de referencia de valor a mercancías. En este caso, el monto del dinero con el que se pagará la deuda será determinado en la medida que represente el poder adquisitivo que tenga en la fecha de cumplimiento respecto del producto al que fue referenciado.
- *Referencias a monedas extranjeras.* El monto del crédito se referencia al valor de una moneda extranjera para que se ajuste a su equivalente al momento del cumplimiento de la obligación. Generalmente se utiliza el dólar estadounidense.
- *Cláusulas de reajuste automático.* El monto del crédito se referencia a valores representados en índices y, pragmáticamente, se les denomina indexación. Su utilización está orientada a la consideración del poder adquisitivo de la moneda en el mercado interno y se toman en cuenta los índices que comparan los precios de bienes y servicios efectuados por agencias especialmente designadas para realizar esa labor de manera continua, por lo que mantienen un registro de los índices en diferentes periodos (Barchi, 2007).

La posibilidad de adoptar una fórmula de valorización, como prerrogativa aplicable entre los sujetos vinculados por una obligación dineraria, se encuentra sustentada en un trasfondo económico y se respalda de manera pragmática sobre parámetros establecidos por el sector financiero. Específicamente, las circulares que el BCR publica desde el mes de julio de 1981, de acuerdo con la norma que creó el sistema de índices de reajuste de deudas<sup>60</sup> (Osterling & Castillo, 2008).

De esta forma, la aplicación del principio valorista del Código Civil resulta una herramienta a disposición de la autonomía de la voluntad de las partes que contraen una obligación dineraria. El propósito detrás de su utilización por parte de los contratantes es asignar de manera eficiente el riesgo de ciertos efectos económicos que puedan afectar el adecuado cumplimiento del pago de la obligación en cuestión. Por lo tanto, en relación con la aplicación del principio valorista se debe resaltar que su ejercicio recae sustancialmente en la voluntad de las partes.

Según lo señalado, se podría pensar que el principio valorista solo sería aplicable a las situaciones que han sido determinadas en ese sentido mediante un pacto contractual. Lo que supondría que la aplicación del principio valorista estuviese limitada a la existencia de un contrato, correspondería cuestionarse qué sucede cuando dicho contrato no existe o si es que serían susceptibles de valorización aquellas obligaciones dinerarias derivadas de otras fuentes. Pero ello no es, necesariamente, cierto.

### **1.2.2. Las obligaciones de valor**

Siguiendo con el desarrollo del principio valorista, el Código Civil establece: «Cuando deba restituirse el valor de una prestación, aquél se calcula al que tenga al día del pago, salvo disposición legal diferente o pacto en contrario»<sup>61</sup>. De este mandato se rescata la alusión directa a un deber jurídico respecto de la valorización de una obligación dineraria. Se está ante un supuesto particular en el que, bajo el mandato legal, se tiene que restablecer el valor de una obligación en virtud de su naturaleza. Así, la aplicación de

60. Decreto Supremo 136-81-EF, del 2 de julio de 1981.

61. Decreto Legislativo 295, artículo 1236.

este principio ya no radica en la prerrogativa otorgada a la autonomía de la voluntad, sino que pasa a regular una situación particular fuera de dicho ámbito, que responde básicamente a la naturaleza de la obligación patrimonial en cuestión. Por tanto, el principio valorista deja de ocuparse de una obligación de dar suma de dinero que pudo pactarse en un contrato para regular las obligaciones de valor.

Al respecto, se sostiene:

... cuando se trate de una obligación de valor, no se tiene que entregar una cantidad de dinero específica; se tiene que entregar una cantidad de dinero determinable que está en función de lo que hubiera valido ese bien el día en que se realice la entrega (Osterling & Castillo, 2008, 497).

De esta manera, el Código Civil se ocupa de una situación particular en la que el acreedor necesita ver satisfecho el cumplimiento de su crédito mediante la restitución de su debido valor. Esta situación puede ser correctamente ejemplificada en el caso de una obligación patrimonial que ha sufrido los efectos de una devaluación de la moneda y, en vista de ello, el deudor aprovecha indebidamente dicha circunstancia para pretender cumplir con su obligación a través de pagos que serían irrisorios considerando el valor nominal de la moneda.

Justamente porque se tiene en cuenta la naturaleza de estas obligaciones de valor, las cuales se determinan por mandato de una ley o por decisión de un juez, como en el caso de una indemnización, es que corresponde al ordenamiento jurídico preservar su valía a pesar de las fluctuaciones del poder adquisitivo que puedan afectar la suma de dinero que representa al momento de su pago.

En el caso de las expropiaciones, la doctrina jurídica es unánime en afirmar que se está ante una obligación de naturaleza valorista:

Lo expuesto obedece a que existen obligaciones que por su naturaleza son deudas de valor y que la ley, en tal virtud, les asigna este carácter. Tal es el caso de la deuda nacida de una expropiación o de aquella que se origina al devolver lo que se recibió en virtud de un pago indebido (Osterling & Castillo, 2003, 2744).

Por lo tanto, se puede sostener que la deuda agraria, que deriva de un proceso de expropiación, tiene una naturaleza valorista y, por lo tanto, le es aplicable conforme a lo desarrollado lo dispuesto en el actual Código Civil peruano.

## **2. La valorización de la deuda agraria de acuerdo con el derecho positivo**

Se tratará ahora el tema de los métodos de valorización en el derecho positivo, tomando como base la aplicación de las normas vigentes en los dos pronunciamientos principales emitidos por el TC dentro del Expediente 22-1996-PI/TC: la sentencia TC 2001 y la resolución TC 2013.

### **2.1. Sentencia del Tribunal Constitucional de 2001**

Como se ha señalado, el CIP interpuso una acción de inconstitucionalidad sobre el fondo contra dos normas legales:

- La ley que estableció la forma en que se sustanciarían los procesos de expropiación para fines de reforma agraria y de afectación de terrenos rústicos y que estipuló que los bonos de la deuda agraria fueran pagados a su valor nominal<sup>62</sup>.
- La ley que sustituyó el artículo del Código Procesal Civil referido a los bienes calificados como inembargables<sup>63</sup>.

En sustento de la inconstitucionalidad de la primera de las normas impugnadas el CIP formuló los siguientes argumentos:

- El artículo 1, al disponer que los procesos de afectación y expropiación para fines de la reforma agraria se sustanciarían con las disposiciones de la ley que precisa la culminación de los procesos de afectación mediante la derogación de la Cuarta Disposición Transitoria del Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario

62. Ley 26597, artículos 1, 2 y primera disposición final.

63. Ley 26599, artículo 1.

que no permite el pago del justiprecio por su valor de mercado y en efectivo. Se considera que este hecho atenta contra el derecho de propiedad y el derecho al debido proceso.

- El artículo 2, al disponer que a determinadas personas no se les aplique el principio valorista recogido en el Código Civil, introduce una discriminación que vulnera la Constitución.
- La Primera Disposición Final, al disponer que para efectos del cumplimiento de lo dispuesto en esta recobrarán vigencia normas que ya habían sido derogadas, fomenta igualmente un trato desigual, también inconstitucional.

Como sustento de la inconstitucionalidad de la segunda de las normas impugnadas, el CIP argumentó que el artículo 1, al disponer la sustitución del artículo 1236 del Código Civil estableciendo que la restitución del valor de una prestación se calcula al que tenga al día del pago, «salvo disposición legal diferente o pacto en contrario», creaba un régimen especial para la deuda agraria. Lo que también se consideraba anticonstitucional.

El Congreso de la República contestó la demanda de inconstitucionalidad negándola y contradiciéndola básicamente sobre la base de los siguientes argumentos:

- Los bonos de la deuda agraria tuvieron efecto cancelatorio y se rigen por el principio nominalista, en virtud del cual el acreedor debe recibir aquello señalado textualmente en el bono, con independencia de las variaciones que se hayan podido producir en el mercado.
- El Estado, al cancelar y abonar el valor de la tierra expropiada mediante la emisión de los bonos, cumplió con su obligación de restitución.

El 15 de marzo de 2001, el TC, reunido en sesión de pleno jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Aguirre Roca (presidente), Rey Terry (vicepresidente), Nugent, Díaz Valverde, Acosta Sánchez, Revoredo Marsano y García Marcelo, emitió sentencia declarando fundada en parte la demanda. Por un lado, declaró inconstitucionales, por razones de fondo, los artículos 1, 2 y la Primera Disposición Final, así como la Disposición

Transitoria Única, de la Ley 26756<sup>64</sup>. Por otro lado, el TC decidió que carecía de objeto pronunciarse respecto de la otra norma impugnada por haberse producido sustracción de la materia, dado que ya había expedido una sentencia anterior<sup>65</sup> que dejaba sin efecto dicha norma.

Los argumentos recogidos por el TC para la emisión de la sentencia fueron:

- Sobre el artículo 1 de la Ley 26597 se consideró que resulta inconstitucional porque, al remitirse a la Ley 26207, deja de lado los criterios de valoración y cancelación actualizada de las tierras expropiadas, sustituyéndolos por el criterio de expropiación sin justiprecio o con pago meramente nominal. Además, al disponer que los procesos de expropiación para fines de la reforma agraria se sustancien según las disposiciones de la Ley 26207 se desconocía el derecho al procedimiento que se encontraba preestablecido. Por lo tanto, a criterio del TC, esta norma contravenía las garantías del derecho de propiedad y del procedimiento preestablecido.
- Sobre el artículo 2 de la Ley 26597 se consideró que, si bien el propósito de utilizar bonos como medio de pago no era inconstitucional cuando se estipuló, pues la Constitución Política de 1933 que se encontraba vigente en aquel entonces lo autorizaba expresamente, el régimen cancelatorio al que se sometió dicho procedimiento sí fue inconstitucional, constituyendo un régimen confiscatorio. Por

64. Luego de interpuesta la demanda de inconstitucionalidad, el 20 de marzo de 1997, el CIP hizo una petición ampliatoria solicitando que, por conexión, se declarase inconstitucional la Disposición Transitoria Única de la Ley 26756, la cual establecía:

En tanto se apruebe la Ley a que se refiere el Artículo 1, el accionante que solicite al Juez el cumplimiento de una resolución judicial que ordena al Estado el pago de una obligación y no sea posible su ejecución al no existir recursos presupuestados para atenderlo, debe solicitar al Juez que requiera al titular del pliego a fin de que, bajo su responsabilidad, señale la partida presupuestaria específica en el presupuesto de su Sector, susceptible de ser afectada con orden de embargo.

En el caso que no existan recursos susceptibles de afectación, el accionante podrá solicitar al Juez requiera al titular del pliego a fin de que disponga, bajo su responsabilidad, la inclusión prioritaria del adeudo pendiente en una partida específica para los siguientes ejercicios presupuestarios.

65. TC, Sentencia del 30 de enero de 1997, Expediente 006-96-I/TC.

lo tanto, el TC consideró que se estaba transgrediendo el principio valorista inherente a la propiedad, conforme se desprende del fundamento 7 de la sentencia objeto de análisis.

- Sobre la Primera Disposición Final de la Ley 26597 se consideró que resultaba inconstitucional por revivir normas inconstitucionales, como sería el Decreto Ley 17716 y, en consecuencia, vulneraba el derecho de propiedad y el procedimiento preestablecido.

Acerca de esta sentencia, un asesor legal de los bonistas ha afirmado que el TC determinó que la expropiación producto de la reforma agraria debía pagarse a valor de mercado y en efectivo y por ello declaró inconstitucional el efecto cancelatorio con el cual se habían entregado los bonos, estimando que los criterios de valorización y cancelación actualizados de las tierras que fueron expropiadas respondían a un sentido de elemental justicia. Además, comentó que esta sentencia ha sido admitida sin objeciones por el Poder Judicial, el cual ha reconocido en diversas sentencias<sup>66</sup> la validez del derecho a exigir el cobro del valor actualizado de los bonos agrarios y sus correspondientes intereses (Seoane, 2011).

## 2.2. Resolución del Tribunal Constitucional de 2013

De acuerdo con el resultado conseguido, el 5 de octubre de 2011 el CIP solicitó la ejecución de la sentencia TC 2001 que declaró fundada en parte la demanda de inconstitucionalidad, pidiendo que se disponga el inicio del proceso de actualización de las acreencias provenientes de los procesos de reforma agraria y su correspondiente pago. Luego, amplió su pedido, mediante escrito del 22 de noviembre de 2012, solicitando que el TC se pronunciase también sobre las vías que tendrían los expropiados, herederos o cesionarios de la reforma agraria para el cobro de sus acreencias.

