

Pontificia Universidad Católica del Perú

Facultad de Derecho



Informe Jurídico sobre la sentencia de acción de amparo N°
3/2022 del Tribunal Constitucional: Nulidad de proceso
expropiatorio en el marco de la Constitución de 1933
Expediente N° 04769-2017-PA/TC

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar por el título de
Abogado

AUTOR:
Christian Arturo Cárdenas Rivera

REVISOR:
Gilberto Mendoza del Maestro

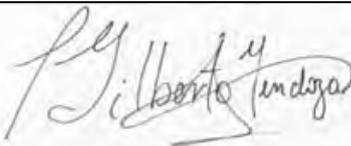
Lima, 2022

Informe de Similitud

Yo, MENDOZA DEL MAESTRO, GILBERTO, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del trabajo de suficiencia profesional titulado "Informe Jurídico sobre la sentencia de acción de amparo N° 3/2022 del Tribunal Constitucional: Nulidad de proceso expropiatorio en el marco de la Constitución de 1933 Expediente N° 04769-2017-PA/TC", del autor CARDENAS RIVERA, CHRISTIAN ARTURO, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 33%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 31/07/2022.
- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 11 de octubre del 2023

<u>MENDOZA DEL MAESTRO, GILBERTO</u>	
DNI: 40856192	Firma: 
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9549-9283	

RESUMEN DEL CASO

Informe Jurídico sobre la sentencia de acción de amparo N° 3/2022 del Tribunal Constitucional: Nulidad de proceso expropiatorio en el marco de la Constitución de 1933 Expediente N° 04769-2017-PA/TC

Con fecha 3 de julio de 2014, José Barragán Muro, José Genero Barragán Jiménez y Rosa Yolanda Jiménez Remond, como representantes de la Sucesión Intestada de Rosa Yolanda Jiménez Remond, interponen demanda de agravio constitucional (Acción de amparo) contra el Ministerio de Agricultura, la Dirección Regional de Agricultura del Gobierno Regional de Lambayeque y la Cooperativa Agraria de Producción Cahuide Ltda., por la afectación del derecho de propiedad. Como pretensión solicitan:

(i) Nulidad del acto de expropiación realizado por la Dirección de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, sustentado en el Decreto Supremo 032-72-AG de 13 de enero de 1972, a través del cual se apropia de 390.62 hectáreas de área cultivable (...)

(ii) Nulidad del acto de confiscación realizado por la Dirección de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, a través del cual se apropia e inscribe a su favor 155.15 hectáreas de tierras eriazas (...). (Poder Judicial 2014: 207)

La ponencia del Expediente N° 04769-2017-PA/TC Lambayeque fue declarada fundada en parte, mediante Sentencia 3/2022 del 13 de enero de 2022. El cual se declara NULO el Decreto Supremo N° 032-72-AG del 13 de enero de 1972, así como los actos administrativos, registrales y judiciales que deriven del mismo.

De la misma manera, el Tribunal Constitucional formula reglas de solución producto de la nulidad de la Resolución.

Como parte del problema jurídico principal nos formulamos la pregunta de carácter formal si es constitucionalmente válido que el Tribunal Constitucional, dentro de sus competencias de garantía constitucional de los derechos fundamentales -como el derecho de propiedad-, tenga los alcances sobre los actos públicos o privados, en el marco de un ordenamiento constitucional derogado.

Al respecto, señalamos que se identifica un problema en la aplicación, por parte del colegiado, del artículo 45°, inciso 5, del Código Procesal Constitucional: "Si el agravio consiste en una omisión, el plazo no transcurrirá mientras ella subsista". Y por ello, respondemos con una negativa a la pregunta principal, debido a que el Tribunal Constitucional está vulnerando el principio de irretroactividad de las normas, establecido en el artículo 103° de la Constitución Política del Perú.

Asimismo, nos formulamos, como pregunta secundaria de fondo, si las reformas constitucionales de los artículos 29° y 47° de la Constitución Política de 1933, modificaron la naturaleza del régimen económico del Estado con referencia al derecho de propiedad, en el marco de un proceso de Reforma Agraria.

Que la protección constitucional observe la afectación de un hecho realizado con anterioridad a la vigencia de la presente Constitución, estaría retrotrayendo sus efectos al periodo anterior de un ordenamiento jurídico constitucional diferente, el cual el derecho de propiedad está contenido dentro de los lineamientos de una política pública, bajo un distinto régimen económico, con otras características y naturaleza, al que se pretende aplicar. Y peor aún, el derecho de propiedad ya se encuentra extinto por un proceso administrativo de expropiación. Por tanto, no hay derecho de propiedad que continúe con vida jurídica hasta nuestros tiempos.

Se concluye que, dichas reformas de la Constitución de 1933 modificaron la naturaleza del Régimen Económico del Estado Peruano y la protección del derecho de propiedad. Es por ello que no es posible sentenciar que el derecho de propiedad que se pretende proteger en la STC N° 3/2022 del Tribunal Constitucional continúa en permanente afectación.

Por último, como parte importante del presente caso es necesario señalar que la emisión del Decreto Supremo N° 032-72-AG, norma que expropia 390.62 hectáreas de terreno cultivable, es válida conforme al principio de interpretación constitucional "Unidad de la Constitución". Modificatorias de los artículos 29°, y 47°, aunado con los artículos 31°, 34°, 35° y 38° de la Constitución de 1933, le brinda a la ley la fuerza y potestad para que regule los procesos y permisos constitucionales para afectar el derecho de propiedad a través de un proceso expropiatorio; y por qué no con una norma de menor rango como un Decreto Supremo.

En referencia al tratamiento de los terrenos eriazos, el numeral 11 del artículo 194° de la Constitución de 1933, es claro al prescribir literalmente que estos terrenos son considerados rentas de los Concejos Departamentales; por tanto, son del Estado. En el presente caso, a pesar de no existir prueba fehaciente por parte de la parte demandante que demuestre la propiedad de dichas áreas. Los terrenos de calidad eriazo son de propiedad del Estado; por tanto, no existe confiscación alguna sobre dichos terrenos.

INDICE

I.	JUSTIFICACIÓN	5
II.	INFORMACIÓN DEL CASO MATERIA DE ANÁLISIS:	6
III.	IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES DEL CASO:	6
IV.	POSICIÓN JURÍDICA DE LAS PARTES INVOLUCRADAS:	10
4.1.	Sujeto Pasivo – José Barragán Muro, José Genaro Barragán Jiménez y Rosa Yolanda Jiménez Remond	10
4.2.	Sujeto Activo – Estado	11
4.2.1.	Gobierno Regional de Lambayeque	11
4.2.2.	Ministerio de Agricultura y Riego	12
4.3.	Tribunal Constitucional	12
V.	IDENTIFICACIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS:	13
5.1.	Problema jurídico principal	13
5.2.	Problemas jurídicos secundarios relativos a la forma	13
5.3.	Problemas jurídicos secundarios relativos al fondo	13
VI.	CUESTIONES PRELIMINARES	14
6.1.	Ordenamiento Jurídico Aplicable en el Tiempo	14
6.2.	Contexto Histórico: La Reforma Agraria del Siglo XX	16
VII.	ANÁLISIS Y OPINIÓN SOBRE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS	17
7.1.	Problema jurídico principal	17
7.2.	Problemas jurídicos secundarios relativos al fondo	22
7.3.	Problemas jurídicos secundarios relativos a la forma	34
VIII.	CONCLUSIONES	35
IX.	BIBLIOGRAFÍA	38

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1	Datos Generales del Caso Materia de Análisis	6
Cuadro 2	Descripción Técnica de los Predios Expropiados Según Registros_Públicos	7
Cuadro 3	Área Expropiada y Modalidad de Pago Según DS N° 032-72-AG	9
Cuadro 4	Artículos de la Constitución Política del Perú referente a la Ley y el Derecho de Propiedad.....	28

LISTA DE FIGURA

Figura 1	Línea de Tiempo de Normas Aplicables en el Tiempo	15
----------	---	----



I. JUSTIFICACIÓN

El presente informe tiene como objetivo analizar la sentencia de garantía constitucional de amparo del Tribunal Constitucional N° 3/2022. El mismo que versa sobre la protección del derecho de propiedad, en el marco de un proceso expropiatorio, bajo el amparo de la Constitución Política de 1933, ejecutado durante la Reforma Agraria del gobierno de facto del general Juan Velazco Alvarado.

La pretensión del demandante es lograr la nulidad de dos actos administrativos: (i) la expropiación de un terreno de propiedad privada para uso de cultivo y (ii) la confiscación de un terreno eriazado, el cual los demandantes aseguran ser de su propiedad y no del Estado.

