

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 2 días del mes de agosto de 2004, el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Alva Orlandini, Presidente; Bardelli Lartirigoyen, Vicepresidente; Revoredo Marsano, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia

### ASUNTO

Acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados de Ica contra los artículos 1º, 3º, 5º, 9º y 10º del Decreto de Urgencia N.º 088-2000.

### ANTECEDENTES

El recurrente, con fecha 3 de febrero de 2004, interpone demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1º, 3º, 5º, 9º y 10º del Decreto de Urgencia N.º 088-2000, por considerar que son atentatorios de los derechos a la propiedad, al debido proceso, a la igualdad ante la ley y a la tutela jurisdiccional efectiva, y de los principios de independencia en la función jurisdiccional y cosa juzgada.

Sostiene que el artículo 1º, que establece que la finalidad de la norma impugnada es regular el procedimiento para la acreditación y pago de las deudas pendientes a favor de los propietarios o expropietarios de tierras y demás bienes agrarios que fueron afectados o expropiados durante el proceso de Reforma Agraria, es contrario: a) al derecho de propiedad de las personas que fueron expropiadas como consecuencia de dicha reforma, pues pretende involucrar en el pago de las indemnizaciones por las expropiaciones a quienes aún son propietarios de tierras y demás bienes agrarios; b) al principio de independencia jurisdiccional, pues incide ilegítimamente en los procesos en trámite ante el Poder Judicial en los que se ventila el derecho a un pago indemnizatorio como consecuencia de las expropiaciones; c) al debido proceso, puesto que pretende imponer de manera retroactiva la sujeción a un procedimiento inexistente al momento de los hechos; y d) al principio de cosa juzgada, pues cualquier reglamento de la norma impugnada que pretenda regular un procedimiento que involucre a los afectados por la Reforma Agraria, contravendrá la sentencia recaída de la causa N.º 022-1996-AI/TC, en la que se estableció que dichos hechos debían ser sustanciados con arreglo a las disposiciones del Decreto Legislativo N.º 653.

Refiere que el artículo 3º, que enumera las características de los bonos que permitirían el pago de las deudas por la Reforma Agraria, viola el derecho de propiedad, pues siendo los acreedores de la deuda agraria propietarios de los montos que el Estado se comprometió a pagar, el Estado no puede disponer del dinero que por ley les corresponde, siendo ello confiscatorio; que el mismo artículo vulnera el derecho a la igualdad, pues desconoce el pago de intereses por la deuda, a pesar de que el artículo 1242º del Código Civil establece el pago de intereses para indemnizar la mora en el pago; que para el pago de la deuda agraria, resulta de aplicación el artículo 1233º del Código Civil, el cual establece que cuando la obligación primitiva representada en

títulos valores, no es pagada, queda en suspenso; y que, dado que la fecha de vencimiento del bono es el 31 de diciembre de 2030, el decreto de urgencia pretende crear un régimen excepcional en el cual el obligado que ha incurrido en mora, puede prorrogar por 30 años el estado de morosidad sin pagar intereses, lo cual resulta discriminatorio para los tenedores de bonos de la deuda agraria.

Aduce que el artículo 5°a. conculca el derecho a la igualdad, pues impone que el procedimiento de actualización de las deudas se aplicará a partir de la fecha de colocación de los bonos, a pesar de que el ordenamiento jurídico dispone que las indemnizaciones se calcularán a partir de la comisión del hecho dañoso; que el artículo 5°b, que “impone un procedimiento de actualización para el caso de quienes nunca fueron expropiados” (sic) pretende “consumar en sede administrativa una expropiación que no ha sido sentenciada por el Poder Judicial” (sic), lo cual resulta confiscatorio; y que la actualización de las deudas debe ser realizada mediante el factor de actualización, consistente en un mecanismo matemático que permite medir con precisión la desviación que ha sufrido la moneda respecto a su valor adquisitivo en un momento determinado.

De otro lado, manifiesta que el artículo 9° vulnera el derecho de propiedad, pues estipula un plazo a partir de cuyo cómputo el derecho a acreditar acreencias por concepto de deudas provenientes de la Reforma Agraria, habrá caducado.

Finalmente, alega que el artículo 10°, que establece que la aceptación de los bonos a que se refiere la norma acarrea la renuncia o el desistimiento automático de cualquier proceso judicial o administrativo relacionado con el pago de la deuda agraria, limita el derecho de acudir a los órganos judiciales con el propósito de hacer efectivo el pago de la deuda, además de la indemnización, por lo que vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva.

El Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Economía y Finanzas solicita que se declare la improcedencia liminar de la demanda, alegando que la demanda ha sido planteada fuera del plazo legal previsto en la ley y que en el Acta de la Sesión Extraordinaria del Colegio de Abogados de Ica, no aparece que la Junta Directiva haya estado presente. De otro lado, refiere que el decreto de urgencia impugnado, lejos de afectar el derecho de propiedad, procura establecer un mecanismo para solucionar la situación de la deuda agraria; que la deuda derivada de la Reforma Agraria se estima en 4,300 millones de nuevos soles, motivo por el cual no puede ser atendida en un sólo presupuesto, pues implicaría la desatención de muchos sectores sociales; que la referida cifra debe ser confirmada mediante un procedimiento de calificación, acreditación y reconocimiento de deudas que necesariamente debe ser establecido por una norma legal; y que el mecanismo regulado por el decreto supremo no ha entrado en vigencia por la ausencia de su norma reglamentaria.

Sostiene que la norma impugnada no vulnera el principio de independencia jurisdiccional, dado que no obliga a acogerse a ella, siendo ello tan sólo una facultad. Por el mismo motivo —añade— no existe afectación del debido proceso. Asimismo, aduce que la finalidad de la norma sólo es viabilizar un mecanismo idóneo de pago, real y posible, pues no pretende interferir en procesos en trámite ni desviar de la instancia establecida por la ley.

Manifiesta que carece de sentido sostener que la norma impugnada vulnera el principio de la cosa juzgada por, supuestamente, enervar lo resuelto por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en la causa N.º 022-1996-AI/TC, pues para alegar tal vulneración sería necesario que se presenten los elementos constitutivos de la cosa juzgada, tales como la identidad entre el petitorio y el interés para obrar de las partes, lo que no se configura en el presente caso.

Finalmente, argumenta que se ha establecido un plazo de caducidad para hacer valer el derecho a acreditar acreencias por concepto de deudas provenientes de la Reforma Agraria, ya que el hecho de que una obligación permanezca pendiente indefinidamente en el tiempo, colisiona el principio de seguridad jurídica.

## **FUNDAMENTOS**

### **§1. Sobre la solicitud de rechazo liminar de la demanda**

1. El Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Economía y Finanzas (PPMEF) ha solicitado que la demanda sea declarada improcedente liminarmente, por considerar que el plazo para impugnar el Decreto de Urgencia N.º 088-2000 ha prescrito.

Sobre el particular, debe precisarse —tal como se ha hecho en diversos autos de admisión (vg. los recaídos en las causas N.º 017-2003-AI/TC y 023-2003-AI/TC)— que a la fecha de constitución de este Tribunal, el artículo 26º de la Ley N.º 26435 declaraba que la acción de inconstitucionalidad se podría interponer sólo dentro de los 6 años computados a partir de la publicación de la norma impugnada, mientras que su Tercera Disposición Transitoria precisaba que, respecto de normas anteriores a la existencia del Tribunal, el plazo de los 6 años no podría correr sino a partir de la constitución del mismo. La Ley N.º 26618, publicada el 08/06/96, redujo el plazo a 6 meses; pero la Ley N.º 27780, publicada el 12/07/2002, actualmente vigente, restauró el plazo inicial de 6 años.

En consecuencia, a partir del 12/07/2002, el plazo para impugnar las normas comprendidas en el artículo 20º de la LOTC, es de 6 años, y se cuenta sólo a partir de la constitución de este Tribunal. Asimismo, debe tenerse en cuenta que entre el 30/05/97 y el 18/11/2000, el plazo no corrió, toda vez que en dicho periodo no había órgano jurisdiccional ante el cual pudiese plantearse demandas de inconstitucionalidad, habida cuenta de la inicua e inconstitucional “destitución” de tres de sus magistrados.

En tal sentido, la demanda interpuesta con fecha 3 de febrero de 2004 contra varios artículos del Decreto de Urgencia N.º 088-2000 —el cual fue publicado antes de la constitución de este Tribunal—, se encuentra dentro del plazo legal de 6 años.