El 16 de julio de 2013, el TC emitió su decisión definitiva con la participación de los magistrados Urviola Hani (presidente), Eto Cruz, Álvarez Miranda, Vergara Gotelli, Calle Hayen y Mesía Ramírez. Los tres primeros

66. Por ejemplo, las sentencias de casación en los expedientes 2755-2001 (27 de agosto de 2003), 3860-2001 (3 de septiembre de 2003), 0110-2006 (6 de marzo de 2007), 3179-2006 (22 de mayo de 2008) y 1958-2009 (26 de enero de 2010).

votaron por la improcedencia y los tres segundos emitieron votos singulares, diferentes entre sí<sup>67</sup>. En ese contexto, habiéndose producido un empate en las votaciones, se resolvió, con arreglo a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional y una norma complementaria específica<sup>68</sup>, esto es, con el voto dirimente del presidente del TC.

La resolución señaló que resultaba improcedente el pedido del CIP al 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, la cual no fue invalidada en fondo ni en

67. Estas diferencias fueron:

- El magistrado Vergara Gotelli votó por que se declare improcedente el pedido de ejecución de la sentencia por haber operado la prescripción, pues sostuvo que el TC se pronunció en el 2001 por las deudas contenidas en los bonos de la reforma agraria determinando que estos resultaban plenamente exigibles ante el órgano jurisdiccional, por lo que desde la fecha de dicha sentencia los tenedores de los bonos impagos tuvieron diez años para iniciar una demanda judicial para el cobro de la deuda.
- El magistrado Calle Hayen votó por que se declare improcedente la solicitud de actualización de las acreencias provenientes de los procesos de reforma agraria vía ejecución de sentencia de inconstitucionalidad, pues sostuvo que el TC ya se había pronunciado al respecto, siendo que los titulares de los bonos de la deuda agraria venían ejerciendo su derecho ante el Poder Judicial. Por lo tanto, a su criterio, los tenedores o titulares de los bonos agrarios debían hacer valer su derecho en la jurisdicción ordinaria a través de un proceso de conocimiento en la vía civil, y no a través del TC.
- El magistrado Mesía Ramírez votó por que se declare fundado en parte el pedido de ejecución de la sentencia, disponiendo que para el pago de los bonos de la deuda agraria rija el criterio valorista o el valor actualizado de dichas obligaciones pendientes con el IPC de Lima Metropolitana, más los intereses correspondientes, amparándose en que ni el Congreso de la República ni el Poder Ejecutivo habían establecido hasta ese momento los criterios sobre modo, tipo de intereses, plazo y fecha en que debía tener lugar el cálculo o la actualización de la deuda proveniente de los procesos de reforma agraria; disponiendo por lo tanto que el Estado, a través del MEF, elabore y publique un procedimiento que regule el pago de los bonos de la deuda agraria.

68. Ley 28301, del 22 de julio de 2004, artículo 5, primer párrafo; Resolución Administrativa 095-2004-P-TC y Resolución Administrativa 028-2011-PfEC.

forma por el TC mediante la sentencia TC 2001. Si bien esa sentencia declaró inconstitucionales cuatro artículos de la Ley 26597, no fijó cuáles debían ser específicamente los criterios de valoración y cancelación actualizada de las tierras expropiadas. Con el objeto de permitir la ejecución de la sentencia TC 2001, el TC consideró que se debía proceder a establecer el criterio de valoración y cancelación actualizada de la deuda, y el procedimiento que debía seguir el Poder Ejecutivo para hacer efectivo dicho pago.

Para ello, el TC creyó necesario tener en consideración dos principios: el de previsión de consecuencias, relacionado con el principio presupuestario de equilibrio financiero; y el de concordancia práctica, relacionado con la ponderación entre la obligación establecida con relación al pago de la deuda agraria y otras obligaciones que también debe asumir el Estado peruano.

Con relación a la cuantificación del valor actualizado de los bonos de la deuda agraria, el TC consideró que la metodología adecuada era la conversión del principal impago en dólares 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 del Tesoro de EUA. Ello en cuanto el método de conversión tenía sustento en el Decreto de Urgencia 88-2000 y en que la utilización de métodos de valorización distintos supondría graves impactos sobre el presupuesto de la República. Por lo tanto, en ejecución de la sentencia TC 2001, consideró que regía el criterio valorista, debiendo emplearse el método de actualización antes establecido.

El TC sostuvo que el principio de equidad exigía que el cálculo de la deuda actualizada se hiciera considerando las especiales circunstancias de los tiempos de crisis económica que soportó el país, no debiendo privilegiarse el pago de la deuda agraria sobre la obligación que tiene el Estado de promover el bienestar general.

Para ejecutar su decisión dispuso que el Poder Ejecutivo expidiera un decreto supremo regulando el procedimiento para el registro, la valorización y las formas de pago de la deuda de los bonos de la deuda agraria que estableciera un sistema coherente de pagos progresivos con la finalidad de evitar consecuencias negativas en el plano económico que afectasen la caja fiscal y, en consecuencia, los servicios básicos para la población.

Ante esta resolución, las voces de protesta no se hicieron esperar. Así, diversas instituciones interpusieron recursos de reposición y pedidos de aclaración contra la resolución TC 2013<sup>69</sup>. Pese a ello, ninguno fue admitido, declarándose improcedentes o infundados, no obstante, el TC aclaró de oficio<sup>70</sup> que las reglas que fijan el factor de actualización en dólares y la tasa de interés de los bonos del Tesoro de EUA, recogidas en la resolución ejecutoria, no rigen en los casos en que exista un pronunciamiento judicial explícito con calidad de cosa juzgada sobre la metodología de actualización y los intereses. En cambio en los procesos judiciales en curso en los que exista la posibilidad de discutir a través de los cauces procesales correspondientes el método de actualización, los jueces se encuentran vinculados a las reglas de la dolarización y el interés establecidas por la resolución TC 2013. En el caso en que la sentencia con calidad de cosa juzgada no hubiere establecido explícitamente un índice o un método para la valorización ni la tasa de interés aplicable, dejando dicha determinación al perito contable, y si no se hubiese realizado aún el peritaje —o habiéndose realizado no se hubiere aprobado o estuviere pendiente de resolución algún recurso impugnatorio contra la resolución judicial que aprueba dicho peritaje— la regla de la dolarización y aquella de la tasa de interés de un bono del Tesoro de EUA deben también aplicarse.

El procedimiento establecido en la resolución TC 2013, referido a que el Poder Ejecutivo expediría un decreto supremo regulando el procedimiento para el registro, la valorización y las formas de pago de los bonos de la deuda agraria es de tipo obligatorio. Por lo tanto, la pretensión de cobro de la deuda solo se puede efectuar bajo dicho procedimiento y no ante uno judicial, lo que no impide que los acreedores de la deuda recurran a un proceso judicial en caso de producirse una arbitrariedad en el curso de este procedimiento ante el Poder Ejecutivo.

Como puede advertirse, con las aclaraciones de oficio no se hizo sino confirmar la resolución TC 2013, que en la práctica rechazó el método del IPC para actualizar los bonos de la deuda agraria y, si bien reafirmó la

69. El MEF y el Congreso de la República presentaron recursos de reposición, mientras que la Sociedad Agrícola Pucalá Limitada S. A., Aadaepa y Viña Tacama S. A. interpusieron pedidos de aclaración.

70. TC, Resolución del 8 de agosto de 2013, Expediente 006-96-I/TC.

obligación del gobierno peruano de pagar el valor actualizado de dichos bonos, optó por un método de dolarización.

De acuerdo con los principales tenedores de los bonos de la deuda agraria la aplicación de este método afecta severamente su valor lo que los perjudica mucho, ya que, sostienen, el valor de los bonos deviene en irrisorio. Además argumentan que, al autorizarse un pago menor en virtud de la resolución TC 2013, se atentó y modificó la sentencia TC 2001, emitida por ese mismo órgano, mediante una simple orden de ejecución que por definición no puede modificar una decisión previa.

Posteriormente, el TC se volvió a pronunciar en el mismo expediente<sup>71</sup>. Tres aspectos de este pronunciamiento resultan de especial trascendencia para la investigación:

- La manifestación expresa de que el TC no emitiría aclaración en relación al pedido para que explique sobre qué base consideró que el método del IPC haría impracticable el pago de la deuda agraria.
- La ratificación de que correspondía al MEF y no al TC determinar la manera en la cual se implementaría la metodología de dolarización para la actualización de la deuda. Esto significaba que, pese a un claro conflicto de intereses, lo que estaba ocurriendo era que el Estado como deudor sería el encargado de determinar cómo pagaría la deuda a sus acreedores.
- El anunció del plazo pertinente para que los bonistas pudiesen formular sus reclamos ante el MEF, señalando que vencido dicho plazo perderían su derecho a reclamar valor alguno en relación con los bonos.

Mención aparte merecen el procedimiento y la dinámica bajo los que se desarrolló la resolución TC 2013, pues al inicio el proyecto del auto del

71. TC, Resolución del 4 de noviembre de 2013, Expediente 00022-1996-PIITC. Sobre el pedido de aclaración presentado por la procuradora del MEF; el pedido de nulidad presentado por la Adaepra; el pedido de aclaración presentado por la ABDA contra la resolución TC 2013; el pedido de aclaración presentado por Sociedad Agrícola Pucalá Limitada; el recurso de reposición presentado por Viña Tacama; y la solicitud de aclaración presentada por doña Estela Colombina Emilia María Gereda Peschiera contra la resolución TC 2013.

2013 —elaborado por el magistrado Eto Cruz— confirmaba el reclamo de los bonistas y ordenaba el pago basado en el IPC. Sin embargo, para sorpresa de quienes seguían las incidencias del proceso, durante la sesión plenaria que debería resolver se presentó a debate un proyecto de auto completamente nuevo que, en contraste con el proyecto anterior, apoyaba el método de la dolarización, como reveló un analista (Santillana, 2015).

Supuestamente, alguien habría transformado el proyecto mayoritario de auto que aprobaba el método del IPC en lo que era el voto singular del magistrado Mesía Ramírez, borrando con líquido corrector la firma del magistrado Eto Cruz en todas las páginas en las que aparecía y también reemplazando el título «Resolución del Tribunal Constitucional» por el de «Voto singular del magistrado Mesía Ramírez», cuestión que se encuentra aún en proceso de investigación por la Duodécima Fiscalía Penal de Lima. Los magistrados Mesía Ramírez y Eto Cruz eran quienes ya habrían firmado el auto original.

Sobre la base del voto singular del magistrado Mesía Ramírez (que según una pericia oficial habría sido adulterado<sup>72</sup>), el presidente, Urviola Hani, y el secretario relator del TC, Díaz Muñoz, determinaron que había un empate en la votación, lo que le daba derecho al presidente a emitir el voto dirimente y otorgar al nuevo auto el número de votos necesarios para que entrara en vigor. Coincidentemente, esto ocurrió el día anterior a que el Congreso de la República nombrara a los reemplazantes de los magistrados del TC, con excepción del presidente.

Esta situación dio origen a muchos cuestionamientos por parte de la opinión pública sobre la legitimidad, imparcialidad e independencia con las que actuó el TC, dando pie a varias denuncias penales, acusándose al entonces secretario relator del TC por falsificación de documentos al haberse alterado manifiestamente el proyecto de auto original<sup>73</sup>, acusación que alcanzó al presidente Urviola Hani.

72. Informe Pericial 12439-12454/2015, Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

73. Este proceso penal es por la presunta comisión de delito contra la fe pública en la modalidad de falsificación de documento público, que se encuentra en el Expediente 16999-2015-0-1801-JR-PE-52.

En este contexto, algunos de los magistrados que constituían el TC en julio del 2013 han declarado que, en efecto, el auto que fue finalmente emitido no sería válido, incluso los exmagistrados Mesía Ramírez y Eto Cruz han participado en los procesos penales confirmando que el proyecto de auto del entonces magistrado Eto Cruz fue transformado de manera fraudulenta en el voto singular del magistrado Mesía Ramírez. A la fecha, la Subcomisión de Asuntos Constitucionales del Congreso de la República ha declarado procedente la denuncia contra el expresidente del TC Urviola Hani, encontrándose aún pendientes de resolver los procesos penales vinculados a los hechos descritos.

### **2.3. Análisis comparativo de los métodos de actualización del valor de los bonos**

Para comprender el sentido del reclamo de los tenedores de bonos debe analizarse el efecto de las diferentes formas de actualización sobre el valor actual de dichos títulos. Al respecto, el experto Sebastian Edwards, profesor del curso Business Economics en la Escuela de Administración Anderson de la Universidad de California, realizó una comparación de los resultados de aplicar el método del IPC y el usado por el MEF (Edwards, 2016). El estudio encontró que la actualización de un mismo bono, emitido originalmente por 10,000 soles de oro en el año 1972, para el año 2016 resulta equivalente a 53,106 soles bajo el primer método y a 0.01 soles mediante el segundo.