La relevancia de la presente sentencia de análisis es definir el sustento jurídico y advertir los criterios interpretativos del colegiado para los casos acontecidos bajo el marco normativo de una Constitución derogada. Ello significaría dar frente a dos dimensiones jurídicas históricamente diferentes; un proceso expropiatorio ejecutado hace más de 50 años en base a realidades políticas y sociales de aquella época. Y el desarrollo de métodos y principios interpretativos de las normas constitucionales y la defensa de los derechos fundamentales desde una actual perspectiva.

Asimismo, el Tribunal Constitucional al no advertir las reformas constitucionales de dos artículos de la Constitución de 1933 (artículos 29° y 47°), omite las finalidades de las causas expropiandi establecidas en la referida carta magna.

Reforma que generó, con relación a la protección del derecho de propiedad, una diferencia con las constituciones de 1979 y 1993. Y que el colegiado en diferentes resoluciones, desde su creación, ha considerado que las tres cartas contienen las mismas protecciones constitucionales sobre el derecho de propiedad, otorgando soluciones de defensa, del mencionado derecho, equivocadas.

El presente informe jurídico se desarrolló con información obtenida de la misma sentencia del Tribunal Constitucional, así como del expediente completo que contiene los legajos de las diferentes instancias. Los mismos que fueron solicitados con fecha 27 de abril de 2022 y atendido por el Tribunal Constitucional con fecha 01 de mayo de 2022. Obteniendo un total de 1,038 fojas que conforman el expediente.

II. INFORMACIÓN DEL CASO MATERIA DE ANÁLISIS:

Cuadro 1 Datos Generales del Caso Materia de Análisis

DATOS	CONTENIDO
Sentencia Tribunal Constitucional	Pleno. Sentencia 3/2022 Exp. N° 04769-2017-PA/TC Lambayeque (Recibido el 07/12/2017)
Expediente Poder Judicial	Exp. 02512-2014-0-1706-JR-CI-01 Segunda Sala Civil de derecho Civil, Sub-Especialidad Constitucional del Distrito Judicial de Lambayeque. Total de Fojas: 1038
Área del Derecho sobre el contenido de la Sentencia	Derecho Constitucional (Derecho de propiedad y proceso expropiatorio)
Garantía Constitucional	Acción de amparo
Demandante	<ul style="list-style-type: none"> ▪ José Barragán Muro ▪ Representantes de la Sucesión de Rosa Yolanda Jiménez Remond: Rosa Yolanda Jiménez Remond y José Genero Barragán Jiménez.
Demandado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministerio de Agricultura Domicilio real: Av. Alameda del Corregidor N° 155, distrito de la Molina, Lima ▪ Procurador de la Defensa del Ministerio de Agricultura Casilla Electrónica N° 578 ▪ Procuraduría Pública de la Dirección Regional de Agricultura del Gobierno Regional de Lambayeque Casilla Electrónica N° 4771 ▪ Cooperativa de Producción Cahuide LTDA Domicilio real: Calle Junin N° 918 del distrito de Lambayeque, Lambayeque
Instancia	Última instancia Tribunal Constitucional
Resolución	Declarada fundada en parte la demanda

III. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES DEL CASO:

- El 17 de febrero de 1965, mediante Escritura Pública emitida por el Notario Público y de hacienda Luís Galindo Pardo, la sociedad conyugal conformada por el señor Genaro Barragán Muro y la señora Yolanda Jiménez Remond adquieren de doña Delia Baca y Baca los fundos San Pedro, con una extensión de ciento setenta y cinco hectáreas (175 has), con dominio inscrito a fojas cuatrocientos sesenta y nueve del tomo cien del Registro de Propiedad inmueble. Asimismo, bajo el mismo instrumento

de transferencia, los fundos Esquen y Huabal, con una extensión conjunta de sesenta hectáreas (60 has), con dominio inscrito a fojas cuarenta del tomo ciento treinta y seis del Registro de la Propiedad Inmueble¹.

Cuadro 2 Descripción Técnica de los Predios Expropiados Según Registros Públicos

N°	PREDIO	ÁREA INSCRITA	INSCRIPCIÓN REGISTRAL
1.	San Pedro	175 hectáreas	Fojas 469, Tomo 100 del Registro de Propiedad Inmueble. Partida Electrónica N° 02186985 Zona Registral N° II – Sede Chiclayo ²
2.	Esquen y Huabal	60 hectáreas	Fojas 40, Tomo 136 del Registro de Propiedad Inmueble. Partida Electrónica N° 02188222 Zona Registral N° II – Sede Chiclayo ³

- El 3 de octubre de 1968, mediante un golpe de Estado al gobierno del presidente constitucional arquitecto Fernando Belaunde Terry, se inicia el gobierno militar del general Juan Velazco Alvarado. Dicho gobierno militar denominado "Primera del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas" duraría hasta 1975 con el Golpe de Estado del general Francisco Morales Bermúdez.
- Mediante Decreto Ley N° 17716 del 24 de junio de 1969, se promulgó la Ley de Reforma Agraria.
- El 18 de agosto de 1970, la Sub-Dirección de Reforma Agraria y Asentamiento Rural de la Zona Agraria II notifica al señor Genaro Barragán Muro que el área total de los predios San Pedro y Anexos era de 545.77 hectáreas con una afectación total de 390.62 hectáreas⁴.
- Con fecha 13 de enero de 1972 se emite el Decreto Supremo N° 032-72-AG, a través del cual se aprueba el plano definitivo de afectación correspondiente al predio rústico "San Pedro y Anexos", ubicados en los distritos de Chiclayo, Pimentel y San José, de las provincias de Chiclayo y Lambayeque, ambos del departamento de Lambayeque. El área afectada es de 390.62 hectáreas de cultivo. Expropiándose "las maquinarias, herramientas, implementos agrícolas, aperos, animales de trabajo y demás muebles existentes en el citado predio rustico, necesarios para el mantenimiento de la unidad de producción".

No obstante, se advierte que en los considerandos del decreto supremo se menciona "que por Resolución N° 086/71, de 21 de mayo de 1971, la

¹ Expediente 02512-2014-0-1706-JR-CI-01 de la Segunda Sala Civil de Lambayeque – Sub-Especialidad Derecho Constitucional. Fecha: 03/07/2014, foja 207.

² Expediente 02512-2014-0-1706-JR-CI-01 de la Segunda Sala Civil de Lambayeque – Sub-Especialidad Derecho Constitucional. Fecha: 03/07/2014, fojas 30 - 51.

³ Expediente 02512-2014-0-1706-JR-CI-01 de la Segunda Sala Civil de Lambayeque – Sub-Especialidad Derecho Constitucional. Fecha: 03/07/2014, fojas 53 - 62.

⁴ Expediente 02512-2014-0-1706-JR-CI-01 de la Segunda Sala Civil de Lambayeque – Sub-Especialidad Derecho Constitucional. Fecha: 03/07/2014, foja 66.

Dirección de Zona Agraria N° II – Lambayeque, ha declarado la afectación con fines de Reforma Agraria de 545 Has. 7,700 m², del predio rústico "SAN PEDRO Y ANEXOS", ubicado en los distritos de Chiclayo, Pimentel y San José de las provincias de Chiclayo y Lambayeque (...)"

De acuerdo con la norma de referencia, el Decreto Supremo es resuelto conforme a lo dispuesto por los artículos 52° y 53° del Texto Único Concordado del Decreto Ley N° 17716.⁵ El cual establece el plazo de la vía administrativa, posterior a la emisión del Decreto Supremo al que refiere el artículo 50° de la ley. Consignando que luego de 15 días de notificado el propietario debe cumplir con lo que señala el decreto bajo el apercibimiento de ejecutar el proceso expropiatorio vía judicial.

Asimismo, en caso de negativa por parte del propietario, la Dirección General de Reforma Agraria tiene la potestad de acudir al Juez de Tierras o Juez de Primera Instancia de la provincia con el fin de solicitar la posesión del bien y consignar el valor de la indemnización.

Conforme al artículo 3° del Decreto Supremo N° 032-72-AG, "El justiprecio será abonado al propietario en la forma establecida por los artículos 177° y siguientes del Texto Único Concordado del Decreto Ley N° 17716, hechas las deducciones a que hubiere lugar"⁶.

- Con fecha 12 de febrero de 1974, a través de demanda de expropiación judicial, el Juez de Tierras del departamento de Lambayeque, otorga Escritura Pública de Traslación de Dominio del fundo "San Pedro y Anexos a favor de la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, por un área de 390.62 has. Declarándose al señor Genaro Barragán Muro en rebeldía por oponerse al proceso expropiatorio.