### **§2. Petitorio**

2. El recurrente solicita la declaración de inconstitucionalidad de diversos artículos del Decreto de Urgencia N.º 088-2000, por considerar que transgreden los derechos de propiedad, al debido proceso, de igualdad y a la tutela jurisdiccional efectiva, y los principios de independencia en la función jurisdiccional y cosa juzgada, previstos en la Carta Fundamental.

### **§3. Sobre la supuesta afectación del derecho de propiedad**

3. 3. El artículo 1° del decreto de urgencia impugnado, dispone que: *“El presente Decreto de Urgencia establece el procedimiento para la acreditación y pago de las deudas pendientes a favor de los propietarios o expropiarios de tierras y demás bienes agrarios que fueron afectados o expropiados durante el proceso de Reforma Agraria (...)”*.
4. 4. El demandante sostiene que al hacer referencia no sólo a los “expropiarios”, sino también a los “propietarios”, la norma pretende incorporar en el pago de las deudas originadas en la Reforma Agraria, a personas que nunca fueron objeto de expropiación, con lo cual se estaría violando el derecho de propiedad de quienes sí fueron expropiados.
5. 5. El Tribunal aprecia que, en efecto, existe un problema de técnica legislativa en el decreto de urgencia impugnado, toda vez que involucra a “propietarios” en un procedimiento que se encuentra orientado a pagar las deudas originadas como consecuencia del procedimiento de expropiación llevado a cabo durante la Reforma Agraria. Sin embargo, no considera que ello genere un vicio de inconstitucionalidad, en la medida en que la norma sea adecuadamente interpretada.
6. 6. A tal efecto, este Colegiado considera que el fragmento del artículo 1° del Decreto de Urgencia N.° 088-2000, que hace alusión al término “propietarios”, no puede ser interpretado en el sentido de que se incluye en el reconocimiento de deudas agrarias a quienes nunca fueron objeto de expropiación; antes bien, se refiere a aquellas personas que fueron objeto de una “expropiación parcial”, es decir, a quienes si bien todavía ostentan título de propiedad sobre parte de la tierra que les pertenecía durante la Reforma Agraria, *strictu sensu*, son también “expropiarios” de la parte de la tierra que les fue parcialmente expropiada y, por ello, son también acreedores de una indemnización justipreciada.

### **§4. Principio de independencia en la función jurisdiccional y procedimiento alternativo al proceso judicial para viabilizar el cumplimiento de la deuda agraria**

7. 7. Por otra parte, el demandante manifiesta que el procedimiento de pago de la deuda agraria, regulado por la norma impugnada, es contrario al principio de independencia jurisdiccional, reconocido en el artículo 139°2. de la Constitución, pues incide ilegítimamente en los procesos en trámite ante el Poder Judicial en los que se ventila el derecho a un pago indemnizatorio como consecuencia de las expropiaciones realizadas durante la Reforma Agraria.

Al respecto, el PPMEF sostiene que dicho alegato carece de sustento, pues la norma no pretende obligar a nadie a acogerse al mecanismo de pago regulado en ella, sino tan sólo introducirlo como una posibilidad.

El Tribunal Constitucional comparte este último argumento, pues de una interpretación sistemática de la norma, a la luz de lo previsto en su artículo 10°, se concluye que el procedimiento de pago, consistente en la entrega de bonos emitidos por el Tesoro Público hasta por el valor de las deudas actualizadas, libremente negociables en el mercado de valores y susceptibles de ser utilizados para adquirir los bienes previstos en el artículo 2° del decreto de urgencia, no pretende excluir la posibilidad de recurrir al Poder Judicial para la determinación de cumplimiento de

la obligación, ni tampoco incidir sobre los procesos que se encuentren en trámite, sino, simplemente, constituirse como una “alternativa” frente a ello, por la que el acreedor puede optar libremente por aceptarla o rechazarla.

En efecto, el tenor del artículo 10° del decreto de urgencia cuestionada es el siguiente: “*La aceptación de los Bonos a que se refiere el Artículo 2 de la presente norma acarreará la renuncia y desistimiento automático, sin necesidad de ningún otro trámite, de cualquier proceso judicial y/o administrativo relacionado con el pago de deudas agrarias (...)*”. *Contrario sensu*, en caso de no aceptarse la alternativa propuesta en el referido artículo 2°, la posibilidad de acudir o continuar el trámite en el Poder Judicial, a efectos de acreditar y exigir el cumplimiento de la deuda, se mantiene expedita.