Se debe recordar que la sentencia TC 2001 no estableció los criterios de valoración y cancelación actualizada de las tierras expropiadas. Pese a ello, fue aplaudida por los tenedores de los bonos de la deuda agraria y sus defensores. Por ejemplo:

El mandato de esta sentencia constituye un justo reconocimiento y una reivindicación a los expropiados de la Reforma Agraria a quienes se les otorgó un justiprecio muy por debajo del valor real de sus propiedades. Ahora bien, este es el punto de partida para que el Estado busque mecanismos conciliatorios con los actuales tenedores de bonos, ya que de no haber acuerdo los tenedores tendrían el derecho de solicitar el cumplimiento de dicha sentencia (Seoane, 2011, 75-76)

Esto porque, de alguna manera, el TC dispuso en aquella oportunidad la forma en la cual debía pagarse la deuda —aceptando aplicar los criterios

de valoración y cancelación actualizada de las tierras expropiadas—, pero no desarrolló ni estableció la manera de definir esos criterios. Si bien se dispuso que el Estado debía, incuestionablemente, pagar la deuda agraria a valor actualizado, no se normó sobre qué método se debía utilizar con este propósito. En otras palabras, los tenedores de los bonos lograron que se les diera la razón en el plano teórico (que se actualizase el valor de sus acreencias) sin que ello se viese reflejado en sentido práctico.

Así, a raíz de la solicitud del CIP para que se ejecutase la sentencia del 2001 del TC, este órgano recién realizó un análisis para determinar el método de actualización del valor y la cancelación a aplicarse para el pago de la deuda de la reforma agraria a través de la cuestionada resolución TC 2013, que desarrolló tres posibles métodos: la dolarización, el IPC y la indexación de las obligaciones.

### **2.3.1. Método de dolarización**

Conforme a la resolución TC 2013, este método lo estableció el Decreto de Urgencia 88-2000 al disponer un proceso en el cual las deudas de la reforma agraria serían actualizadas con la conversión del principal impago de los bonos a dólares al tipo de cambio oficial vigente a la fecha de emisión, aplicándose sobre el monto resultante una tasa de interés del 7.5% anual hasta el mes inmediato anterior a aquel en que se efectuase el cálculo, capitalizable anualmente.

El TC sostuvo que esta primera fórmula supone que se actualice el valor de los bonos emitidos a una moneda en la que los agentes económicos suelen refugiarse, como es el dólar de EUA. Así, bastaría con la indexación de los bonos a esta moneda para neutralizar los efectos de la hiperinflación sufrida antes por el Perú y mantener constante el valor del dinero. Además, dejó constancia de que la aplicación de la tasa de interés y su cálculo debían adecuarse tanto a la tutela del derecho de propiedad como a los fines del principio de justicia presupuestal.

### **2.3.2. Método del índice de precios al consumidor**

Una segunda fórmula fue la del IPC ajustado. Su antecedente es la norma que creó una comisión encargada de dar alternativas para cumplir la

sentencia TC 2001. Planteaba la utilización de la variación de precios internos como factor de cálculo en el proceso de actualización de la deuda, pero no estrictamente del IPC más los intereses de cada bono sino de un IPC atípico o especial (ajustado) que considerara productos con menor precio que la canasta ordinaria.

Al respecto, el TC consideró que el IPC se construye sobre el valor a través de los precios de un conjunto de productos, lo que comúnmente se denomina canasta familiar. Esta se determina sobre la base de una encuesta continua de presupuestos familiares que un número 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 en los precios) o negativo (que refleja una caída en los precios), cuyo objetivo es medir la evolución de los precios de los bienes y servicios representativos de los gastos de consumo en las familias de determinada región.

Continuando con su razonamiento, el TC argumentó que en épocas de profundas crisis económicas, como la que vivió el Perú en la década de 1980, el IPC se desconecta de la realidad económica, ya que deja de representar lo que los agentes económicos consumen o ahorran. Por lo tanto, según su criterio, utilizar el IPC como método de cálculo en el contexto de una economía hiperinflacionaria lo divorcia de la realidad porque no toma en cuenta la economía sumergida (informalidad), que es la que normalmente se establece en ese tipo de escenarios. Además, sostuvo que todo cálculo supondría un monto impagable para el deudor (Estado) debido al permanente y acelerado incremento de los precios en el mercado.

### **2.3.3. Método de indexación de obligaciones**

Finalmente, una tercera fórmula planteó el cálculo para la actualización del valor de la deuda de los bonos mediante la indexación de la totalidad de las obligaciones existentes a su equivalente en moneda extranjera, que podría ser en dólares o en cualquier otra moneda de libre circulación, a la cual se le aplicaría la tasa de interés de los bonos del Tesoro de EUA.

El TC sostuvo que esta fórmula asumía la obligación como el valor actualizado al dólar de EUA de la deuda basándose en el tipo de cambio de

paridad. Al igual que el método de dolarización, permite preservar el valor de los bonos para los agentes económicos, pero difiere de aquella respecto de los intereses y su tratamiento, cuestión que debe analizarse a la luz de los derechos y bienes constitucionales que se encuentran en conflicto.

### **2.3.4. Método establecido por el Tribunal Constitucional**

Luego de efectuar este análisis, el TC decidió establecer como método de actualización del valor de la deuda la conversión del principal impago a dólares desde la fecha de la primera vez en que se dejó de atender el pago de los cupones de los bonos, añadiéndole la tasa de interés de los bonos del Tesoro de EUA, porque la conversión a dólares tiene sustento legal en el Decreto de Urgencia 088-2000, y los otros métodos de valorización supondrían graves impactos en el Presupuesto General de la República, imposibilitándose el pago de la deuda.

Se debe mencionar que el método decidido por el TC, vigente a la fecha, no es en sentido estricto ninguno de los tres abordados en los fundamentos de la resolución TC 2013 hasta aquí desarrollados; sino que, si bien recoge ciertas características de estos, introduce otras sin desarrollar su pertinencia.

Respecto del supuesto impacto que otros métodos supondrían en el Presupuesto General de la República, el TC enfatizó que, pese a que el pago de la deuda agraria es una obligación que el Estado debe cumplir, no es la única y, por tanto, se debe ponderar frente al deber del Estado de promover el bienestar general. Sobre esto, fundamenta su decisión en lo dispuesto por la norma constitucional:

Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación<sup>74</sup>.

Asimismo, creyó necesario reconocer un elemental sentido de equidad considerando las circunstancias especiales bajo las cuales la deuda agraria

74. Constitución Política de 1993, artículo 44.

perdió su valor económico, anotando que la recesión económica y la hiperinflación perjudicaron al conjunto de la población no solo a los acreedores de los bonos. Por estas razones el TC establece que el pago debe realizarse de manera previsor y progresiva, sin perjudicar a los distintos ámbitos de la economía peruana.

No obstante, como se ha mencionado, hubo muchas críticas, de fondo y de forma, a la determinación del método. Incluso antes de emitida esta resolución algunos analistas ya habían manifestado que el IPC era el método de actualización que debía aplicarse para el caso de la deuda agraria, ya que el Estado admite su uso como mecanismo oficial de actualización de deudas en varios supuestos. Por ejemplo, para calcular la deuda tributaria en un procedimiento de reclamación, para actualizar cuotas del impuesto predial, para ajustar tasas de arbitrios, o para actualizar el valor de las pensiones dentro del régimen de jubilación anticipada, entre otros. Sobre el particular, el asesor legal de los bonistas sostenía antes de la dación de la resolución TC 2013:

... el Índice de Precios al Consumidor es un método de actualización de valores, tributos, obligaciones, deudas, de valor oficial, que el Estado utiliza en diversas situaciones, por lo cual no existe razón para negarla en el caso de la actualización de la deuda proveniente de bonos agrarios. [...] Como puede apreciarse, la metodología que comprende la aplicación del Índice de Precios al Consumidor más los intereses parece la más adecuada y se enmarca dentro de una posición transaccional, frente a la premisa de reconocer el valor de mercado, que es el mandato legal y arrojaría una cifra manifiestamente mayor (Seoane, 2011, 79-80).

Lo señalado resume en cierta forma una controversia que se encuentra vigente hasta la fecha, y que constituye una de las principales razones que justifican la elaboración del presente estudio, en la medida en que la resolución TC 2013 se aleja del método del IPC comúnmente empleado por el Estado para la actualización del valor de sus deudas.

Por ello, se analizan a continuación aquellos parámetros que la ley establece al TC para la toma de sus decisiones con el fin de verificar si se transgredieron o no al emitirse la resolución TC 2013.

### **3. El carácter de las sentencias del Tribunal Constitucional de acuerdo con la doctrina**

Toda vez que la hipótesis a comprobar es si el TC excedió los deberes y las atribuciones que le corresponden por ley para la emisión de sus pronunciamientos al momento de emitir la resolución TC 2013 se hace necesario esclarecer primero, y como un primer filtro de mayor amplitud, si de acuerdo con la doctrina dicho colegiado puede retractarse o variar sustancialmente el sentido de un pronunciamiento previamente establecido en cualquier momento. Para determinarlo se apelará a la opinión de expertos constitucionalistas con base en la experiencia histórica del comportamiento del TC.

Cuando se discute la posibilidad de que el TC pueda revisar sus propios pronunciamientos existen dos posiciones opuestas:

- Una que busca proteger en cualquier circunstancia lo que ha sido previamente decidido por el TC, otorgando a sus pronunciamientos en relación a un caso un manto de inmutabilidad en beneficio y protección del principio de seguridad jurídica y de invulnerabilidad de la cosa juzgada.
- Otra que sostiene que toda aquella protección pasa a un segundo plano cuando lo que se pretende cuestionar es una decisión de carácter arbitrario, lo que sería una excepción a la regla.

Dentro de la primera se ubica el tratadista Néstor Sagüés para quien, de manera excepcional, únicamente los organismos que funcionan como TC cuentan con facultades constitucionalmente reconocidas para aclarar un pronunciamiento previo y propio. En estos casos, denominados autorrevisión, se debe seguir el camino que la ley procesal constitucional delimite. Para sustentar su posición este constitucionalista cita un caso resuelto por el TC en 2014 relacionado con la empresa Panamericana Televisión S. A. en el que se recibió un pedido de integración con una sentencia dictada por el mismo órgano, pero con una composición distinta de magistrados. En dicho pronunciamiento<sup>75</sup>, señala Sagüés, se rechazó el pedido en defensa del principio de seguridad jurídica y de invulnerabilidad de la cosa juzgada.

75. TC, Auto del 18 de noviembre de 2014, Expediente 4617-2012-PA/TC.

Sin embargo, la actual magistrada Marianella Ledesma Narváez no comparte este punto de vista. Por ello, precisamente en el mismo caso, emitió un voto en disidencia en el cual recalcó que la cosa juzgada no tutela una sentencia que sea arbitraria, y enfatizó que en tales casos es posible, de forma excepcional y extraordinaria, una revisión. Además, la magistrada afirmó que en ocasiones previas el TC ha procedido de esta forma (Sagüés, 2015).

No es la única en sostener este punto de vista, pues también el magistrado Eloy Espinosa Saldaña-Barrera, quien votó en contra en el caso relacionado a la empresa Panamericana Televisión, cree que el TC tiene la posibilidad de revisar sus propios fallos, en la medida en que se presente alguna de las siguientes situaciones excepcionales y especiales:

- a) existencia de vicios graves de procedimientos conectados con las formalidades necesarias y constitutivas de una resolución válida;
- b) presencia de vicios o errores igualmente graves de motivación en las áreas de conocimiento probatorio, consistencia normativa y congruencia, errores de mandato (decisiones imposibles de ser cumplidas, que transgredan competencias estatuidas, o destinados a sujetos que no intervinieron en el proceso); y
- c) vicios contra el orden jurídico constitucional, como emitir resoluciones contraviniendo arbitrariamente precedentes constitucionales o la doctrina jurisprudencial vinculante para el Tribunal, o competencias o atribuciones constitucionales (Sagüés, 2015, 16-17).

El constitucionalista Sagüés concluye que, si bien existieron precedentes importantes que pudieron haber favorecido la existencia de una regla consuetudinaria que permitiría la autorrevisión por parte del TC en relación con sus propios fallos, el caso de Panamericana Televisión logró, por mayoría, derrotar tal postura antes de haberse consolidado (Sagüés, 2015). Lo señalado tiene una vital importancia para entender que, si bien el TC es el máximo protector e intérprete de la Constitución, no es menos cierto que sus potestades tienen límites.