El mismo instrumento declara el monto de indemnización por la suma de tres millones trescientos sesenta y dos mil novecientos ochenta y seis con 41/100 soles, que se abona de la siguiente forma de pago: En efectivo la cantidad de un millón ochenta y cuatro mil novecientos ochenta y seis con 41/100 soles depositados en el Banco de la Nación de Chiclayo, consignados conforme al recibo 67375 de fecha 13/10/1972. Y en bonos de la deuda agraria de la clase "A", "B", y "C", la suma de dos millones doscientos setenta ocho mil soles depositados en el Banco de la Nación según certificado número 1165 de fecha 06/11/1972.

⁶ Artículo 177 Decreto Ley N° 1776.- Los Bonos de la Deuda Agraria y las acciones de Fomento Industrial se utilizarán para abonar a los propietarios de predios expropiados de éstos conforme a Ley. (...)

Cuadro 3 Área Expropiada y Modalidad de Pago Según DS N° 032-72-AG

ÁREA EXPROPIADA DECLARADA EN LA EE.PP DE TRASLACIÓN DE DOMINIO	MODALIDAD DE PAGO	MONTO SOLES	RECIBO SUSTENTATORIO
390.62 has "San Pedro y Anexos"	Efectivo	1'084,986.41	67375 (13/10/1972)
	Bonos de la deuda agraria "A", "B" y "C"	2'278,000.00	1165 (06/11/1972)
MONTO TOTAL		3'362,986.41	

- La Dirección de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, conforme se destaca en la sentencia, "sin acto formal", inscribe a su favor 155.15 hectáreas de tierras eriazas correspondientes al predio San Pedro y anexos. Inscritos en las mismas fojas y tomos consignados en el párrafo precedente.
- Con fecha 3 de julio de 2014, José Barragán Muro, José Genero Barragán Jiménez y Rosa Yolanda Jiménez Remond, como representantes de la Sucesión Intestada de Rosa Yolanda Jiménez Remond, interponen demanda de agravio constitucional (Acción de amparo) contra el Ministerio de Agricultura, la Dirección Regional de Agricultura del Gobierno Regional de Lambayeque y la Cooperativa Agraria de Producción Cahuide Ltda., por la afectación del derecho de propiedad. Como pretensión solicitan:
 - (i) Nulidad del acto de expropiación realizado por la Dirección de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, sustentado en el Decreto Supremo 032-72-AG de 13 de enero de 1972, a través del cual se apropia de 390.62 hectáreas de área cultivable (...)
 - (ii) Nulidad del acto de confiscación realizado por la Dirección de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, a través del cual se apropia e inscribe a su favor 155.15 hectáreas de tierras eriazas (...). (Poder Judicial 2014: 207)
- El Procurador Público Regional Adjunto del Gobierno Regional de Lambayeque se apersona, contestando la demanda, mediante escrito de Apersonamiento, de fecha 04 de setiembre de 2014, además formula las excepciones de Falta de Agotamiento de la vía Administrativa y Cosa Juzgada.
- Los demandantes proceden a presentar recurso de agravio constitucional contra el fallo de apelación, Con fecha 25 de agosto de 2017, por la Segunda sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque que declara infundada la demanda.

- Sentencia del Tribunal Constitucional decide:
 - “1. Declarar *FUNDADA* en parte la demanda; en consecuencia, *NULO* el Decreto Supremo 032-72-AG, de 13 de enero de 1972, que dispone la afectación con fines de Reforma Agraria del predio rústico San Pedro y Anexos (...), con una superficie afectada de 390 hectáreas y 6200 m², así como todos los actos administrativos, registrales y judiciales que deriven del mismo, conforme a lo expuesto *ut supra*.
 2. Declarar *IMPROCEDENTE* la demanda, en cuanto pretende la devolución de 155.15 hectáreas de terrenos eriazos, por las razones expuestas en esta sentencia”. (Tribunal Constitucional 2017: 1)

IV. POSICIÓN JURÍDICA DE LAS PARTES INVOLUCRADAS:

4.1. Sujeto Pasivo – José Barragán Muro, José Genaro Barragán Jiménez y Rosa Yolanda Jiménez Remond

- Solicitan en la demanda de Acción de Amparo lo siguiente:

En el petitorio de la demanda declarar nulo los siguientes actos:

- Nulidad del Decreto Supremo N° 032-72-AG, de 13 de enero de 1972, mediante el cual se apropia de un área de 390.62 hectáreas de terreno cultivable.
- Nulidad del acto de confiscación realizado por la Dirección de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, el cual se apropia de un área de 155.15 hectáreas de terrenos eriazos correspondiente al predio San Pedro y Anexos. (Poder Judicial 2014: 207)

Por tanto, restituir el derecho de propiedad sobre los terrenos indicados (Poder Judicial 2014: 207)

- La solicitud de la declaración de la nulidad de los actos administrativos referidos en el párrafo anterior, se sustentan porque el proceso expropiatorio de los terrenos de propiedad de los demandantes se realizaron bajo el ámbito de una norma de inferior jerarquía, tal como fue el Decreto Supremo N° 032-72-AG, del 13 de enero de 1972, y no como lo estableció la Constitución de 1933 (norma vigente durante la emisión del Decreto Supremo), el cual exigía la expropiación “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”⁷.

⁷ Artículo 47° Constitución de 1933: El Estado favorecerá la conservación y difusión de la mediana y la pequeña propiedad rural; y podrá, 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.

- Nótese que en la alegación de los demandantes consideran ser propietarios de dos tipos de terrenos con una extensión total de 545.77 hectáreas⁸ reconocidos a través de la notificación realizada el 18 de agosto de 1970, por la Sub Dirección de Reforma Agraria y Asentamiento Rural de la Zona Agraria II y lo consignado en el Decreto Supremo N° 032-72-AG. De acuerdo con dichos documentos se diferencian una extensión de 390 has y 6,200 m² de área cultivable, los mismos que son materia de expropiación; y una extensión de 155 has y 1,500.00 m² de terreno eriazo, que no son reconocidos como área expropiable debido a que la Dirección de Reforma Agraria los asume como titular de dichas tierras por lo que no se fija justiprecio.
- Por último, sostienen que el inmueble expropiado denominado San Pedro no pasó por el conducto regular de transferencia de propiedad, alegando que debió realizarse en un primer momento la inscripción registral a nombre de la Dirección de Reforma Agraria y que se inscribió "de frente" o directamente a nombre de la Cooperativa Cahuide. Además, que los predios denominados Esquen y Huabal siguen a nombre de la Dirección de Reforma Agraria, por lo que exigen su restitución.

4.2. Sujeto Activo – Estado

4.2.1. Gobierno Regional de Lambayeque

- El Sujeto Activo contesta en la demanda que el proceso expropiatorio se realizó bajo el marco del Decreto Ley N° 17716 "Ley de Reforma Agraria", "la misma que no ha sido declarada inconstitucional". Por lo que "el Decreto Supremo expropiatorio se sustenta en diversas disposiciones de dicha norma".
- Formula las excepciones de falta de agotamiento de la vía administrativa y de cosa juzgada.
- Declara que existían vías específicas que satisfacen el derecho reclamado. De acuerdo con el demandado, la resolución que ordenó el otorgamiento de la escritura de traslación de propiedad, del 12 de febrero de 1974, otorgado por el Primer Juzgado de Tierras de la Zona Agraria a favor de la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, no fue impugnado oportunamente.
- La demanda de amparo ha sido presentada fuera del plazo conforme al artículo 44 del Código Procesal Constitucional: Debió interponerse "(...) (i) posterior a la publicación del Decreto Supremo 032-72-AG, diario oficial El Peruano el 15 de enero de 1972; (ii) desde que se realizó la transferencia del predio (11 de octubre de 1973); (iii) desde que se otorgó la respectiva escritura pública (12 de febrero de 1974); (iv) cuando se inscribió la

⁸ He de considerar que el Decreto Supremo N° 032-72-AG reconoce un área total de 545 hectáreas con 7,700.00 metros cuadrados, siendo este el numero correcto. En el quinto párrafo de los "Antecedentes" de la sentencia se señala una extensión de 745 Has y 7,700.00 m², siendo éste un error del Tribunal al consignar el número.

*transferencia de dominio (18 de diciembre de 1983); o, (v) desde que se solicitó la recomposición del expediente (mayo de 2002)*⁹.

- Declara que el Sujeto Pasivo se benefició con el pago del justiprecio fijado en 3'362,986.41 soles de oro, abonándose 1'084,986.41 soles de oro en el Banco de la Nación, los mismos que fueron destinados para el pago de los beneficios sociales de los trabajadores y otras cargas sociales establecidos al predio San Pedro; y 2'270,000.00 soles de oro en bonos de la deuda agraria de clase A, B y C depositados en el Banco de la Nación en el año de 1972, conforme a los recibos consignados en la contestación de la demanda. Los mismos que fueron en parte destinados al pago de deudas del expropiado Genaro Barragán Muro al Banco de Fomento Agropecuario.
- Por último, con relación a la notificación a la esposa del señor Barragán (Sujeto Pasivo), ésta ha prescrito de acuerdo a lo que prescribe el artículo 44°, inciso 1 del Código Procesal Constitucional.

