

El gremio jurídico más antiguo de Europa y América



● RICHARD ANTONIO
PIZARRO ESCALERA

4 y 5

2• Nuevos paradigmas en el análisis del Derecho Civil

● ROXANA SOTOMARINO CÁCERES

3• Debida calificación de la demanda

● JORGE LUIS
HURTADO
ANDALUZ

6y7• Solución para los bonos de la reforma agraria

● MARIO SEOANE LINARES

8• Ponderación constitucional

● EDWIN
FIGUEROA
GUTARRA

Solución a los bonos de la reforma agraria

ANÁLISIS

MARIO
SEOANE
LINARES

Abogado y profesor universitario.



A un paso de la primera década del siglo XXI se percibe en el Perú, especialmente en las líneas de administración de los sucesivos gobiernos dentro de dicho período, una tendencia hacia la estabilidad y el criterio en el manejo de la economía, que sin duda alguna, ha podido respaldar el crecimiento económico de diversos sectores productivos del país y con ello asumir posiciones importantes dentro del escenario internacional. Ello revela una estabilidad que posiciona al país hacia estándares sociales más elevados e, indefectiblemente, lo muestran como un escenario propicio para la captación de grandes inversiones que le permitan seguir incrementando sus recursos y reservas para ser convenientemente utilizados en mejorar los servicios básicos como la salud y la educación. Así como el desarrollo de obras de infraestructura que le permitan ser un país accesible e integrado.

Dentro de este contexto, el gobierno pretende priorizar la venta internacional de bonos con la finalidad de financiar su crecimiento, pero hay que señalar que el gobierno como cabeza visible del Estado, tiene respecto al tema de los bonos, obligaciones previas que deberían ser adecuadamente satisfechas, como es el caso de los Bonos de la Deuda Agraria.

LOS BONOS DE LA REFORMA AGRARIA Y EL ROL DEL ESTADO

La obligación de pago de los Bonos de la Deuda Agraria a cargo del Estado, debe ser la más antigua jurídicamente vigente y comprende la indemnización que debió pagarse como consecuencia de los procesos expropiatorios nacidos

al amparo del Decreto Ley No. 17716, Ley de Reforma Agraria. Por un lado, las tierras expropiadas fueron valorizadas mediante criterios que estaban lejos de ser una indemnización justipreciada, lo cual convertía dicha valorización en inconstitucional. Por otro lado, luego del proceso expropiatorio, los bonos para muchas familias se convirtieron en el único medio de vida, casi una forma de subsistencia.

En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional (TC) y posteriormente la Corte Suprema marcaron un camino reivindicatorio y de justicia que permite

a los actuales tenedores de bonos, originales y cesionarios, reclamar el valor actualizado de los mismos.

LOS PRECEDENTES JUDICIALES

Como se ha dicho, es a partir de la sentencia del TC (Exp. N° 022-96-AI/TC) que se consagró la aplicación del principio valorista en la actualización del valor de los bonos de la deuda agraria, sentencia que proscribió la concepción del "justiprecio" dentro de un esquema inalterable y ajeno a las circunstancias del tiempo. Luego de dicha sentencia,

el Poder Judicial (PJ) siguió la línea resolutoria incorporada por el referido TC, tal como puede apreciarse en la CAS. No. 2755-2001-Lima, de 27-08-2003. Esta sentencia estableció en sus considerandos que: "...los bonos de la deuda agraria representaban un medio de pago como indemnización justipreciada, la forma de cancelación de los referidos bonos no podía ser efectuada a su mismo valor nominal por cuanto debido al proceso inflacionario y al cambio de moneda de curso legal ya no representaban el mismo valor por el cual fueron emitidos; en ese sentido, conforme a lo preceptuado en la referida sentencia del Tribunal Constitucional, no corresponde aplicar el criterio nominalista en la forma de pago de los bonos de la deuda agraria, sino más bien el criterio valorista por el cual dichos valores representen el valor por el cual fueron emitidos...". El mismo criterio de aplicación de la teoría valorista en la actualización del valor de los bonos se aprecia en la CAS No. 110-2006-Lima, de 6-03-2007.

CARACTERÍSTICAS Y CUMPLIMIENTO DE LOS MANDATOS JUDICIALES DE PAGO

El procedimiento de pago de obligaciones del Estado se encuentra regulado en el artículo 42° de la Ley N° 27584, modificado por la Ley N° 27684, que establece que las sentencias en calidad de cosa juzgada que ordenen el pago de suma de dinero, serán atendidas por el Pliego Presupuestario en donde se generó la deuda, bajo responsabilidad del Titular del Pliego. De existir requerimientos que superen las posibilidades de financiamiento expresadas en los numerales precedentes, los pliegos presupuestarios, bajo responsabilidad del Titular del Pliego, harán de conocimiento de la autoridad judicial su compromiso de atender tales sentencias en el ejercicio presupuestario siguiente, para lo cual se obliga a destinar hasta el tres por ciento





Tito Piqué ©

(3%) de la asignación presupuestal que le corresponda al pliego por la fuente de recursos ordinarios.