En el mismo orden de ideas, el constitucionalista Miguel Ángel Fernández considera que no cabe recurso impugnatorio en contra de las sentencias emitidas por el TC y que tampoco es posible que otro órgano del Estado ni el propio TC efectúen una revisión o una autorrevisión de sus sentencias; lo que tiene la finalidad de garantizar su autonomía e independencia. Añade,

sin embargo, que si bien los fallos del TC son inmutables, existen situaciones excepcionales que admitirían enmendar lo decidido. Fernández concluye que una variación en lo resuelto con autoridad de cosa juzgada permitiría el ingreso de un elemento de inseguridad y riesgo (Fernández, 2015). Lo aportado por este autor resalta la necesidad de proteger la seguridad jurídica, pero con un matiz que puede ser relativizado en casos de excepción con el fin de corregir lo resuelto.

Además de establecer si el TC puede o no revisar sus propias decisiones previas con el fin de variar el sentido de lo resuelto se hace necesario analizar si, dentro del límite de sus atribuciones, puede conocer procesos que tengan la finalidad de ejecutar sus pronunciamientos previos; lo que ya no correspondería a una autorrevisión de estos, conforme lo expuesto en los párrafos precedentes, sino a las órdenes que puede dictar dicho colegiado con posterioridad a sus fallos para que sus pronunciamientos no sean efectivos.

Sobre dicha interrogante se ha pronunciado la exmagistrada Delia Revoredo para quien el TC tiene la potestad de ejecutar sus propias decisiones con el propósito de evitar que estas queden desprovistas de significado. No obstante, dicha potestad se encuentra limitada por el principio de ejecutabilidad de las decisiones judiciales, que determina que estas se ejecuten en sus propios términos y no en otros. La jurista explica que el TC se encuentra vinculado por el principio de congruencia procesal, por lo que únicamente puede ejecutar sus resoluciones en los términos expresamente pedidos por las partes y ordenados en la decisión que ejecuta. Ni más ni menos que eso. Por ese motivo, no puede variar los términos de la decisión que se debe acatar en vía de ejecución (Revoredo, 2016).

Además, el constitucionalista Juan Monroy sostiene el errado uso de la denominada autonomía procesal por el TC peruano, citando para dicha finalidad al especialista Mijail Mendoza Escalante, asesor del TC del Perú desde octubre de 1998 hasta julio del 2008, quien afirma que el TC aplica su supuesta autonomía partiendo del principio por el cual goza de cierta flexibilidad dentro del espectro normativo que la ley procesal le permite, de modo que las formalidades siempre son inferiores a la efectividad del principio de supremacía de la Constitución y a la vigencia de los derechos fundamentales.

Refutándolo, Monroy sostiene que, si se reemplazaran las reglas de los procesos por aquellas que construyan los jueces en el seno de sus decisiones, que además serían usadas en futuras causas judiciales, la actividad procesal quedaría en el ámbito de lo relativo y lo discutible. Todo esto llevaría a generar un indeseado caos en relación con las reglas procesales. Agrega que entender la autonomía procesal en el Perú como la potestad de creación judicial de derecho procesal constitucional por el TC sería sinónimo de atribuir al TC peruano la calidad de legislador, en la medida en que sus decisiones no solo interpretarían las normas preexistentes sino que, en sus fundamentos, estas las crearía el TC (Monroy, 2008).

En consecuencia, y a pesar de que la ley nada dice de manera expresa sobre ello, la doctrina sí muestra una corriente clara en relación con la imposibilidad de que el TC varíe sus propios fallos luego de emitidos, y deja un espacio limitado para ello en casos estrictamente excepcionales. Lo señalado será una útil herramienta para tratar el problema planteado en el presente estudio.

#### **4. Límites a las facultades del Tribunal Constitucional de acuerdo con la jurisprudencia**

A continuación se analiza, a la luz de la jurisprudencia del TC, los límites de las facultades de autorrevisión de este organismo.

##### **4.1. Potestad del Tribunal Constitucional de autorrevisar sus propias decisiones**

Antes de cualquier referencia a aspectos puntuales en relación con los límites del TC al momento de emitir sus decisiones es necesario precisar un tema fundamental: que, en su calidad de órgano de cierre, el TC no tiene una instancia superior en el ámbito nacional que pueda revisar sus decisiones. Esto ha sido reconocido por el propio TC en un auto específico:

... Por ello, precisamente, en todo Estado Constitucional, siempre hay un órgano de cierre y, en nuestro caso, ese órgano de cierre es el Tribunal Constitucional, según se desprende del precitado artículo 202°, inciso 2), de la Constitución Política, que debe proteger la seguridad jurídica; tanto

es así que, agotada la jurisdicción interna, sólo se puede acudir a la jurisdicción supranacional (artículo 205° de la misma Norma Fundamental) y es dicha instancia internacional la única que, de ser el caso, está habilitada para rectificar la decisión del Tribunal Constitucional<sup>76</sup>.

La importancia de lo señalado radica en que lo que decide el TC tiene un carácter prácticamente inmutable, lo que dispara de manera automática la duda en relación con qué sucedería si lo resuelto por este órgano fuese a todas luces arbitrario. Tales dudas han llevado al propio TC a desarrollar posiciones en relación con la autorrevisión de sus decisiones.

Al respecto, la jurisprudencia del TC se ha decantado de manera uniforme en establecer como regla general la inmutabilidad de sus pronunciamientos de modo que, una vez resuelto un caso, no procede que se emita un pronunciamiento posterior que cambie el sentido de lo decidido, aun cuando los miembros del TC hayan variado. Esto es así por el carácter definitivo de las sentencias del TC, regulado en el artículo 121 del Código Procesal Constitucional. De lo contrario, como ha señalado el TC en múltiples pronunciamientos, se perjudicaría gravemente la seguridad jurídica que pretende proteger el sistema legal peruano. Sobre el particular, continúa el auto citado:

El Tribunal Constitucional de hoy, como cualquier otro que tengamos en el futuro, debe aceptar que sus competencias son limitadas por lo previsto en la propia Constitución. Y que, si la Norma Fundamental ha establecido que las sentencias de nuestro colegiado son expedidas en instancia definitiva, dicho mandato debe ser cumplido, más allá de las posiciones que en distintos momentos pueda tener cada conformación del Tribunal<sup>77</sup>.

Este no es un principio de carácter absoluto, sino que el TC cuenta con un margen de decisión, reducido y excepcional, para autorrevisar sus propias decisiones; en la medida en que existan vicios graves referidos a las formalidades para su emisión o motivación, aspectos probatorios o congruencia, entre otros.

76. TC, Auto del 20 de noviembre de 2014, Expediente 3700-2013-PA/TC, p. 4.

77. TC, Auto del 20 de noviembre de 2014, Expediente 3700-2013-PA/TC, p. 5.

En ese sentido, es conveniente referirse a aquello que el TC ha determinado en el pasado en casos en los que se le ha solicitado revisar su propia posición. Para ello se tomará como ejemplo tres pronunciamientos relevantes del TC:

- El caso Panamericana Televisión, en el que se demuestra que, como regla, primará la defensa de la seguridad jurídica y la protección de la cosa juzgada.
- El caso Cardoza Jiménez, en el que se demuestra que el TC cuenta con facultades para declarar nula una sentencia propia previa si considera que se halla ante una circunstancia excepcional.
- El caso El Frontón, en el que se demuestra que el TC cuenta con facultades para variar el sentido de lo resuelto en una sentencia previa propia.

#### **4.1.1. Caso Panamericana Televisión**

Este caso obtuvo una importante atención mediática nacional por sus distintos elementos que lo han convertido en tema de estudio. La controversia subyacente fue un proceso de amparo entre la empresa Panamericana Televisión y la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (Sunat) que culminó con una sentencia favorable a la primera.

El TC declaró inexigible a Panamericana Televisión una deuda tributaria generada entre el 24 de febrero de 2003 y el 8 de junio de 2009, ya que en dicho periodo el canal de televisión se encontraba bajo la administración judicial otorgada por el Juzgado Mixto de Carabayllo a Genaro Delgado Parker, quien omitió, en su calidad de órgano de auxilio judicial, efectuar los pagos al fisco.

La Sunat formuló aclaración, ampliándola posteriormente a una nulidad de la sentencia. El TC declaró improcedente la petición de aclaración mediante auto del 16 de mayo de 2014, sin pronunciarse sobre la nulidad pedida. El TC señaló que el pedido de aclaración escondía una real intención de que se revisase el fondo de lo resuelto. El 9 de junio del mismo año la Sunat formuló una integración a efectos de que el TC se pronunciase sobre el pedido de nulidad omitido en su anterior fallo, solicitando además que, a través de una reposición, se declarase nulo lo resuelto en marzo del 2014,

pues, sostenía, se había vulnerado la garantía de un debido proceso, se había contravenido jurisprudencia del propio TC y se habían consignado hechos inexactos y una motivación aparente e impertinente.

Finalmente, el TC, por mayoría y con los votos de los magistrados Urviola Hani, Blume Fortini, Ramos Núñez y Sardón Taboada, declaró improcedente el pedido de integración antes expuesto culminando el caso sin modificarse lo resuelto de manera previa, en los términos que se exponen a continuación. Se debe indicar que, en esta misma sentencia, se formularon dos votos con sentido contrario a lo resuelto, en los que los magistrados Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera fundamentaron de forma amplia que la sentencia recurrida debía declararse nula. Los argumentos de la mayoría del pleno fueron:

[...]

6. Que, en el presente caso, se aprecia que la sentencia de fecha 12 de marzo de 2014 constituye una decisión final que se pronunció sobre el fondo del asunto litigioso y que tiene la calidad de cosa juzgada, por haber sido emitida por el Tribunal Constitucional en último grado, en armonía con lo establecido por el artículo 201°, inciso 2), de la Constitución Política del Perú. En adición a lo dicho, el artículo 139°, inciso 2, de la Constitución establece como una de las garantías de la administración de justicia, que alcanza ciertamente a la justicia constitucional, el no «dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución».
7. Que el artículo 121° del Código Procesal Constitucional sigue la línea trazada por dichas normas constitucionales en cuanto establece que «contra las sentencias del Tribunal Constitucional no cabe impugnación alguna», permitiendo sólo aclaraciones de algún concepto o subsanaciones de cualquier error material u omisiones en que hubiese incurrido la sentencia.
8. Que la cosa juzgada es un principio básico del orden jurídico, pero también lo es, y en especial medida, la seguridad jurídica. Esta ha sido entendida por el Tribunal Constitucional como un principio que «... forma parte consustancial del Estado Constitucional de Derecho», en virtud del cual «La predictibilidad de las conductas [...] frente a los supuestos previamente determinados por el Derecho, es la garantía que informa a todo el ordenamiento jurídico y que consolida la interdicción de la arbitrariedad» (Sentencia emitida en el Expediente 0016-2002-A1/TC, fundamento 3).

9. Que existe en todo Estado constitucional un órgano de cierre y, en nuestro caso, ese órgano es el Tribunal Constitucional, según se desprende del precitado artículo 202°, inciso 2), de la Constitución. Agotada la jurisdicción interna, sólo se puede acudir a la jurisdicción supranacional (artículo 205° de la misma Norma Fundamental) en caso no se haya amparado la pretensión contenida en la demanda y es dicha instancia internacional la única que, de ser el caso, puede modificar lo resuelto por el Tribunal Constitucional<sup>78</sup>.

El contenido del auto que resolvió la improcedencia de la petición de nulidad de la sentencia del 12 de marzo de 2014 resulta relevante para el presente estudio, en la medida en que el TC expone en forma nítida la regla que determina la primacía de la cosa juzgada como un principio básico del orden jurídico.

#### **4.1.2. Caso Cardoza Jiménez**

El 11 de julio de 2013, el TC resolvió el recurso de agravio constitucional planteado por el señor Luis Alberto Cardoza Jiménez. En este, el demandante solicitaba su reposición en el cargo de chofer operador de cisternas de la empresa Repsol YPF Comercial del Perú, argumentando que su despido fue arbitrario; petición que fue amparada. Poco después, el 21 de agosto de 2013, la empresa formuló un pedido de nulidad de esa sentencia.