4.2.2. Ministerio de Agricultura y Riego

- Formula la excepción de cosa juzgada.

4.3. Tribunal Constitucional

- La ponencia del Expediente N° 04769-2017-PA/TC Lambayeque fue declarada fundada en parte, mediante Sentencia 3/2022 del 13 de enero de 2022. El cual se declara NULO el Decreto Supremo N° 032-72-AG del 13 de enero de 1972, así como los actos administrativos, registrales y judiciales que deriven del mismo.
- De la misma manera, el Tribunal Constitucional formula las siguientes reglas de solución producto de la nulidad de la Resolución y de sus actos:
 - a. Considerar si el predio afectado fue transferido a título oneroso a terceros. En caso de ser afirmativo, se debe pagar el valor del precio de mercado, previa tasación actualizada, "imputando parte del pago al dinero depositado judicialmente o a los bonos que tenga en su poder los demandantes o sus sucesores".
 - b. En caso de que las transferencias de los predios fueron a título gratuito, por parte del Estado, y su condición es de abandonados, éstos deben ser devueltos a sus propietarios originales o a sus sucesores. Si hay ocupación por parte de terceros, se procede al pago, conforme a la regla precedente.
 - c. Si los predios afectados no fueron dispuestos o asumidos por el Estado, sea eriaz o no, estos deben ser devueltos a sus propietarios originales o sucesores.

⁹ Expediente 02512-2014-0-1706-JR-CI-01 de la Segunda Sala Civil de Lambayeque – Sub-Especialidad Derecho Constitucional. Fecha: 03/07/2014, fojas 244 – 252.

- d. Los demandante o sucesores tienen el derecho de discutir judicialmente, si lo consideran pertinente, los daños y perjuicios por la expropiación irregular y su privación del derecho de propiedad. (2017: 9-10)
- En relación con el justiprecio que *“fue depositado judicialmente o entregado en bonos, deberá compensarse con el valor de los terrenos afectados y dispuestos por el Estado, a título oneroso o en forma gratuita. (...)”* (Tribunal Constitucional 2017: 10)

V. IDENTIFICACIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS:

5.1. Problema jurídico principal

- ¿Es constitucionalmente válido que el Tribunal Constitucional, dentro de sus competencias de garantía constitucional de los derechos fundamentales -como el derecho de propiedad-, tenga los alcances sobre los actos públicos o privados, en el marco de un ordenamiento constitucional derogado (y bajo las directivas de un gobierno de facto)?

5.2. Problemas jurídicos secundarios relativos a la forma

- Conforme al fundamento de voto de la magistrada Ledesma Narváez ¿Es necesario determinar si la pretensión de la parte demandante necesitó de instancia probatoria?
- Determinar si debió ser declarado fundado el recurso de excepción de cosa juzgada, en primera instancia, conforme al proceso judicial expropiatorio ejecutado en la década del 70.

5.3. Problemas jurídicos secundarios relativos al fondo

- Determinar si las reformas constitucionales de los artículos 29° y 47° de la Constitución de 1933, modificaron la naturaleza del régimen económico del Estado con referencia al derecho de propiedad, en el marco de un proceso de Reforma Agraria.
- Conforme al ordenamiento jurídico vigente durante el proceso expropiatorio de los terrenos, materia del presente caso. ¿Fue válido la emisión y aplicación del Decreto Supremo N° 032-72-AG?
- Determinar, para el presente caso, si la emisión del Decreto Supremo N° 032-72-AG fue suficiente para el reconocimiento del derecho de la propiedad de un área de terreno, contraviniendo lo consignado en el Registro de Predios de la SUNARP.
- Considerando que la parte demandante reclama la devolución del derecho de propiedad de terrenos eriazos “confiscados” por el Estado. ¿Por qué se considera a estos terrenos como parte de la

propiedad del Estado y no de particulares? ¿Cuál es la norma que autoriza al Estado consignarlos de su propiedad?

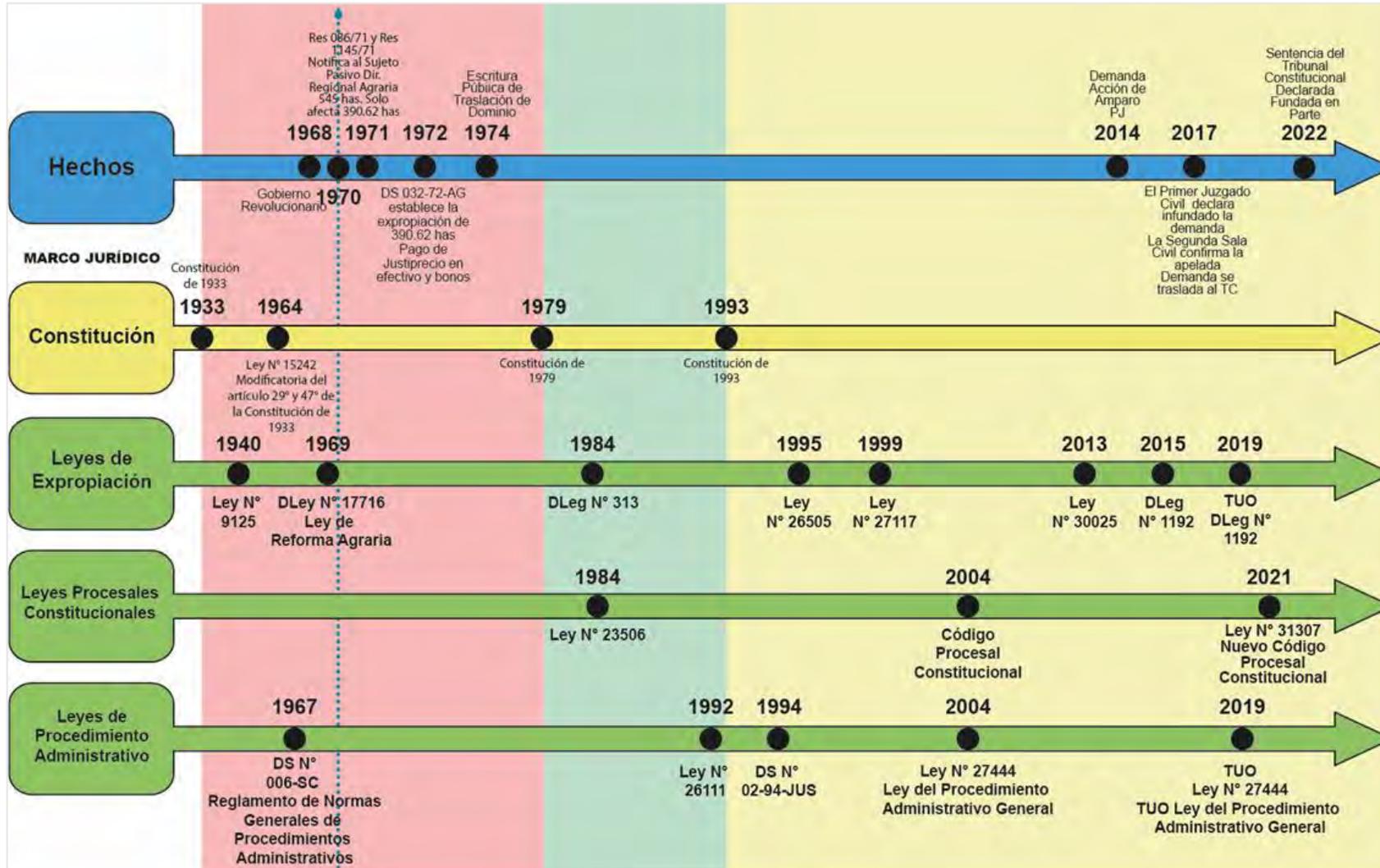
VI. CUESTIONES PRELIMINARES

Es necesario brindar, en el presente informe, un contexto tanto normativo como histórico, con el objetivo que el lector considere, en su análisis crítico, algunos factores externos e internos que dirigieron a las instituciones administrativas, instancias judiciales y al Tribunal Constitucional a emitir sus actos, dentro de un ámbito normativo, político y social diferentes.