#### **§5. El derecho de acceso a la justicia como derecho de configuración legal**

8. Sin embargo, el demandante alega también que el artículo 10°, es inconstitucional porque restringiría el derecho de acceso a la jurisdicción, en procura de hacer efectiva la indemnización correspondiente como consecuencia de la expropiación.

Dicho argumento no puede ser estimado, pues pretende asignar al derecho de acceso a la justicia la condición de derecho absoluto. En efecto, el derecho de acceso a la justicia como manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 139°3. de la Constitución, como todo derecho fundamental, es un derecho relativo y, en su caso, específico, de configuración legal, toda vez que el acceso al proceso y el derecho a la expedición de una sentencia sobre el fondo de la cuestión, se encuentran condicionados, entre otros factores, a la existencia de legitimidad e interés para obrar, conforme a lo dispuesto por los incisos 1 y 2 del artículo 427° del Código Procesal Civil.

En el caso de las obligaciones de carácter civil, el aparato jurisdiccional sólo actúa a instancia del derecho subjetivo o el interés privado, de manera tal que el interés para obrar en el proceso o, dicho de otra manera, la posibilidad de actuar el derecho a nivel procesal, decae como consecuencia de la renuncia voluntaria del sujeto. Tal es el caso, por ejemplo, de las cláusulas contractuales en virtud de las cuales, en caso de incumplimiento de las obligaciones, las partes se obligan a acudir exclusivamente a la vía arbitral, en lugar de la vía judicial; o, *mutatis mutandis*, y, en lo que al caso incumbe, si los acreedores de la deuda agraria, *motu proprio*, optan por aceptar los bonos a los que hace alusión el decreto de urgencia impugnado.

En consecuencia, el artículo 10° no implica una restricción inconstitucional del derecho de acceso a la justicia, sino simplemente configura una causal legal de decaimiento del interés para obrar procesal, a instancia exclusiva de la voluntad del sujeto acreedor, lo que resulta plenamente legítimo.

#### **§6. Sobre la supuesta afectación del principio de cosa juzgada**

9. Por otra parte, el demandante sostiene que la norma cuestionada viola el principio de la cosa juzgada, pues desconoce la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N.° 022-1996-AI.

10. 10. En la referida sentencia se estableció (en lo que ahora resulta pertinente mencionar) que los artículos 1° y 2°, y la Primera Disposición Final de la Ley N.° 26597, resultaban inconstitucionales porque, al revivir normas inconstitucionales tales como el TUC del Decreto Ley N.° 17716 —Ley de Reforma Agraria—, desconocían el derecho a que las deudas surgidas como consecuencia de los procedimientos expropiatorios llevados a cabo durante la Reforma Agraria, sean pagadas previo reajuste y actualización de la obligación.
11. 11. El Tribunal Constitucional no considera que el Decreto de Urgencia N.° 088-2000 pretenda desconocer la calidad de cosa juzgada y los efectos vinculantes para todos los poderes públicos que tienen las sentencias recaídas en los procesos de inconstitucionalidad (artículo 36° de la Ley N.° 26435). En primer lugar porque, como ha quedado dicho, el referido decreto de urgencia no pretende imponer ninguna fórmula de solución a los acreedores de la deuda agraria sino, tan sólo, ofrecer una alternativa frente a la posibilidad de acudir al Poder Judicial para exigir el cumplimiento de la obligación.

En segundo término, y fundamentalmente, porque, a diferencia de las disposiciones que fueron impugnadas en el proceso de inconstitucionalidad N.° 022-1996-AI/TC, la norma ahora cuestionada no pretende otorgar al “justiprecio” pendiente como consecuencia de las expropiaciones, un tratamiento inalterable y ajeno a las circunstancias del tiempo; antes bien, establece en su artículo 5° un mecanismo de actualización de las deudas. En efecto, el aludido artículo dispone que:

*“Las deudas acreditadas y reconocidas en virtud de lo establecido en la presente disposición serán actualizadas de acuerdo a lo siguiente:*

- a) a) *Tratándose de Bonos de la Deuda Agraria, el principal impago de los bonos se convertirá a dólares americanos al tipo de cambio oficial vigente a la fecha de emisión y, sobre el monto resultante, se aplicará una tasa de interés de siete y medio por ciento (7.5%) anual hasta el mes inmediato anterior al que se efectúa el cálculo, capitalizable anualmente.*
- b) b) *En los demás casos, el importe impago de la valorización aprobada por el Ministerio de Agricultura se convertirá a dólares americanos 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 de siete y medio por ciento (7.5%) anual hasta el mes inmediato anterior al que se efectúa el cálculo, capitalizable anualmente.*