Al año siguiente, el TC, con los votos de los magistrados Mesía Ramírez, Eto Cruz y Álvarez Miranda, declaró fundado ese pedido de nulidad de la sentencia referida, en la medida en que esta última desconocía los efectos de otra sentencia del TC previamente emitida el 12 de octubre de 2012 por el mismo colegiado en el Expediente 2698-2012-PA/TC. Sin embargo, dos años después, volvió a resolver el recurso de agravio constitucional declarando fundada la demanda<sup>79</sup>.

En este caso, si bien el resultado de fondo no cambió, quedó establecido que el TC puede declarar nulas sus sentencias en algunos casos, que fueron detallados en el voto dirimente del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, quien los señaló:

78. TC, Auto del 20 de noviembre de 2014, Expediente 3700-2013-PA/TC, p. 2.

79. TC, Sentencia del 26 de enero de 2016, Expediente 2135-2012-PA/TC.

- Vicios graves de procedimiento en relación tanto con el cumplimiento de las formalidades necesarias y constitutivas de una resolución válida como con vicios en el procedimiento que afecten de modo manifiesto el derecho de defensa.
- Vicios o errores graves de motivación, referidos a conocimiento probatorio, coherencia narrativa, consistencia normativa y/o congruencia con el objeto de discusión y errores de mandato, en caso dispongan mandatos imposibles de ser cumplidos, que transgredan competencias constitucional o legalmente instituidas destinadas a sujetos que no intervinieron en el proceso.
- Vicios sustantivos contra el orden jurídico-constitucional en alusión a, por ejemplo, resoluciones emitidas contraviniendo arbitrariamente precedentes constitucionales o incuestionable doctrina jurisprudencial del TC, y cuando se transgreda de modo manifiesto e injustificado bienes, competencias o atribuciones reconocidos constitucionalmente (Espinosa-Saldaña, 2016, 56-57).

#### 4.1.3. Caso El Frontón

El 3 de marzo de 2009, el señor Humberto Bocanegra Chávez interpuso un *habeas corpus* a favor de José Santiago Bryson de la Barra y otros para que se declare la nulidad del auto a través del cual el Cuarto Juzgado Penal Supranacional abrió instrucción en su contra el 9 de enero del mismo año (Expediente 213-0-1801-JR-PE-04). Los potenciales beneficiarios del *habeas corpus* fueron los implicados en los delitos cometidos en el establecimiento penitenciario San Juan Bautista (El Frontón) el 19 de junio de 1986. Sustentó su pedido en que, cuando se abrió instrucción contra sus representados, había ya sido declarada y confirmada la prescripción de la acción penal en contra de Teodorico Bernabé Montoya y, por tanto, era extensiva a todos los que estaban en dicha situación y que eran beneficiarios del *habeas corpus* planteado.

Cuatro años después, el TC, con el voto de los magistrados Vergara Gotelli, Mesía Ramírez, Calle Hayen y Álvarez Miranda, resolvió el *habeas corpus*<sup>80</sup> declarando fundada en parte la demanda y, en consecuencia, nulo el auto de apertura de instrucción emitido por el Cuarto Juzgado Penal

80. TC, Resolución del 14 de junio de 2013, Expediente 1969-2011-PH/TC.

Supranacional (Extremo Resolutivo 1), pero únicamente en cuanto declaró que los hechos materia del proceso penal constituyeron crímenes de lesa humanidad; e infundada respecto del pedido de nulidad de la apertura de proceso penal en contra de los imputados (Extremo Resolutivo 2). Es especialmente relevante el fundamento 68 de la sentencia, el cual señala en forma expresa:

En consecuencia, si bien los hechos materia del proceso penal deben ser investigados en virtud del cumplimiento de lo ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, estos no pueden ser calificados como crímenes de lesa humanidad, y en consecuencia terminado el proceso penal opera la prescripción, sin posibilidad de nuevos procesamientos<sup>81</sup>.

Inmediatamente, la Procuraduría Pública Especializada Supranacional, el Instituto de Defensa Legal, la Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y la Asociación Pro Derechos Humanos solicitaron que se subsanasen de oficio diversos errores materiales contenidos en dicha sentencia. El 5 de abril de 2016, el TC, con el voto de los magistrados Miranda Canales, Ledesma Narváez, Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera, resolvió tener por no incorporados el fundamento 68 de la sentencia citada anteriormente y el Extremo Resolutivo 1.

En ese orden de ideas, a pesar de que en la sentencia del 14 de junio de 2013 el TC había ya declarado nulo un auto de apertura de instrucción que calificaba los hechos materia del caso penal El Frontón como crímenes de lesa humanidad, mediante el auto del 5 de abril de 2016 tuvo por no incorporado el fundamento y el extremo resolutivo que determinaban lo señalado y, por lo tanto, se mantuvo en el auto de apertura de instrucción la calificación de los hechos como crímenes de lesa humanidad.

EN EL MARCO DEL CÓDIGO CIVIL, del derecho positivo, de la doctrina y de la jurisprudencia del TC, la resolución TC 2013 presenta características singulares que se hace necesario analizar.

81. TC, Resolución del 14 de junio de 2013, Expediente 1969-2011-PH/TC, p. 23.

# 4

---

## **Análisis de la autorrevisión en la sentencia del Tribunal Constitucional de 2013**

En este capítulo final, se presenta una serie de consideraciones legales que, a la luz de las fuentes consultadas, resultan relevantes para establecer de manera clara los límites con los que se podía resolver el pedido de ejecución de la sentencia TC 2001 que formuló el CIP. Su importancia radica en que es a través de esta resolución que se definieron los cimientos sobre los cuales se determinó el procedimiento para la actualización del valor de los bonos de la deuda agraria.

Con dicha finalidad se someterá la resolución TC 2013 a una evaluación sobre la base de tres criterios fundamentales:

- Determinar si su emisión supuso una revisión de la sentencia TC 2001.
- Esclarecer si su emisión supuso una vulneración al deber de motivación.
- Analizar si su emisión supuso una vulneración al principio de congruencia.

### **1. Revisión de la sentencia anterior**

De acuerdo con lo expuesto en el capítulo precedente, un límite identificado en las facultades del TC es que puede revisar sus propios fallos solo en casos

excepcionales. Esto se desprende de los pronunciamientos emitidos en los casos *Cardoza Jiménez*, en el que el TC declaró nulo un pronunciamiento propio emitido previamente; y *El Frontón*, en el que en vía de subsanación tuvo por no incorporado un extremo resolutivo en un pronunciamiento propio emitido con anterioridad.

Para evaluar si la resolución TC 2013 infringió dicho límite se debe contrastar lo resuelto en la resolución TC 2013 con lo resuelto en la sentencia TC 2001, que falló lo siguiente:

Declarando FUNDADA, en parte, la demanda y, en consecuencia, inconstitucionales por razones de fondo, los artículos 1° y 2° y la Primera Disposición Final de la Ley 26597, así como la Disposición Transitoria Única de la Ley 26756. Declara que carece de objeto pronunciarse respecto del artículo 1° de la Ley 26599, por haberse producido sustracción de materia. Ordena, asimismo, la incorporación del fundamento jurídico 6) a la parte resolutive de la presente sentencia. Dispone la notificación a las partes del presente proceso y su publicación en el Diario Oficial El Peruano<sup>82</sup>.

De esta sentencia se desprende que el TC se limitó a declarar la derogación de cuatro extremos normativos, expulsándolos así del sistema jurídico. Por su parte, la resolución TC 2013 resolvió:

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.º 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, 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 pendientes 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, expida un decreto supremo regulando el

82. TC, Sentencia del 15 de marzo de 2001, p. 5.

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<sup>83</sup>.

Al contrastar ambos pronunciamientos se puede verificar que la resolución TC 2013 constituye únicamente la solución a un pedido de ejecución de la sentencia TC 2001. No se trata de una revisión del fondo de esta porque se limita a establecer los mecanismos para su cumplimiento.

En cuanto al primero de los elementos evaluados se llega a la conclusión de que, al expedir la resolución TC 2013, el TC no ha infringido el deber de no revisar sus propios fallos y, en consecuencia, en este aspecto no se detecta una ilegalidad que requiera un cuestionamiento académico o legal.

Parecería un logro ocioso el haber determinado lo anterior, sin que el estudio de la potestad autorrevisora del TC abone de alguna manera en el objeto análisis de la presente investigación. Por esa razón, resulta relevante su aprovechamiento para dejar abierta la posibilidad de que el TC, sea mediante sus actuales miembros o los que se designe en el futuro, anule la resolución TC 2013 y el reglamento para la actualización del valor de la deuda agraria derivado de esta, en la medida en que, como se verificará en las secciones siguientes, tiene dos manifiestas vulneraciones al orden legal.

## **2. La motivación**

Un análisis que no puede dejarse de lado es el relacionado con la obligación que tienen los juzgadores al momento de emitir sus decisiones de fundamentarlas de manera tal que pueda entenderse de forma clara el razonamiento que han utilizado y sobre qué pruebas se han basado. Ello se define como el deber de motivación.

83. TC, Resolución del 16 de julio de 2013, p. 12.

## 2.1. La obligación del Tribunal Constitucional de respetar el deber de motivación

Detectar la contravención del deber aludido se hace más complejo en el caso de los pronunciamientos de los tribunales constitucionales, puesto que estarán más orientados a la evaluación de aspectos puramente jurídicos que a los hechos que los preceden. Sin embargo, el deber de motivación no les es ajeno, como explica un especialista:

La ausencia de prueba en los procesos constitucionales es otro elemento que, en nuestro concepto, torna difícil la apreciación de una eventual arbitrariedad atribuible al juez constitucional. Y es que los procesos constitucionales suponen un control «de normas», donde los hechos tienen una relevancia muy secundaria, pues no están dirigidos a resolver un conflicto intersubjetivo de intereses, sino a asegurar la supremacía de la Constitución. En el caso del juez ordinario, en cambio, su labor se orienta, esencialmente, a la subsunción de hechos en una norma, lo que, ciertamente, le imprime al probatorio una importancia fundamental.

Frente a los elementos enunciados, cabe preguntarse ¿cómo puede apreciarse si el juez constitucional ha incurrido en una arbitrariedad? Habría que concordar en que la respuesta no es fácil, al menos desde la perspectiva del justiciable o de quien no es especialista en la materia constitucional. Basándonos en lo ya expresado, la eventual arbitrariedad en que pueda incurrir el juez constitucional tiene los más graves efectos cuando se concentra en la motivación errónea, parcial o, incluso, inexistente en la sentencia impidiendo establecer el nexo lógico y causal entre la *ratio decidendi* y la decisión misma (Peña, 2015, 49).

En el caso específico del ordenamiento legal peruano, los magistrados se encuentran supeditados a la obligación de expedir toda resolución, independientemente de la instancia de que se trate, descontando las de mero trámite, de forma motivada. Lo que recoge la propia Constitución en los siguientes términos:

Son principios y derechos de la función jurisdiccional: [...] 5. La motivación escrita de las resoluciones judiciales en todas las instancias, excepto los decretos de mero trámite, con mención expresa de la ley aplicable y de los fundamentos de hecho en que se sustentan<sup>84</sup>.

84. Constitución Política del Estado de 1993, artículo 139, numeral 5,

En esa misma línea se ha pronunciado el TC mediante una sentencia específica:

Uno de los contenidos del derecho al debido proceso es el derecho de obtener de los órganos judiciales una respuesta razonada, motivada y congruente con las pretensiones oportunamente deducidas por las partes en cualquier clase de procesos. La exigencia de que las decisiones judiciales sean motivadas en proporción a los términos del inciso 5) del artículo 139° de la norma fundamental garantiza que los jueces, cualquiera sea la instancia a la que pertenezcan, expresen el proceso mental que los ha llevado a decidir una controversia, asegurando que el ejercicio de la potestad de administrar justicia se haga con sujeción a la Constitución y a la ley; pero también con la finalidad de facilitar un adecuado ejercicio del derecho de defensa de los justiciables<sup>85</sup>.

Para poder calificar una decisión como debidamente motivada sus premisas deben estar justificadas por el magistrado que las emite y, en los casos que corresponda, sobre la base de las pruebas aportadas. Con ese propósito, el Código Procesal Civil<sup>86</sup> establece que los medios probatorios tienen como fin generar en el juzgador la certeza en relación a los puntos que sean objeto de litigio. Por lo tanto, el juzgador, incluido el TC, debe llegar a la decisión que tome en cualquier asunto que le sea encargado a través de las pruebas aportadas por las partes; salvo en los siguientes excepcionales casos que señala el mismo cuerpo normativo:

1. Hechos no controvertidos, imposibles o que sean notorios o de pública evidencia.
2. Hechos afirmados por una de las partes y admitidos por la otra en la contestación de la demanda, de la reconvenición o en la audiencia de fijación de puntos controvertidos.
3. Hechos que la ley presume sin admitir prueba en contrario.
4. El derecho nacional<sup>87</sup>.