6.1. Ordenamiento Jurídico Aplicable en el Tiempo

- El artículo 29° de la Constitución Política de 1933 fue modificada por Ley N° 15242 del 28 de noviembre de 1964.
- El artículo 47° de la Constitución Política de 1933 fue modificada por Ley 15242 del 28 de noviembre de 1964.
- La Junta Revolucionaria, con fecha 3 de octubre de 1968, emite el Decreto Ley N° 1 de la Junta Revolucionaria denominado "Estatuto del Gobierno Revolucionario". En su artículo 5° señala que "El Gobierno Revolucionario actuará conforme a las disposiciones del presente Estatuto y a las de la Constitución del Estado, Leyes y demás disposiciones en cuanto sean compatible con los objetivos del Gobierno Revolucionario".
- El 24 de junio de 1969 se promulgó el Decreto Ley N° 17716, Ley de Reforma Agraria.
- Emisión del Decreto Supremo N° 032-72-AG del 13 de enero de 1972, a través el cual se expropia 390.62 hectáreas de cultivo correspondientes al predio San Pedro y anexos.

Figura 1 Línea de Tiempo de Normas Aplicables en el Tiempo



6.2. Contexto Histórico: La Reforma Agraria del Siglo XX

La Reforma Agraria no fue en el Perú una política pública inicialmente ideada por el régimen militar de los años setenta. Se tiene registros que la Reforma fue discutida a mediados de la década del cincuenta, en el gobierno de Prado, a través de la comisión Beltrán, que evalúa y recomienda la posibilidad de instaurar una reforma agraria. Asimismo, los vientos ideológicos de izquierda provenientes de la Revolución Cubana de 1959, influyó en la juventud universitaria de Sudamérica, sumado con el alza de la población indígena (campesinos) de las haciendas de la serranía como La Convención, generó un fenómeno social de exigencia de una reforma agraria en el Perú.

Es a través de la política instaurada, por el presidente norteamericano John F. Kennedy, denominada “Alianza para el Progreso” que se suma, para América Latina, como una alternativa a la revolución cubana (de corte comunista) con el fin de brindar el impulso al desarrollo, particularmente en la zona rural que permita reducir las desigualdades económicas y sociales de la población.

Es pues, la tierra un bien necesario para reducir la desigualdad social, impulsar la educación y la riqueza en el poblador campesino.

Fue de suma importancia que el Estado, a través de un gobierno democrático propulse la reforma agraria, antes que lo genere el estallido de una revolución campesina y triunfe un gobierno de carácter comunista. (Benavente 2019)

En un primer momento, la clase política y militar del país consideraron, que a través del primer gobierno del arquitecto Fernando Belaunde (1963 – 1968), la Reforma Agraria se iba a concretar con los objetivos de progreso para la población campesina, que ya exigía a tope de una reforma integral que permita distribución de la riqueza -la tierra- en el país. Es más, se avanzó con el desarrollo de un marco normativo de la Reforma Agraria, que contaba con los elementos para que se realizara en las condiciones idóneas dentro de un gobierno democrático; será que las fuerzas políticas de aquel entonces frustrarían una ejecución correcta de dichas reformas.

“El 21 de mayo el gobierno de Fernando Belaunde promulgó la Ley de Reforma Agraria.

(...) La Ley, sin embargo, no tuvo un alcance profundo, pues en el Congreso la oposición aprista y odríista (APRA-UNO) recortó el proyecto de ley de tal manera que esta no pudo cumplir con sus objetivos de transformar y democratizar el régimen de propiedad agraria”. (Instituto de Estudios Peruanos 2022)¹⁰

Es así en ese contexto, se hicieron algunas reformas constitucionales en el marco del proceso expropiatorio y protección del derecho de propiedad. Mediante Ley N° 15242, del 28 de noviembre de 1964, los

¹⁰ INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS La Reforma Agraria. Consulta: 25 de junio de 2022.
<https://lineadetiempo.iep.org.pe/public/2/la-reforma-agraria>

artículos 29° y 47° de la Constitución de 1933 sufrieron modificaciones con referencia a las causas expropiandi, brindándole mayor espacio de acción y competencia a la ley en referencia a los procedimientos específicos de la expropiación para las tierras materia de Reforma Agraria.

Con esta base normativa establecida en la Constitución, el Régimen Militar del General Juan Velazco Alvarado, tendrá el camino despejado para que a través de decretos leyes ejecute las reformas normativas necesarias para avalar la Reforma Agraria en la intensidad que se produjo, generando un cambio estructural económico, social y político en el país.

VII. ANÁLISIS Y OPINIÓN SOBRE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

La presente sentencia, materia de análisis, serán abordados, bajo dos ámbitos: (i) Dar sustento jurídico a los cuestionamientos y fundamentos sobre los problemas jurídicos relativos a la forma y al fondo identificados durante todo el proceso y (ii) estructurar la sustentación principal dando respuesta a problemas jurídicos secundarios identificados de fondo y forma con el fin de brindar una base al sustento de la posición del problema jurídico principal.

7.1. Problema jurídico principal

- ¿Es constitucionalmente válido que el Tribunal Constitucional, dentro de sus competencias de garantía constitucional de los derechos fundamentales -como el derecho de propiedad-, tenga los alcances sobre los actos públicos o privados, en el marco de un ordenamiento constitucional derogado?

Con el fin de responder a la pregunta del problema jurídico principal, es necesario reiterar la posición del Tribunal Constitucional con referencia al alcance de la protección de los derechos fundamentales.

En el tercer considerando de la STC N°3/2022, el Tribunal Constitucional valida emitir pronunciamiento sobre el fondo del proceso expropiatorio de la década del 70 del siglo pasado, alegando que el derecho de propiedad se encuentra permanentemente afectado en el tiempo -por la emisión de un Decreto Supremo que expropia terrenos de cultivos-; por lo que no hay plazos que transcurra mientras subsista tal afectación.

Para ello, consigna la aplicación del artículo 45°, inciso 5, del Código Procesal Constitucional:

“Si el agravio consiste en una omisión, el plazo no transcurrirá mientras ella subsista”.

Sin embargo, se identifica un problema en la aplicación de la referida norma por parte del colegiado. Y por ello, respondemos con una negativa a la pregunta principal, debido a que el Tribunal Constitucional está vulnerando el principio de irretroactividad de las normas, establecido en el artículo 103° de la Constitución Política del Perú¹¹.

Para un mejor entender de nuestra afirmación, es necesario invocar el escenario que nos coloca la sentencia sobre el derecho de propiedad en el ámbito del ordenamiento constitucional derogado (Constitución de 1933): Persona con derecho de propiedad de un inmueble (predio) afectado por un proceso expropiatorio en el año de 1972.

Esta "Persona con derecho de propiedad", la calificamos como un individuo que tiene el dominio sobre un bien inmueble, un terreno de cultivo, que ha sido afectado por un proceso expropiatorio, normado y regulado por la Constitución Política de 1933 y sus leyes, respectivamente.

Haciendo un paréntesis, el escenario contrario sería el de un sujeto que continua con la propiedad del terreno de cultivo -sin ser afectado por algún proceso expropiatorio-, con el derecho de propiedad reconocido y amparado por la Constitución de 1933. Luego de derogado el ordenamiento jurídico constitucional se traslada ese derecho, reconociéndose en un nuevo pacto social, concretizándose en la Constitución Política de 1979, bajo el amparo de un nuevo ordenamiento constitucional y bajo los lineamientos de un régimen "económico social de mercado". Este derecho de la propiedad contiene nuevos límites¹², consignando las causas expropiandi del proceso expropiatorio. Del mismo modo, ocurre con el derecho de propiedad bajo el amparo de la Constitución de 1993¹³.

Emitir un pronunciamiento, en este caso, bajo la única regla de agravio de un derecho constitucional por omisión, permitiría peligrosamente trasladar la aplicación de una norma jurídica de un contexto normativo a otro que es menos restrictivo o viceversa para el derecho de propiedad.

De acuerdo con la lógica utilizada por el Tribunal Constitucional, -y con el riesgo de no caer en la aplicación retroactiva normativa en el tiempo-, el colegiado predeterminó que los alcances de la garantía constitucional solo deben velar por derechos que continúan en afectación permanente. Sin embargo, desde nuestra posición es necesario advertir (i) que el derecho de propiedad que se pretende proteger ya está extinto (bien o mal), pero extinto y (ii) la protección

¹¹ Constitución Política de 1993, Artículo 103.- (...) La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. (...)

¹² Artículo 125° de la Constitución Política de 1979

¹³ Artículo 2° Numeral 16° y artículo 70° de la Constitución Política de 1993

del derecho de propiedad debería ser sobre la afectación realizada dentro de la vigencia del nuevo pacto social; es decir, bajo el amparo de la Constitución de 1993.