Asimismo, dentro de ese contexto legislativo, el artículo 70° de la Ley N° 28411, establece que para el pago de sumas de dinero por efecto de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada, se afectará hasta el tres por ciento (3%) de los montos aprobados en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), con excepción de los fondos públicos correspondientes a las Fuentes de Financiamiento Donaciones y Transferencias y Operaciones Oficiales de Crédito, Interno y Externo, la reserva de contingencia y los gastos vinculados al pago de remuneraciones, pensiones y servicio de tesorería y de deuda.

Sin perjuicio de las atribuciones que puede ejercer el Estado respecto al cumplimiento de mandatos judiciales de pago, no existe norma legal ni principio jurídico, ni atribución estatal que pueda fundamentar la dilación indefinida de dicho pago. De igual modo, para asegurar el mandato, el juez puede afectar bienes del Estado o depósitos que se encuentren en cuentas del sistema financiero nacional que no sean de dominio público.

En este sentido, el TC estableció que: "...la inexistencia de una ley especial que fije qué bienes son embargables, impone en ambos órganos públicos un

luego del proceso expropiatorio, los bonos para muchas familias se convirtieron en el único medio de vida, casi una forma de subsistencia.

deber especial de protección del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales. En efecto, la procedencia del embargo sobre bienes del Estado, sean estos muebles o inmuebles, no debe tener más límite que el hecho de tratarse, o tener la condición, de bienes de dominio público, por lo que corresponde al juez, bajo responsabilidad, determinar, en cada caso concreto, qué bienes cumplen o no las condiciones de un bien de dominio privado y, por ende, son embargables... En este sentido, ante el vacío de legislación que precise qué

bienes estatales pueden ser embargados, el principio general es que al Juez le corresponde pronunciar el carácter embargable de un determinado bien, analizando, en cada caso concreto, si el bien sobre el que se ha trabado la ejecución forzosa está o no relacionado con el cumplimiento de las funciones del órgano público, y si está o no afecto a un uso público" (EXP. N.º 015-2001-AI/TC, EXP. N.º 016-2001-AI/TC, EXP. N.º 004-2002-AI/TC).

PAGO DE OBLIGACIONES CON BONOS DE LA DEUDA AGRARIA

En ese sentido, tanto el Decreto de Urgencia N° 088-2000, dictado en el año 2000, que estableció mecanismos de actualización de la deuda agraria, como el proyecto que el Congreso aprobó en el año 2006, denominado "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", constituyeron un importante avance en el entendimiento del problema.

El artículo 13 del proyecto aprobado por el Congreso y observado por el Poder Ejecutivo, establecía que el nuevo Bono de la Deuda Agraria tendría características tales como a) Su posibilidad de negociación en el Mercado de Valores o mediante venta directa a particu-

lares; b) Como medio de pago en procesos de subasta pública convocados por PROINVERSION; c) Como medio de pago de acreencias del Estado administradas por FONAFE; d) Como medio de pago de aranceles para la importación de bienes de capital destinados a actividades con fines agropecuarios; e) Como medio de pago de deudas tributarias con una antigüedad mayor a tres (3) años, f) Para compensar deudas de los tenedores con el Estado de conformidad con el artículo 1288° del Código Civil, y g) Como garantía de fiel cumplimiento en contratos de obras, concesiones y adquisiciones públicas efectuadas por el gobierno central.

Por otro lado, se encuentra vigente la Ley N° 10770, que data de 1947. Dicho dispositivo establece en su artículo 6° que cualquier clase de bono emitido por el Estado en virtud a una ley autoritativa, será aceptado por su valor nominal para el otorgamiento de fianzas o constitución de fondos de garantía que por cualquier concepto deba hacerse a favor del Estado, municipalidades, sociedades públicas de Beneficencia, corporaciones públicas del Estado, compañías o entidades fiscalizadas. Ello significa que luego de establecerse el valor actualizado de los bonos, éstos podrían ponerse como garantía en un proceso de fraccionamiento con la SUNAT. En caso no los acepte, el tenedor de los bonos tendría que iniciar un proceso judicial para que el juez obligue a la SUNAT a cumplir con lo dispuesto por la ley.

Ahora bien, la posibilidad de compensar deuda tributaria con bonos no es un mecanismo ajeno o desconocido por el Estado. Veamos. Mediante Decreto Ley N° 19337 se dictaron disposiciones relativas al pago del Impuesto a la Renta a cargo de los tenedores de bonos agrarios. De otro lado, mediante Decreto Ley N° 21020, el Estado autorizó a la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) a emitir "Bonos Tipo C", los cuales podrían ser utilizados como crédito del Impuesto a la Renta. Asimismo, al amparo del Decreto Ley N° 22292, se emitieron los denominados "Bonos de Inversión Pública 1978", los cuales tenían, dentro del año de su vencimiento, poder cancelatorio respecto de impuestos que constituían ingresos del Sector Público Nacional. Las mismas características las tuvieron los bonos de inversión pública emitidos al amparo del Decreto Ley N° 22403. ♦