Respecto de la necesidad de que las premisas sobre las que se basan las decisiones de los juzgadores se encuentren debidamente justificadas, el TC también se ha pronunciado así a través de otra sentencia:

85. TC, Sentencia del 20 de junio de 2002, Expediente 1230-2002-HC/TC.

86. Decreto Legislativo 768, artículo 188.

87. Decreto Legislativo 768, artículo 190.

El control de la motivación también puede autorizar la actuación del juez constitucional cuando las premisas de las que parte el juez no han sido confrontadas o analizadas respecto de su validez fáctica o jurídica. Esto ocurre por lo general en los casos difíciles, como los identifica Dworkin, es decir, en aquellos casos donde suele presentarse problemas de pruebas o de interpretación de disposiciones normativas. La motivación se presenta en este caso como una garantía para validar las premisas de las que parte el Juez o el Tribunal en sus decisiones<sup>88</sup>.

En ese sentido, es válido señalar que, de no justificarse las premisas contenidas en una decisión del TC o de cualquier órgano jurisdiccional, ello constituirá una vulneración al derecho garantizado por la Constitución de obtener una decisión debidamente motivada y, por lo tanto, sería arbitraria, lo que está proscrito por el ordenamiento jurídico peruano. Sobre el particular, la Corte Suprema de Justicia de la República ha señalado:

... resultaría una garantía ilusoria y meramente ritualista si el juzgador no apreciara adecuadamente (razonadamente) el material probatorio dando lugar a una sentencia irregular o arbitraria, lo cual, señala el profesor Morllo, consume un estudio parcial, ilógico o inequitativo del caudal fáctico; en particular si prescinde de una visión de conjunto y correlacionada de la prueba, no traduciendo por ende una apreciación crítica de ella y que una labor aislada de probanzas, sin integrarlas ni armonizarlas en su conjunto, padecerá de arbitrariedad<sup>89</sup>.

Criterio también ratificado por el TC a través de otra de sus sentencias:

[...] no pueden admitirse como razonables o coherentes interpretaciones tendientes a convalidar ejercicios irregulares o arbitrarios de las funciones conferidas a los órganos públicos, puesto que un Estado sólo puede predicarse como de Derecho cuando los poderes constituidos no sólo se desenvuelvan con autonomía en el ejercicio de sus competencias, sino que, sobre todo, respeten plenamente y en toda circunstancia los límites y restricciones funcionales que la misma Carta establece, sea reconociendo derechos elementales, sea observando los principios esenciales que, desde el Texto Fundamental, informan la totalidad del ordenamiento jurídico<sup>90</sup>.

88. TC, Sentencia del 13 de octubre del 2008, Expediente 728-2008-PHC/TC, p. 5.

89. Corte Suprema de Justicia, Sala Civil Transitoria, Sentencia de Casación del 18 de abril de 2007, Expediente 2808-2006-La Libertad, p. 2.

90. TC, Sentencia del 17 de septiembre de 2008, expediente N.º 3151-2006-AA/TC, p. 3.

A partir de lo desarrollado en el presente punto, queda demostrado que es obligación del TC, al momento de expedir sus decisiones, señalar de manera expresa los fundamentos que las sustentan, justificando cada una de las premisas que las preceden y expresando el proceso mental que lo ha llevado a convicción respecto de lo resuelto.

## **2.2. Infracción al deber de motivación**

El deber de motivación es esencial en todo pronunciamiento del TC porque su discrecionalidad para resolver se encuentra limitada por este. En el presente acápite corresponde comprobar si la resolución TC 2013 infringió dicha obligación.

De la lectura integral de esta resolución se puede concluir que la decisión sobre cuya base se descartan otros métodos para la actualización del valor de la deuda agraria, y se determina de forma definitiva la adopción del método vigente, se encuentra acotada en su fundamento 25. De hecho, ello se establece en forma puntual en el extremo resolutivo del auto. Este fundamento señala en forma expresa:

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 dólares americanos tiene sustento legal en el Decreto de Urgencia 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<sup>91</sup>.

Así, conforme a lo expuesto, el TC basó su decisión respecto del método para la actualización del valor de la deuda agraria en dos únicos fundamentos:

- Que el método adoptado encuentra su base legal en el Decreto de Urgencia 88-2000.

91. TC, Resolución del 4 de noviembre de 2013, Expediente 00022-1996-PIITC, p. 9.

- Que los otros métodos (IPC, por ejemplo) supondrían graves impactos en el presupuesto de la República, al punto de hacer impracticable la cancelación de la deuda.

Al respecto es preciso enfatizar que el TC tiene el deber de señalar de manera expresa los fundamentos sobre los que sustenta sus decisiones, justificando cada una de las premisas que las preceden y explicitando el proceso mental que lo ha llevado a convicción respecto de lo resuelto.

Por tal razón, los dos argumentos mencionados por el TC no solo debían quedar señalados, conforme al precitado fundamento 25, sino que debían respetar los parámetros antes explicados, esto es, que la parte resolutive encuentre su apoyo en una motivación suficiente que permita conocer cómo es que los miembros del TC determinaron aquello.

Sobre el primer fundamento referido merece la pena recordar que el Decreto de Urgencia 88-2000 establecía que el principal impago de los bonos de la deuda agraria se convertiría a dólares estadounidenses al tipo de cambio oficial vigente a la fecha de emisión y, sobre el monto resultante, se aplicaría una tasa de interés del 7.5% anual hasta el mes inmediato anterior al que se efectuase el cálculo, capitalizable anualmente. Sin embargo, pese a haberse utilizado este decreto como supuesta base legal de referencia, la resolución TC 2013 determinó el criterio de actualización del valor mediante la conversión del principal impago en dólares desde la fecha de la primera vez que se dejó de atender el pago de los cupones de dicho bono, más la tasa de interés del Tesoro de EUA. Como puede apreciarse, lo resuelto por el TC difiere sustancialmente de aquello dispuesto mediante el Decreto de Urgencia 88-2000.

En la medida en que este es uno de los dos fundamentos eje de la resolución TC 2013, y teniendo en cuenta el deber de motivación, el TC se encontraba obligado a expresar las justificaciones técnicas que sirvieron de base para optar por dichas variaciones, lo cual no ocurrió en el presente caso.

Respecto del segundo argumento se debe indicar que la resolución TC 2013 tampoco expone fundamentos que permitan conocer cómo es que el TC

llega a la conclusión de que los otros métodos supondrían graves impactos sobre el presupuesto de la República, al punto de hacer impracticable la cancelación de la deuda, evidenciándose nuevamente la infracción al deber de motivación.

Acerca de este particular, la doctora Delia Revoredo, exmagistrada del TC, en su calidad de abogada experta independiente, emitió un informe pericial presentado por Gramercy en el arbitraje internacional que sigue contra el Estado peruano que cuestiona la falta de fundamentos en la resolución TC 2013:

El Tribunal Constitucional no refiere a ninguna evidencia, reporte, información, discusión o argumento que sostenga la premisa antes dicha, particularmente:

1. No hay referencia a medio probatorio alguno referido al supuesto monto de la deuda agraria.
2. No hay referencia a medio probatorio alguno sobre el número de bonos impagos o sus clases o sus fechas de emisión.
3. No hay referencia a medio probatorio alguno sobre el monto actualizado de la deuda agraria, calculado según el método del IPC.
4. No hay referencia a medio probatorio alguno sobre la alegada actualización del monto de la deuda agraria, según el método de dolarización adoptado.
5. No hay explicación, razonamiento o referencia a medio probatorio alguno sobre por qué el método del IPC generaría un severo impacto en el presupuesto nacional.
6. No hay explicación, razonamiento o referencia a medio probatorio alguno sobre la forma en la cual esto podría afectar el presupuesto nacional, tomando en cuenta la situación económica del Perú en ese entonces (Revoredo, 2016, 20).

La exmagistrada considera que, en la resolución TC 2013, se ha vulnerado la obligación del TC de expresar sobre qué aspectos técnicos se determinó que el Estado peruano no podía afrontar el pago de los bonos de la deuda agraria en caso se hubiese adoptado cualquier otro método distinto al vigente al señalar que no se ha hecho referencia a un solo documento, informe o pericia que así lo determine.

Merece la pena reiterar que existe un número limitado de supuestos en los que una decisión del juzgador puede emitirse sin necesidad de que

haya sido probado el fundamento que la sustenta dentro del proceso, pero esta excepción no resulta aplicable al presente caso.

En suma, por lo expuesto, es claro que sí existe una vulneración de la debida motivación, pues el fundamento sobre los impactos que la adopción de otros métodos distintos al adoptado tendría para el presupuesto nacional no se encuentra respaldado por pruebas y el TC no fundamentó cómo llegó a dicha conclusión.

### **3. La congruencia**

Habiéndose demostrado que el TC no puede, por regla general, cambiar el sentido de sus propias decisiones —en todo caso, puede hacerlo únicamente en los expresos supuestos excepcionales antes comentados— y que se encuentra obligado a motivarlas debidamente, corresponde ahora establecer cuáles son los límites que le impone la ley al momento de pronunciarse dentro del mismo caso luego de la sentencia, con el fin de forzar el cumplimiento de lo decidido, es decir, al momento de ejecutarla.

#### **3.1. La obligación del Tribunal Constitucional de respetar el principio de congruencia**

Es pertinente señalar que la facultad con la que cuenta el TC para ejecutar sus propias sentencias no se encuentra recogida de manera expresa en la ley, sino que el propio colegiado ha establecido su competencia a través de pronunciamientos en los que declara en forma expresa que cuenta con facultades para ello con el fin de que sus decisiones no vean vaciadas de contenido ni reducida la fuerza vinculante ni el carácter de cosa juzgada de estas<sup>92</sup>.

Sin embargo, el TC ha establecido que el derecho de efectividad de sus pronunciamientos a través de la ejecución de sus sentencias tiene limitaciones. Esto se ha reflejado, entre otras, en una sentencia de amparo:

92. Por ejemplo, los emitidos en los casos contenidos en los expedientes 31-2008-PI/TC, considerando 3; 23-2007-PI/TC, considerando 4; y 02-2011-PI/TC, considerando 4.

No obstante, también hemos tenido ocasión de precisar que, como sucede con todos los derechos fundamentales, el derecho de efectividad de sentencias tampoco es un derecho absoluto, es decir que esté exento de condiciones, límites o restricciones en su ejercicio<sup>93</sup>.

En relación con los límites que debe respetar el TC al momento de ejecutar sus decisiones, la jurista Revoredo Marsano señala que el colegiado se encuentra sometido al principio de congruencia procesal, es decir, que puede ejecutar aquello que ha sido solicitado por las partes y ordenado en la decisión judicial, ni más ni menos que esto, pues al ser la ejecución un acto procesal de menor jerarquía que la decisión que se ejecuta no es posible que esta última sea cambiada (Revoredo, 2016).

Punto de vista que postula que, conforme al principio de congruencia, si bien el TC cuenta con plenas facultades para la ejecución de sus decisiones, debe limitarse a los parámetros contenidos en la sentencia que justamente pretende ser objeto de ejecución; en otras palabras, el auto que emita con motivo de un pedido de ejecución no debe pronunciarse excediendo lo previamente decidido.

El principio de congruencia ha sido ampliamente desarrollado por la doctrina jurídica y por la jurisprudencia. Entre otros expositores del tema, un destacado tratadista ya citado afirma:

... el principio de congruencia judicial exige al juez que no omita, altere o exceda las peticiones contenidas en el proceso que resuelve. Se denomina incongruencia *citra petita* a la omisión en el pronunciamiento de alguna de las pretensiones. La incongruencia *extra petita* ocurre cuando la decisión contiene una pretensión no demandada o está referida a una persona ajena al proceso. La incongruencia *ultra petita* es aquella originada en el hecho que la decisión concede o adjudica más de lo que fue pedido (Monroy, 1987, 222).

Este principio encuentra su correlato en la propia Constitución que indica que ninguna autoridad puede dejar sin efecto resoluciones que han adquirido la calidad de cosa juzgada ni modificar sentencias<sup>94</sup>. Es en este

93. TC, Sentencia del 5 de junio de 2008, considerando 17, Expediente 579-2008-PA/TC, p. 9.

94. Constitución Política de 1993, artículo 139, numeral 2.

último extremo que la Constitución, al prohibir la modificación de sentencias por parte de los juzgadores, consagra el principio bajo análisis.