Que la protección constitucional observe la afectación de un hecho realizado con anterioridad a la vigencia de la presente Constitución, estaría retrotrayendo sus efectos al periodo anterior de un ordenamiento jurídico constitucional diferente, el cual el derecho de propiedad está contenido dentro de los lineamientos de una política pública, bajo un distinto régimen económico, con otras características y naturaleza, al que se pretende aplicar. Y peor aún, el derecho de propiedad ya se encuentra extinto por un proceso administrativo de expropiación. Por tanto, no hay derecho de propiedad que continúe con vida jurídica hasta nuestros tiempos.

Definitivamente es la política pública, que instaura el gobierno militar, en el marco de un Régimen Económico que postula un ordenamiento constitucional el que nos dará las luces para verificar el contenido o sustancia que contiene el derecho de propiedad. Esa vinculación del derecho de propiedad con el Régimen Económico brindará los lineamientos para que el operador jurídico interprete la aplicación de la norma en función de los límites que el ordenamiento jurídico constitucional permita.

No obstante, el problema principal que identificamos y que su respuesta nos permitiría declarar improcedente el presente caso, es la aplicación de la norma en el tiempo. Desde nuestra posición existen tres periodos diferentes, limitadas por cada ordenamiento jurídico constitucional (Constitución Política de 1933, 1979 y 1993). Cada pacto social tiene diferentes, aunque al parecer similares, normas que ordenan a los órganos públicos de carácter constitucional y derechos fundamentales, que están condicionados a factores económicos, políticos e históricos de la época.

Por ejemplo, el régimen económico de la Constitución Política de 1979 es diferente, en contenido, a la establecido por la Constitución Política de 1993. Si bien ambas, en la doctrina forman parte de la "economía social de mercado", donde se promueve el libre mercado, la competencia, el empleo, la salud, la educación y otros servicios. En la Constitución Política de 1993, aumenta el contenido de su concepto agregando el aspecto a la protección del medio ambiente ante las actividades económicas del mercado¹⁴.

No es posible que los efectos de una norma vigente – como el Código Procesal Constitucional- recoja junto con la bandera de la protección de los derechos fundamentales, actos que ocurrieron en ordenamientos constitucionales derogados. Se debe tener en cuenta

¹⁴ STC N° 03066-2019-AA/TC Fundamentos N° 3, 4 y 5: "Más aún, el Tribunal entendió en el fundamento 102 de tal citada sentencia lo siguiente: En una economía social de mercado, la concesión es una técnica reconocida en el Derecho Administrativo, mediante la cual se atribuyen derechos a privados para el ejercicio de una actividad económica, por ejemplo, sobre los recursos naturales renovables y no renovables, como potestad soberana del Estado para regular su aprovechamiento."

que, ante un acto administrativo ejecutado en los años 70, el derecho de propiedad se extinguió. Mas allá de si se realizó de acuerdo al procedimiento establecido en la Constitución y en las leyes. Es un derecho que ya no existe. Y ninguna norma vigente, en este ordenamiento constitucional, puede retrotraer sus efectos para “Resucitar” al derecho extinto.

Para ello es necesario que la sentencia no entre en contradicción con la Constitución vigente sobre lo que versa en el “Principio de irretroactividad de las normas” (artículo 103). Se requiere que la Carta Magna le brinde – como propuesta de solución- la autorización expresa para que revise afectaciones de derechos fundamentales (como el derecho de propiedad) en ordenamientos constitucionales derogados. Es decir, sumar a la retroactividad de la ley penal más beneficiosa al reo, la protección constitucional de los derechos fundamentales, especificando el derecho de propiedad; ello siempre y cuando esté condicionado posteriormente a la revisión del proceso expropiatorio, si éste se ejecutó de acuerdo al contexto histórico, régimen económico y político de las normas aplicables de aquel tiempo.

Sin embargo, haciendo otro paréntesis, no debemos dejar de formularnos la pregunta si la falta de cancelación de los bonos de reforma agraria permite que el derecho de propiedad continúe “vivo” y que su afectación perdure en el tiempo. Lamentablemente, consideramos negativa la respuesta, ya que la reforma constitucional del artículo 29° y que analizaremos posteriormente, expresamente señala que las condiciones de pago de la indemnización se realicen, como alternativa, a través de bonos de aceptación obligatoria.

Por lo expuesto, se desprende dentro de este razonamiento que la Constitución de 1993 no le brinda al Tribunal Constitucional las competencias para revisar y retrotraer su protección constitucional a afectaciones de derechos por actos administrativos públicos o actos privados.

Para que el Tribunal revise dichas afectaciones -anteriores a la vigencia de la actual Constitución- es necesario contar con una reforma constitucional que le permita retrotraer sus efectos de protección constitucional. Sin embargo, ello no solo termina con esa autorización, sino que debe realizar además un análisis que evalúe la homologación del derecho de propiedad que ha sido afectado. Es decir, que el contenido (concepto, alcances, límites y vinculación con el Régimen Económico) del derecho de propiedad debe ser similar al vigente pacto social.

Para una mejor comprensión de dicha afirmación consignamos lo mencionado por el profesor Mejorada:

“(…), con el ánimo de objetivar la cuestión sobre los alcances de la propiedad, considero que sin importar el fundamento

ideológico que haya adoptado el dominio privado en un país, se debe considerar siempre los alcances de este derecho están relacionados con el régimen económico que opera en la sociedad. Es una relación innegable y necesaria". (Mejorada 2009: 75)

En base a lo mencionado por el profesor Mejorada, el análisis de la sentencia no concluye con la autorización y respeto de las normas en el tiempo, sino que se debe vigilar la vinculación existente entre el Régimen Económico de un país con el derecho de propiedad establecido en aquel ordenamiento jurídico. Recordemos que en aquel tiempo era de prioridad como política pública realizar la Reforma Agraria. Reestructurar la acumulación de tierras y desaparecer los grandes latifundios existentes de esa época.

Continúa el profesor rematando esa vinculación del derecho de propiedad y el Régimen Económico de un país o en el tiempo, señalando que no existe parecido entre el derecho de propiedad en un país que en otro. Asimismo, los derechos de propiedad, en diferentes periodos cronológicos, no son lo mismo.

Menciona sobre las economías cerradas, donde el Estado tiene mayor protagonismo en su actividad empresarial generando bienes. En estos casos la propiedad privada no se encuentra protegida porque no es considerada fuente de riqueza. Por lo que se admite limitaciones y un listado de causas expropiandi.

Al contrario, en las economías abiertas la riqueza se encuentra en la propiedad privada, ya que el Estado reduce su intervención en la actividad económica del país. Son los particulares los que generan esa riqueza; por lo que se brindan las condiciones para la producción y la generación del mercado. Dentro de esas condiciones se identifica la protección especial de la propiedad. Si bien dicha protección no es absoluta, ésta se encuentra protegida con el fin de incentivarla. (Mejorada 2009: 75 – 76)

Las modificaciones constitucionales que pasaremos analizar en el siguiente problema jurídico secundario nos permite afirmar que la economía que el Perú se adhiere es de carácter cerrado. Pues esa economía no es la misma que regula la Constitución Política de 1993. Es por ello, que mal se haría darle un mismo tratamiento en el concepto al derecho de propiedad de aquellos tiempos.

En consecuencia, de acuerdo con el argumento exhibido se concluye que el Tribunal Constitucional no es competente para que sus alcances de protección constitucional revisen las afectaciones al derecho de propiedad de un ordenamiento constitucional derogado, debido a que se estaría vulnerando el principio de irretroactividad de las normas establecido por la misma Carta Magna vigente.

Sin embargo, a la pregunta del problema jurídico principal se derivan otros problemas secundarios que deben abordarse, ya que el Tribunal

Constitucional se autoriza de forma errónea proteger el derecho de propiedad de una persona afectada por un proceso expropiatorio en el marco de la Constitución de 1933.

Dentro de estas preguntas se formula que si lo que se está protegiendo es el mismo derecho de propiedad con su contenido dentro de los parámetros del nuevo pacto social. Por ejemplo, si su vinculación con el Régimen Económico de la Constitución de 1933 es el mismo con la actual Constitución Política de 1993.

Por último, nos autorizamos hacer estas preguntas, ya que el Tribunal Constitucional en ninguno de sus sentencias que han sido motivadas por este tipo de afectación no advierte y omite las reformas constitucionales de los artículos 29° y 47° de la Constitución Política de 1933, efectuadas en el año de 1964; en el cual, desde nuestra consideración, que a través de una política pública de brindar un reparto equitativo de la riqueza en el país modifica estrictamente los límites de la propiedad privada y su vinculación con su Régimen Económico vigente de aquella época.

7.2. Problemas jurídicos secundarios relativos al fondo

- Determinar si las reformas constitucionales de los artículos 29° y 47° de la Constitución Política de 1933, modificaron la naturaleza del régimen económico del Estado con referencia al derecho de propiedad, en el marco de un proceso de Reforma Agraria.