#### **§7. Sobre la supuesta afectación del derecho a la igualdad “en la ley”**

12. 12. El demandante aduce, asimismo, que el mencionado artículo 5° quebrantaría el derecho a la igualdad, reconocido en el artículo 2°2 de la Norma Fundamental, puesto que pretende aplicar a los acreedores de la deuda agraria un mecanismo de cálculo de la deuda y sus intereses distinto al previsto para el común de los acreedores en las disposiciones del Código Civil.
13. 13. Evidentemente, en dicho alegato (tal como ocurre con la mayoría de los cuestionamientos presentados en la demanda) subyace la errónea interpretación de que el decreto de urgencia impone el mecanismo de reactualización de la deuda previsto en su artículo 5°, en desmedro de los cálculos de indexación y de intereses moratorios contemplados en los artículos 1235° y 1242° y sptes. del Código Civil.

Al tratarse de una simple opción prevista en la norma, no existe posibilidad de vulneración del derecho a la “igualdad en la ley”, toda vez que tal afectación únicamente podría presentarse en los supuestos en los que el trato diferenciado se proyecte como una imposición surgida desde la misma ley y no en circunstancias en que, como en el presente caso, la ley se limita a regular un procedimiento cuya utilización queda a discreción del particular.

Por este mismo motivo debe ser desestimado el alegato del recurrente según el cual el artículo 3° de la norma, que establece las características del bono de reconocimiento y pago de la deuda actualizada, contravendría el derecho a la igualdad.

#### **§8. El derecho al pago del justiprecio como resarcimiento frente a la privación de la propiedad**

14. Finalmente, el recurrente denuncia la inconstitucionalidad del artículo 9° de la norma impugnada, por considerar que vulnera el derecho de propiedad.

El referido artículo establece que:

*“El plazo para acogerse a lo dispuesto en el presente Decreto de Urgencia es de treinta (30) días, computado a partir de la publicación de su Reglamento.*

*Vencido dicho plazo, caducará definitivamente el derecho a acreditar acreencias por concepto de deudas provenientes de Reforma Agraria”.*

15. Evidentemente, el problema planteado en torno al dispositivo en mención no surge como consecuencia de lo estipulado en su primer párrafo, pues éste se limita a establecer un plazo a partir del cual el acreedor puede ejercer la opción regulada por la norma, plazo que, cabe resaltar, aún no ha comenzado a computarse, ya que a la fecha el decreto de urgencia no ha sido reglamentado.

16. Es en el segundo párrafo en que se plantea la cuestión controvertida. Dicho precepto tiene, cuando menos, dos sentidos interpretativos: uno conforme al cual el derecho que caduca vencido el plazo previsto en la norma es aquel que permite acreditar la acreencia utilizando el procedimiento regulado por el decreto de urgencia impugnado; y otro en virtud del cual el derecho que caduca vencido el plazo previsto en la norma es aquel que permite acreditar la acreencia no sólo utilizando el procedimiento regulado en la norma, sino incluso un proceso ante el Poder Judicial.

Desde luego, sólo la primera de las interpretaciones resulta compatible con la Constitución, toda vez que la segunda restringe irrazonablemente el derecho previsto en el artículo 70° de la Constitución, conforme al cual toda persona tiene derecho a recibir a una indemnización justipreciada que incluya la compensación por el eventual perjuicio, como consecuencia de haber sido privada de su propiedad en un procedimiento expropiatorio.

Por ello, el Tribunal Constitucional considera inconstitucional este segundo sentido interpretativo del segundo párrafo del artículo 9° del Decreto de Urgencia N.° 088-2000.

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

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

### **HA RESUELTO**

1. 1. Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad de autos.
2. 2. Integrar al fallo los FF.JJ. 6, 7, 16 y 17, *supra*, cuyos criterios son de observancia obligatoria para todos los poderes públicos, conforme al artículo 35º de la Ley N.º 26435 —Orgánica del Tribunal Constitucional—.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**ALVA ORLANDINI**  
**BARDELLI LARTIRIGOYEN**  
**REVOREDO MARSANO**  
**GONZALES OJEDA**  
**GARCÍA TOMA**