El concepto de congruencia también ha sido desarrollado por un especialista en derecho civil, quien lo define en estos términos:

El principio de congruencia procesal constituye aquel principio rector de la actividad procesal que realizan los magistrados a través de la cual toda resolución judicial debe ser expedida de conformidad o concordancia con lo formulado por alguna de las partes, son las pretensiones de estas el sustento de su decisión. Ello exige al magistrado que no omita, modifique o exceda las pretensiones contenidas en los actos postulatorios del proceso o en el desarrollo del mismo, ya que ello originaría arbitrariedades y por ende la vulneración del debido proceso (Rioja, 2009, 43).

El principio aludido se encuentra recogido en el Código Procesal Civil, el cual señala que entre los deberes y las responsabilidades de un magistrado se encuentra el de fundamentar sus decisiones y sus sentencias bajo sanción de nulidad, respetándose, entre otros, el fundamental principio de congruencia<sup>95</sup>.

Finalmente, y dada la relevancia de sus decisiones en el tema objeto de estudio, citamos la definición que ha dado sobre el deber de congruencia el propio TC en otra de sus sentencias:

Deber de congruencia procesal, derecho a la motivación de las resoluciones judiciales y otros derechos fundamentales procesales

[...]

5. El Tribunal, con base en su jurisprudencia, ha subrayado que el deber de respetar el principio de congruencia se encuentra garantizado por el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales. Sin embargo, no es este último derecho el que solo puede resultar lesionado a consecuencia de no respetarse el referido principio de congruencia. En efecto, en el ámbito del proceso civil, la infracción del deber de congruencia supone no sólo la afectación del principio dispositivo al cual también se encuentra sumergido el proceso civil, sino que a consecuencia de ello se pueden afectar otros derechos constitucionalmente protegidos, verbigracia el derecho de defensa y, en determinadas ocasiones, el derecho a ser juzgado por un juez imparcial.

95. Decreto Legislativo 768, artículo 50, numeral 6.

6. La motivación de las resoluciones judiciales constituye una garantía que asegura que quien adopta la decisión no lo hace por capricho, con apoyo insuficiente en un Estado de Derecho, sino que tiene datos objetivos para respaldarla [2]. Ese «dato objetivo» tradicionalmente se ha entendido como referido a las normas jurídicas. Existen razones, sin embargo, para extender este razonamiento a las alegaciones de las partes, los hechos acreditados en el expediente y las pruebas. En lo que aquí importa, un órgano judicial no podría sustentar su decisión en hechos que no hayan sido alegados por las partes, ni resolver sobre pretensiones que no hayan sido formuladas (congruencia).

El derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales se respeta siempre que exista fundamentación jurídica, congruencia entre lo pedido y lo resuelto y, por sí mismo, exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada, aun si esta es breve o concisa, o se presenta un supuesto de motivación por remisión.

7. En este sentido, un Juez que base su decisión en hechos que no se encuentran acreditados, o se refiera a alegaciones no formuladas por las partes, estará realizando una motivación aparente (inexistente en términos formales) y, por tanto, estará actuando de manera arbitraria<sup>96</sup>.

Así, se entiende por congruencia la correlación entre una decisión y los exactos términos en que quedó oportunamente planteada la *litis*, sea con los actos en su momento postulatorios (que delimitarán la sentencia) o con una posterior impugnación. Como sostiene la doctrina, estos términos comprenden:

Resolución de todas las pretensiones oportunamente deducidas. Resolución nada más que de las pretensiones ejercitadas, estando prohibido resolver las que no lo han sido. Aplicación de estas reglas a las cuestiones introducidas al debate por el demandado, o sea, resolución de todas las cuestiones planteadas por el mismo y nada más que ellas (Ricer, 1970, 15-16).

Conforme a lo señalado, el límite del pronunciamiento solicitado al TC eran los exactos términos en que quedó oportunamente planteada la *litis* sobre la forma de pago de los bonos de la deuda agraria con base en las pretensiones introducidas por el demandante, estando prohibido resolver las que no lo habían sido.

96. TC, Sentencia del 17 de septiembre de 2006, Expediente 3151-2006-AA/TC, p. 4.

### 3.2. Vulneración al principio de congruencia

Ya se ha establecido claramente que el TC cuenta con plenas facultades para hacer efectivos sus propios fallos a través de su ejecución cuando ello sea necesario para dotarlos de eficacia.

Así, la sola expedición de la resolución TC 2013 no infringe ninguna limitación a las potestades del TC sino que, por el contrario, este colegiado puede ejecutar sus propias decisiones. La resolución TC 2013 fue emitida como consecuencia de un pedido de ejecución. En ese sentido, y conforme al principio de congruencia antes desarrollado, debió limitarse a hacer efectivo aquello que fue decidido en la sentencia TC 2001, en la cual únicamente se decidió, de forma limitada, expulsar del ordenamiento jurídico los extremos de las leyes 26597 y 26599 que resultaban inconstitucionales, ni más ni menos que esto.

Pero en su resolución posterior el TC se pronunció en vía de ejecución sobre aspectos distintos a los contenidos en el extremo resolutivo de esta. Ello a pesar de que para respetar los límites y las atribuciones que la ley le impone en la emisión de la resolución TC 2013 el TC no debió ir más allá de lo resuelto en el año 2001. En dicha resolución, el colegiado no solo ejecutó la expulsión de los extremos legales declarados inconstitucionales previamente sino que, además, ordenó que debía regir el criterio valorista para el pago de la deuda agraria y sus intereses.

En este caso, si bien la demanda de ejecución planteada por el CIP contenía el pedido expreso de que el TC determinase las vías que tendrían los tenedores de los bonos de la deuda agraria para el cobro de sus acreencias, en aplicación del principio de congruencia el TC no debió acceder a dicho pedido; ya que, pese a que contaba con facultades para ejecutar la sentencia de 2001, este principio lo limitaba a resolver el pedido de ejecución dentro de los términos de esta. Si bien el principio de congruencia también establece que el TC debe pronunciarse en los términos en que ha quedado planteada la *litis* por las partes, ello no significa que se encuentre obligado a acceder a todo aquello que sea contenido en la demanda de ejecución.

Lo cual significa que el TC vulneró el principio de congruencia debido a que, en la resolución TC 2013, se determinaron aspectos que no fueron

objeto de contenido en la sentencia que se ejecutaba, ni mucho menos de lo analizado para emitirla. Prueba de ello se encuentra en la parte resolutive de la resolución que, al contrastarla con la sentencia TC 2001, muestra diferencias no admisibles en vías de ejecución, conforme se ha demostrado.

EL ANÁLISIS REALIZADO HA COMPROBADO que la resolución TC 2013, de la que se origina el método de actualización del valor de los bonos de la deuda agraria y el actual procedimiento para el cálculo de su pago, fue emitida vulnerando los deberes y las atribuciones del TC, en particular el deber de motivar debidamente sus pronunciamientos y el principio de congruencia.

## Conclusiones

---

A la fecha, el Estado peruano mantiene una deuda con los tenedores de los bonos de la deuda agraria. Como se ha indicado en el desarrollo del estudio, a partir de la década de 1980 el Estado peruano dejó de pagar esta importante deuda. Actualmente, no existe un cuestionamiento respecto de su existencia, la discusión se circunscribe a la definición de la cuantía y la forma de pago de esta.

Los bonos de la deuda agraria son obligaciones de valor, por lo tanto, su cuantía se debe actualizar al momento de su pago conforme lo estipula el artículo 1236 del Código Civil, es decir, bajo el principio valorista.

Desde la emisión de la sentencia TC 2001 quedó confirmado el carácter de resarcimiento de la emisión de los bonos de la deuda agraria entregados a cambio de las tierras expropiadas y, con ello, la obligación del Estado peruano de pagarlos conforme a su valor actualizado. En esa misma sentencia quedó descartada la posibilidad de pagarlos de acuerdo con su valor nominal.

El tratamiento de la deuda agraria ha sido poco homogéneo por parte del Estado peruano, en la medida en que se han emitido numerosas normas y pronunciamientos jurisdiccionales con distintos enfoques sobre ella. Esta conclusión resulta relevante dado que, en condiciones normales, un bono

debería ofrecer predictibilidad a su tenedor manteniéndose las reglas de su emisión al momento del pago. En el caso de los bonos de la deuda agraria se ha demostrado la existencia de injerencia legislativa y jurisdiccional que ha relativizado esa predictibilidad.

Al emitir la resolución TC 2013 el TC no infringió el deber de abstenerse de revisar sus propios fallos y, en consecuencia, en este aspecto no se detecta una ilegalidad que requiera cuestionamiento académico o legal.

Fue importante establecer este punto para empezar a delimitar los alcances de las amplias potestades del TC. Es el caso en que, si el TC contara con el poder irrestricto de variar el contenido sustancial de sus decisiones previas, no existiría límite a lo que a través de sus pronunciamientos pudiera ir variando con el paso del tiempo. De ser así, en el caso en estudio podría haber establecido mediante la resolución TC 2013 que la deuda agraria fuera o no actualizada al momento del pago. Como quiera que, como regla general, no puede variar el contenido esencial de sus pronunciamientos previos, quedó acotado el objeto de estudio a aquellos pronunciamientos que sí puede emitir válidamente para proveer de eficacia a sus decisiones.

Al emitir la resolución TC 2013 el TC estaba facultado para ejecutar la sentencia de 2001. No obstante, resultaba indispensable verificar si, a pesar de ello, podía emitir un pronunciamiento posterior a la sentencia TC 2001 sin que ello resulte ilegítimo. Sobre la base de lo investigado se ha demostrado su potestad de ejecutar sus propias decisiones con el propósito de que estas mantengan su eficacia.

Sin embargo, en la resolución TC 2013 el TC infringió el deber de motivación que lo obliga al momento de expedir sus decisiones a señalar de manera expresa los fundamentos sobre los que se sustentan, justificando cada una de las premisas que los preceden y explicando el proceso mental que lo ha llevado a convicción respecto de lo resuelto.

El TC no sustenta de modo alguno cómo llega a la conclusión de que la utilización de las metodologías de actualización de valor no adoptadas significarían un grave impacto en el presupuesto de la República, ni la forma en que determinó la tasa de interés aplicable. En ese orden de ideas, vulnera el deber de motivar debidamente sus decisiones.

En la resolución TC 2013 el TC también vulneró el principio de congruencia, en la medida en que no puede, en vía de ejecución, efectuar un pronunciamiento que exceda los exactos términos en que quedó oportunamente planteada la *litis* y sobre la base de las pretensiones introducidas por el demandante.

El análisis realizado ha confirmado que el TC se encuentra plenamente facultado para revisar y, de ser el caso, anular sus pronunciamientos propios y previos en la medida en que se den circunstancias excepcionales. Entre estas se encuentran específicamente las ligadas a vicios o errores graves de motivación y congruencia, como quedó en evidencia con el caso Cardoza Jiménez.

No obstante, la exposición ha demostrado también que el método de actualización del valor de los bonos de la deuda agraria y el actual procedimiento para el cálculo de su pago tienen su origen en una resolución del TC que fue emitida vulnerando el deber de motivar debidamente sus pronunciamientos y el principio de congruencia. En ese sentido, el TC debería invocar el margen de excepción para la revisión de sus pronunciamientos y enmendar lo resuelto mediante la resolución TC 2013.

Con este fin, el TC debiera regresar sobre sus pasos declarando nulo dicho pronunciamiento y calificar nuevamente el pedido de ejecución de la sentencia TC 2001, limitándose a verificar que lo ahí resuelto cobró eficacia y rechazando en todos sus extremos la pretensión de pronunciarse en relación al método para la actualización del valor de la deuda agraria. En primer lugar, por cuanto a ello debe limitarse la ejecución de una sentencia y, en segundo lugar, por cuanto no es su función legislar —que es lo que se hizo a través de la resolución TC 2013, al haber determinado de forma autónoma y sin participación del Poder Legislativo un nuevo método para la actualización del valor de la deuda agraria— sino que debe cautelar que quien lo haga sea exclusivamente quien está llamado a hacerlo conforme a ley.