Previo al régimen militar, en aras de preparación de una política de Reforma Agraria integral, se hicieron algunas modificatorias a los articulados de la Constitución de 1933. Los artículos 29° y 47°, mediante Ley N° 15242, del 28 de noviembre de 1964, sufrió serias modificaciones que no fueron advertidas en los fundamentos aprobados por el Tribunal Constitucional.

A continuación, se consigna las modificatorias:

Artículo original de la Constitución de 1933

Artículo 29.-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.

Artículo modificado por el Artículo 1 de la Ley N° 15242 (promulgada el 28-11-1964 y publicada el 30-11-1964):

Artículo 29.- La propiedad es inviolable. A nadie se puede privar de la suya sino en virtud de mandato judicial o por causa de utilidad pública o de interés social, probada legalmente y previa indemnización justipreciada. Cuando se trate 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.

Artículo original de la Constitución de 1933

Artículo 47.- El Estado favorecerá la conservación y difusión de la mediana y pequeña propiedad rural, y podrá, 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.

Artículo modificado por el Artículo 2 de la Ley N° 15242 (promulgada el 28-11-1964 y publicada el 30-11-1964):

Artículo 47.- El Estado favorecerá la conservación y difusión de la pequeña y mediana propiedad rural. La ley fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño 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.

Tal como se advierte, las causas materia de expropiación se amplían en el artículo 29° de la Constitución de 1933. Dando paso al "interés social" y específicamente a los casos de "*Reforma Agraria, (...)*", entre otros.

Definitivamente, tal como señala el profesor Mejorada siempre es necesario vincular el derecho propiedad con el régimen económico de un país. Verificar si los límites del derecho de propiedad se encuentran muy protegidos o es de apertura, permitiéndose diferentes causales de expropiación.

Tal como hacen referencia los profesores Baldo Kresalja y Cesar Ochoa al profesor *Gaspar Ariño Ortiz*, con relación a los modelos básicos de organización económica:

La primera un modelo básico de organización económica con prevalencia en la libertad económica o voluntad empresarial privada; en el otro extremo, como segundo modelo es la de un mayor protagonismo del Estado en la dirección económica. Con importancia en la "propiedad colectivizada de los medios de producción".

El autor con cierto cuadro de realidad admite que estos modelos no se ejecutan de forma estricta (ni blanco ni negro), pero se dan en realidades en forma de color gris, como una mixtura dentro de estos modelos.

No obstante, continua el autor que son dos los principios que tienen una dinámica tensa en la configuración del orden social: El primero, "el principio de libertad individual y subsidiariedad estatal", apoyado como base en el derecho de propiedad dentro de un sistema de mercado libre que satisface necesidades y el segundo "el principio de igualdad de todos los hombres y de solidaridad social" apoyado

por el Estado como el titular de los bienes y protagonista de la actividad comercial y económica. Obviamente con la batuta en las prestaciones sociales. Estas articulaciones de los principios mencionados, durante el tiempo y lugar, "radica las claves del Estado Moderno". (Kresalja, y Ochoa 2020) ¹⁵

Teniendo en cuenta lo citado, líneas arriba, es necesario considerar que dentro de los dos modelos consignados (i. libre decisión empresarial y ii. Dirección o planificación central), el Perú de la década de los setenta se acercó más a la dirección o planificación central, donde el Estado tiene mayor protagonismo en la actividad económica del País.

Lamentablemente dicha Reforma no se realizó, como en un primer momento estaba previsto, en un gobierno democrático; sino a través de un gobierno de facto.

Que, si bien el orden constitucional se rompió, las normas que se produjeron en aquella época, en lo que respecta al proceso expropiatorio, trató de continuar respetando los cánones constitucionales. Es más, como la Constitución autorizaba a la ley a una regulación "sin límites" sobre el proceso expropiatorio y establecía límites al derecho de propiedad. El gobierno militar de aquella época, a pesar de su violación al ordenamiento constitucional, adecuó sus propósitos a la norma vigente.

Con referencia a la definición del Régimen Económico de la Constitución Política de 1993 es reconocida como "social de mercado", tal como lo establece su artículo 58¹⁶. Al respecto, los profesores Baldo Kresalja y Cesar Ochoa señalan que el mercado junto a la propiedad privada aparece como "uno de los pilares en los que se fundamenta la constitución económica del Estado Moderno". Ahora, dentro de dicho razonamiento, determinan que la Constitución actual no hace referencia al término mercado, pero si a la economía social de mercado, el cual se le reconoce como el espacio donde se realizan las transacciones comerciales. (Kresalja, y Ochoa 2020) ¹⁷

¹⁵ KRESALJA, Baldo y Cesar OCHOA. 2020. Derecho constitucional económico (N° 8). Segunda edición digital. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Consulta: 18 de junio de 2022.

<https://search-ebshost-com.ezproxybib.pucp.edu.pe/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=2492598&lang=es&site=ehost-live>

¹⁶ CONSTITUCION DE 1993. Artículo 58.- La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

¹⁷ KRESALJA, Baldo y Cesar OCHOA. 2020. Derecho constitucional económico (N° 8). Segunda edición digital. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Consulta: 18 de junio de 2022.

<https://search-ebshost-com.ezproxybib.pucp.edu.pe/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=2492598&lang=es&site=ehost-live>

El modelo que cambia en la Constitución Política del Perú de 1993 es el de *“la libre iniciativa económica y la libre decisión empresarial”*. En esta etapa del periodo contemporáneo del Perú, la participación del Estado es mínima. Es más, la Constitución prescribe el principio de subsidiariedad del Estado establecido en el artículo 60° de la Constitución¹⁸.

Asimismo, conceptualizan a la economía social de mercado basándose en “(...) dos principios de liberalismo económico: el individualismo que postula la libertad del hombre y comprende el derecho de disponer libremente de su propiedad, y el principio de que la competencia económica es una vía adecuada para lograr el desarrollo. Se diferencia de ese liberalismo porque el mercado está organizado de manera consciente bajo un sistema de reglas o instituciones, con un objetivo determinado, sin por ello desconocer que la libertad es la que rige las decisiones económicas. Y, en segundo lugar, porque los objetivos sociales se encuentran en el mismo nivel que los objetivos económicos de la eficiencia, y porque fomenta la participación activa de los trabajadores en las empresas de cierta magnitud”. (Kresalja, y Ochoa 2020)¹⁹.

En nuestra historia republicana, del liberalismo del siglo XIX (Clásico), se pasó a un ordenamiento normativo de carácter social, reconocidas en las constituciones de 1920 y 1933. Para luego llegar a un régimen económico denominado “social de mercado”, reconocido en las constituciones de 1979 y 1993 y del cual erróneamente el Tribunal Constitucional toma en cuenta para sus considerandos, del presente caso.

Asimismo, el colegiado no advierte de la derogación de todo el texto del artículo 47° y la modificación del artículo 29° de la Constitución Política de 1933, que nos dirige a un contexto económico donde se amplía los límites del derecho de propiedad.

Se concluye que las reformas de los artículos 29° y 47° de la Constitución de 1933 modificó la naturaleza del Régimen Económico del Estado Peruano y la protección del derecho de propiedad. Es por ello que no es posible sentenciar que el derecho de propiedad que se pretende proteger en la STC N° 3/2022 del Tribunal Constitucional continua en permanente afectación. Ello debido a que su naturaleza no es la misma a la que ahora reconocemos bajo los términos de la Constitución de 1993.

¹⁸ CONSTITUCIÓN DE 1993. Artículo 60.- El Estado reconoce el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa. Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional. La actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal.

¹⁹ KRESALJA, Baldo y Cesar OCHOA. 2020. Derecho constitucional económico (N° 8). Segunda edición digital. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Consulta: 18 de junio de 2022.
<https://search-ebsohost-com.ezproxybib.pucp.edu.pe/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=2492598&lang=es&site=ehost-live>

Es más, a modo de conclusión afirmamos que el colegiado hace mal en intentar, mediante la aplicación normativa vigente, proteger el derecho de propiedad sobre un proceso expropiatorio realizado en un ordenamiento jurídico constitucional derogado. Como ya hemos mencionado en el título de contexto histórico de la reforma agraria, estas medidas que se establecieron fueron parte de un cambio de perspectiva de política pública con el fin de lograr el desarrollo social a través de la disminución de brechas sociales de la población campesina indígena, brindándole una repartición equitativa de la riqueza. Bien o mal -ésta no es la discusión del presente caso-, dichas medidas tenían el propósito de fundar un nuevo orden social y económico, que posteriormente llevaría al Perú a concretizar un nuevo régimen económico como es la "economía social de mercado", ya reconocida en las constituciones de 1979 y 1993.