## Bibliografía

---

- Arbaiza Fermini, L. (2014). *Cómo elaborar una tesis de grado*. Lima: Universidad ESAN.
- Arias, F. G. (2006). *El proyecto de investigación. Introducción a la metodología científica* (6.ª ed.). Caracas: Episteme.
- Barchi Verlaochaga, L. (2007). Teoría valorista. Artículo 1235. En *Código Civil comentado por los 100 mejores especialistas* (2.ª ed.), Tomo VI (pp. 493-498). Lima: Gaceta Jurídica.
- Benavides Ferreyros, I., Peñaranda Castañeda, C. y Adrianzén Cabrera, C. (2015). *Sobre los costos y beneficios del saneamiento del default de la deuda agraria peruana. Implicancias fiscales y macroeconómicas de honrar la deuda asociada con los bonos de la reforma agraria*. Lima: Asociación de Bonistas de la Deuda Agraria (ABDA) (ms.).
- Caballero, J. M. (1975). *Aspectos financieros en las reformas agrarias: elementos teóricos y experiencias históricas en el Perú*. Serie Documentos de Trabajo N.º 25. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (mimeo).
- Chirinos-Almanza, A. (1975). La reforma agraria peruana. *Nueva Sociedad*, 21, 47-64.
- Chonchol, J. (2003). La reforma agraria en América Latina. En J. D. Vargas Vega (coord.), *Proceso agrario en Bolivia y América Latina* (pp. 205-222). La Paz: Cides-UMSA / Cipca / Fundación Tierra / Cejis / G-Dru / Ayuda en Acción / AIPE / Secretariado Rural Perú-Bolivia / Danida / DFID / Plural.

- Contreras Carranza, C. (2016). De la libra de oro al nuevo sol. La turbulenta historia de la moneda en el Perú del siglo XX. En C. Contreras (ed.), *Historia de la moneda en el Perú* (pp. 365-431). Lima: Banco Central de Reserva del Perú (BCR) / Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). (2003) *Informe final*. Lima: CVR.
- Congreso de la República. (2005). *Dictamen emitido por la Comisión Agraria del Congreso de la República, recaído en los Proyectos de Ley N.º 578/2001-CR, N.º 7440/2002-CR, N.º 8988/2003-CR, N.º 10599/2003-CR, N.º 11459/2004-CR y N.º 11971/2004-CR, que propone la Ley de seguridad jurídica para el saneamiento físico legal de predios afectados por el proceso de reforma agraria y la actualización y pago de la deuda agraria*. Lima: Congreso de la República (ms.).
- Coppola, F. (2016). Bonos de reforma agraria del Perú desatan batalla legal internacional. *Gestión.pe*. Recuperado de <http://gestion.pe/economia/bonos-reforma-agraria-peru-desatan-batalla-legal-internacional-2165816>
- Crabtree, J. (2005). *Alan García en el poder. Perú: 1985-1990*. Lima: Peisa.
- Edwards, S. (2016). *Expert Report of Sebastian Edwards*. In *The Arbitration under The United States-Peru Trade Promotion Agreement*. Nueva York, NY: Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional y el Acuerdo de Promoción Comercial entre Estados Unidos y el Perú (ms.).
- Eguren, F. (1990). La reforma agraria y el nuevo orden en el campo peruano. En A. Fernández de la Gala y A. González (eds.), *La reforma agraria peruana, 20 años después* (pp. 19-36). Chiclayo: CES Solidaridad.
- Eguren, F. (2006). Reforma agraria y desarrollo rural en el Perú. En F. Eguren (ed.). *Reforma agraria y desarrollo rural en la región andina* (pp. 11-31). Lima: Cepes.
- Espinosa-Saldaña Barrera, E. (2016). El Tribunal Constitucional y la potestad excepcional de declarar la nulidad de sus propias decisiones. *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, 9 (nueva época), 23-58.
- Estudio Grau Abogados. (2008). Valores mobiliarios. En G. M. Gonzales y V. Zea (eds.), *Manual del mercado de capitales 2008* (pp. 67-79). Lima: Procapitales Asociación de Empresas Promotoras del Mercado de Capitales.
- Fernández González, M. A. (2015). Enmienda de sentencias ejecutoriadas emanadas del Tribunal Constitucional, a propósito del caso Panamericana Televisión. En L. Castillo Córdova (coord.), *¿Son anulables las sentencias del Tribunal Constitucional? Análisis de la Sentencia N.º 04617-2012-PA/TC en el caso Panamericana Televisión* (pp. 55-79). Cuaderno 10. Lima: Palestra.

- Ferrari, C. A. (1991). *Inflación. Perú 1980-1990*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Fuentes, C. & Guillén, J. (2010). *Macroeconomía para los negocios. Casos y aplicaciones*. Buenos Aires: Cengage Learning.
- Gestión. (2016). PPK: Perú no le debe nada a Gramercy por bonos agrarios. *Gestión.pe*. Recuperado de <http://gestion.pe/politica/ppk-peru-le-debe-gramercy-bonos-agrarios-2168369>
- Gramercy Funds Management LLC & Gramercy Peru Holdings LLC. (2016). *Notificación de arbitraje de las demandantes y escrito de demanda*. Nueva York, NY: Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional y el Acuerdo de Promoción Comercial entre Estados Unidos y el Perú (ms., traducción no oficial).
- Hirschberg, E. (1976). *El principio nominalista. Un enfoque jurídico acerca de la inflación, la deflación, la devaluación y la reevaluación*. Buenos Aires: Depalma.
- Mac-Lean y Estenós, R. (1965). La reforma agraria en el Perú. *Revista Mexicana de Sociología*, 27(1), 15-71.
- Manrique, N. (2014). Historia de la agricultura peruana 1930-1980. En L. F. Zegarra, J. Kuramoto, M. Glave, N. Manrique, M. Jaramillo, R. Huamán, G. Pastor, L. Ponce y C. Parodi, *Compendio de historia económica. V. La economía peruana entre la gran depresión y el reformismo militar, 1930-1980*. (pp. 159-215). Lima: BCR / IEP.
- Martín Mato, M. (2007). *Inversiones: instrumentos de renta fija, valoración de bonos y análisis de cartera*. México, D. F.: Pearson / Prentice Hall.
- Martín Mato, M. (2010). *Mercado de capitales: una perspectiva global*. Buenos Aires: ESAN / Cengage Learning.
- Matos Mar, J. & Mejía, J. M. (1980). *La reforma agraria en el Perú*. Lima: IEP.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Dirección General de Asuntos Económicos (estudio elaborado por Nicolás Montoya Ciudad y Víctor Negrón Pazos). (1976). *Análisis económico-financiero de la reforma agraria y sus efectos en los desequilibrios intrasector*. Documento de Trabajo. Lima: MEF (2 vols., mimeo.).
- Monroy Gálvez, J. (1987). *Temas de proceso civil*. Lima: Studium.
- Monroy Gálvez, J. (2008). La "autonomía procesal" y el Tribunal Constitucional: apuntes sobre una relación inventada. *Themis*, 55, 87-96.

- Morales, O. A. (2003). Fundamentos de la investigación documental y la monografía. En N. Espinoza y A. Rincón (eds.), *Manual para la elaboración y presentación de la monografía* (s. n.). Mérida: Grupo Multidisciplinario de Investigación en Odontología, Facultad de Odontología, Universidad de los Andes (mimeo).
- Olivari, W. (2015). El problema de la tierra. El caso peruano: un análisis comparativo. *Cultura Latinoamericana*, 22(2), 19-40.
- Osterling Parodi, F. & Castillo Freyre, M. (con la colaboración de V. Rosas Berastain). (2008). *Compendio de derecho de las obligaciones*. Lima: Palestra.
- Osterling Parodi, F. & Castillo Freyre, M. (1994). *Tratado de las obligaciones*. Vol. XVI, Primera Parte, tomo IV, Biblioteca para leer el Código Civil. Lima: Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Pásara, L. (1970). *El primer año de vigencia de la ley de reforma agraria*. Cuadernos Descó. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (Descó) (mimeo).
- Peña Torres, M. (2015). La arbitrariedad del juez y su incidencia en la justicia constitucional. En L. Castillo Córdova (coord.), *¿Son anulables las sentencias del Tribunal Constitucional? Análisis de la Sentencia N.º 04617-2012-PA/TC en el caso Panamericana Televisión* (pp. 31-54). Cuaderno 10. Lima: Palestra.
- Revoredo Marsano de Mur, D. (2016). *Expert Report of Delia Revoredo Marsano de Mur*. In the Arbitration under the Arbitration Rules of the United Nations Commission on International Trade Law and the Trade Promotion Agreement between the Republic of Peru and the United States of America. Nueva York, NY: Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional y el Acuerdo de Promoción Comercial entre Estados Unidos y el Perú (ms.).
- Ricer, A. (1970). La congruencia en el proceso civil. *Revista de Estudios Procesales*, 5, 15/16.
- Rioja Bermúdez, A. (2009). *El proceso civil*. Lima: Adrus.
- Ross, S. A., Westerfield, R. W. & Jaffe, J. F. (2009). *Finanzas corporativas* (8.<sup>a</sup> ed.). México, D. F.: McGraw-Hill / Interamericana.
- Sagüés, N. P. (2015). La autorrevisión de las sentencias definitivas de los tribunales constitucionales. Análisis comparativo entre Argentina y Perú. En L. Castillo Córdova (coord.), *¿Son anulables las sentencias del Tribunal*

*Constitucional? Análisis de la Sentencia N.º 04617-2012-PA/TC en el caso Panamericana Televisión* (pp. 9-28). Cuaderno 10. Lima: Palestra.

Sampaio, P. A. (2005). La reforma agraria en América Latina: una revolución frustrada. *OSAL (Observatorio Social de América Latina)*, 6(16), 15-22.

Santillana, M. E. (2015, 28 de enero). La deuda agraria y el Dr. Liquid Paper. *Gestión* [Lima], 28.

Seoane, M. (2011). *La deuda secreta del Perú. Los bonos de la reforma agraria*. Lima: Grijley.

Taylor, S. J. & Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación* (2.ª ed.). Barcelona: Paidós.

## **Sobre los autores**

### **César A. MARTÍNEZ LA ROSA**

cesarmartinezl@outlook.com.pe

Profesor contratado de la Universidad ESAN. Graduado de la maestría en Finanzas y Administración de Riesgos por la Universidad de Milán-Bicocca y economista por la Universidad de Lima. Especialista en auditoría, control interno, inversiones, derivados financieros, finanzas y administración de riesgos. Más de veinte años de experiencia profesional en el Perú y en el extranjero. Ha liderado proyectos en el Perú, las Islas Caimán e Italia. Más de doce años en la docencia universitaria. Expositor en congresos tanto en el Perú como en el extranjero.

### **Daniel FLORES CONSIGLIERI**

floresconsiglieri@gmail.com

Magíster en Finanzas y Derecho Corporativo con mención en Banca y Estructuración Financiera por la Universidad ESAN y abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Ha cursado el Programa de Formación en Finanzas y Derecho Europeo en el Instituto Universitario de Derecho y Economía de la Universidad Carlos III, Madrid. Estudios en Derecho del Consumidor en la Escuela de la Competencia y la Propiedad Intelectual del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi). Analista de responsabilidad social empresarial por el Instituto para la Calidad de la PUCP. Especialista en asesoría legal corporativa, societaria, civil, administrativa, derecho de la competencia, protección al consumidor, competencia desleal, regulación publicitaria y protección de datos personales.

### **Renzo HENRÍQUEZ FARFÁN**

renzohenriquez@gmail.com

Magíster en Finanzas y Derecho Corporativo con mención en Banca y Estructuración Financiera por la Universidad ESAN y abogado por la PUCP. Ha cursado el Programa de Formación en Finanzas y Derecho Europeo en el Instituto Universitario de Derecho y Economía de la Universidad Carlos III, Madrid. Especialista en asesoría legal corporativa, planeamiento y estructuración contractual, tratamiento de asuntos societarios, administrativos y comerciales.

**Pío SALAZAR GORDILLO**

piosalazar3@gmail.com

Magíster en Finanzas y Derecho Corporativo con mención en Banca y Estructuración Financiera por la Universidad ESAN y abogado titulado por la Universidad de Lima. Ha cursado el Programa de Formación en Finanzas y Derecho Europeo en el Instituto Universitario de Derecho y Economía de la Universidad Carlos III, Madrid. Especialista en derecho civil, procesal civil y constitucional.

Creada para reflexionar sobre el Perú y sus posibilidades, la serie Gerencia para el Desarrollo comprende estudios y propuestas orientados a la generación de capacidades gerenciales para que los gestores públicos y privados conciban el desarrollo como un proceso sostenido de prosperidad y definan políticas idóneas. Cubre una amplia gama temática de carácter multidimensional, desde el fortalecimiento de capacidades institucionales en la gestión pública, que permita superar la lectura de corto plazo y aprovechar las oportunidades de la descentralización, hasta proyectos en los que se privilegie la construcción de visiones compartidas entre Estado, empresa y sociedad, capaces de movilizar los capitales sociales de una sociedad democrática.

**Gerencia para el Desarrollo 75**