A las finales, la presente sentencia del Tribunal Constitucional al parecer trata de proteger al derecho de propiedad, pero consideramos que hace todo lo contrario porque la propiedad no es solo el derecho que tengo sobre el bien, sino que es un sistema protegido por un Estado de Derecho que brinda una cantidad de garantías y que sobre estas conviven o funcionan dentro de una comunidad.

- Conforme al ordenamiento jurídico vigente durante el proceso expropiatorio de los terrenos, materia del presente caso. ¿Fue válido la emisión y aplicación del Decreto Supremo N° 032-72-AG?

Durante la elaboración del presente informe salió en publicación un artículo del profesor Martín Mejorada en relación con la presente sentencia de análisis. El da cuenta de las mencionadas modificatorias de los artículos 29°, 47° y 211° de la Constitución de 1933. No obstante, contradice su argumento de la revisión necesaria de la vinculación del Régimen Económico vigente con el derecho de propiedad, dando la razón de la interpretación y afectación continua en el tiempo del derecho de propiedad por parte del Tribunal Constitucional:

"El nuevo texto del artículo 47 no fue tan enfático sobre la ley previa requerida para una justa expropiación. Sin embargo, estimo que el artículo 29, aun después de su modificación, no deja duda de que se requiere una ley puntual que sirva de base para retirar el bien del dominio privado. Por tanto, el fundamento sustantivo del Tribunal conserva pleno valor"
(Mejorada 2022: 119)

El profesor Mejorada da cuenta de las modificatorias -que a pesar de ellas- intenta salvar de algún modo "el fundamento sustantivo del Tribunal" con la modificatoria consignada en el artículo 29° de la Constitución Política de 1933; al brindar un énfasis a la obligatoriedad de una ley previa y el respectivo justiprecio "para una justa expropiación". Y respalda que se declare fundada la nulidad del

Decreto Supremo N° 032-72-AG, norma que expropia 390.62 hectáreas de terreno cultivable.

Sin embargo, ¿ese era el espíritu constitucional -del derecho de propiedad, tal como señala la sentencia y el profesor Mejorada- después de las modificatorias referidas?

Tal como se sustentó líneas arriba, se afirma que no. Y ello ocurre porque el colegiado no advirtió de las modificatorias constitucionales. Asimismo, es necesario advertir que el artículo 29° contiene, de acuerdo con las causas expropiandi consignadas, dos tipos de condiciones:

La primera condición para las causas “*de utilidad pública o de interés social, probada legalmente y previa indemnización justipreciada*”. Su razón es permitir al Sujeto Activo la afectación del derecho de propiedad por motivos de utilidad pública (ejemplo proyectos de infraestructura pública) o interés social (ejemplo conjunto habitacionales), exigiendo previamente una ley expresa -del predio a expropiar- y el pago del justiprecio de forma obligatoria.

Y la segunda condición constitucional, establecida para otras causas expropiandi, que contiene una mayor apertura para que la ley regule el proceso expropiatorio, dentro de las políticas de reforma agraria - u otros- y que fueron motivo de modificación constitucional: “*Cuando se trate de expropiación con fines de Reforma Agraria (...), 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*”²⁰.

Asimismo, si se evoca el principio de interpretación constitucional denominado “Unidad de la Constitución” el cual “*La Constitución es un ordenamiento completo, integral, en el que cada una de sus disposiciones debe armonizarse con las demás. En la Constitución no caben contradicciones internas; por el contrario, la actitud debe ser la de encontrar coherencia a partir del conjunto de principios que deben aplicarse y a lo que se refiere la jurisprudencia del Tribunal en su conjunto.*”

Sobre este principio, el Tribunal Constitucional peruano nos dice que debemos interpretar la Constitución como una unidad, un todo, en conjunto y de sentido. Pues, el operador jurídico no debe interpretar de forma aislada, sino procurando la unidad y el conjunto de normas “cuyo núcleo básico lo constituyen las decisiones políticas fundamentales expresadas en el Poder Constituyente”.

²⁰ Segundo párrafo del artículo 29° de la Constitución (modificado por la Ley N° 15242 del 28 de noviembre de 1964)

Se debe evitar la contradicción, la superposición y la redundancia. Dicha interpretación debe tener como base las características del Estado de Derecho como es la separación de poderes, los derechos fundamentales y la descentralización. (Hakansson 2009: 63)

Debe entenderse que la Constitución Política es un ente, un sistema de normas que, en conjunto, tienen un solo fin y propósito tanto en los derechos que se le reconoce, en lo político, económico y organización estatal. El aspecto ideal que se pretende es no contar con articulados contradictorios o permitirnos interpretaciones literales que desconozcan otros artículos de la misma Carta Magna.

En el caso de la Constitución Política de 1933 se logra visualizar, a través de un conjunto de articulados, que el marco normativo constitucional tiene una actitud de liberar las restricciones de defensa del derecho de propiedad, a través de la ley para las causas de Reforma Agraria, entre otros.

El conjunto interpretativo con las demás normas constitucionales que se señalan sobre la materia de la propiedad no genera contradicción. Esto permite que la ley establezca las condiciones, restricciones y límites para que el proceso expropiatorio, por causa de Reforma Agraria, se desarrolle de acuerdo con los lineamientos de carácter legal.

Si se aprecia el siguiente cuadro donde se consigna todos los artículos constitucionales que hacen referencia a la propiedad, le otorgan a la ley las condiciones, el regimiento exclusivo, la fijación de límites, las restricciones, y las razones, entre otros.

Son seis artículos identificados que la Constitución Política de 1933 le brinda a la ley la potestad de regular casi "ilimitadamente" sobre el derecho de propiedad y sus límites, a través del proceso expropiatorio.

Cuadro 4 Artículos de la Constitución Política del Perú referente a la Ley y el Derecho de Propiedad

CONSTITUCIÓN DE 1933 ²¹	
Artículo 29°	La propiedad es inviolable. A nadie se puede privar de la suya sino en virtud de mandato judicial o por causa de utilidad pública o de interés social, probada legalmente y previa indemnización justipreciada. Cuando se trate 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, <u>la ley podrá establecer</u> que el pago de la indemnización se realice a plazos o en armadas o se cancele mediante bonos de aceptación obligatoria. <u>La ley señalará</u> los plazos de pago,

²¹ Negrita y subrayado nuestro.

CONSTITUCIÓN DE 1933 ²¹	
	el tipo de interés, el monto de la emisión y <u>las demás condiciones a que haya lugar: y determinará</u> la suma hasta la cual el pago de la indemnización será hecha necesariamente en dinero y previamente.
Artículo 31°	<u>La propiedad</u> , cualquiera que sea el propietario, <u>está regida exclusivamente por las leyes de la República</u> y se halla sometida a las contribuciones, gravámenes y limitaciones que ellas establezcan.
Artículo 34°	La propiedad debe usarse en armonía con el interés social. <u>La ley fijará los límites y modalidades del derecho de propiedad.</u>
Artículo 35°	<u>La ley puede, por razones de interés nacional, establecer restricciones y prohibiciones especiales</u> para la adquisición y transferencia de determinadas clases de propiedad, sea por su naturaleza, o por su condición, o por su situación en el territorio.
Artículo 38°	<u>El Estado puede, mediante una ley,</u> tomar a su cargo o nacionalizar los transportes terrestres, marítimos, fluviales, lacustres, aéreos u otros servicios públicos de propiedad privada, previa indemnización y de conformidad con las leyes existentes.
Artículo 47°	El Estado favorecerá la conservación y difusión de la pequeña y mediana propiedad rural. <u>La ley fijará la extensión máxima de tierra</u> de que puede ser dueño 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

Si se realiza una lectura integral de los articulados de la Constitución de 1933, se manifiesta la intención de brindar a la ley para los casos de Reforma Agraria los permisos de afectación del derecho de propiedad otorgando la posibilidad de establecer los límites o restricciones o procedimientos a través de la vía legal, tal como se advierte en la Ley General de Reforma Agraria que permite la adquisición de áreas de propiedad privada a través de Decretos Supremos²² por parte de la Dirección General de Reforma Agraria.

²² Artículo 14° de la Ley de Reforma Agraria - Decreto Ley N° 17716 (Fecha de Publicación: 25 de junio de 1969).- Son susceptibles de afectación, para los fines de Reforma Agraria, las superficies de los predios rústicos concedidas para las exploraciones o explotaciones de hidrocarburos y demás actividades mineras, con inclusión de las áreas reservadas por el Estado, cuando, a Silicio de la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, pudieran ser utilizadas dichas superficies en explotación agropecuarias, siempre que éstas no Interfieran en el desenvolvimiento de las actividades antes indicadas.

La afectación será acordada por Decreto Supremo a pedido de la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural.

No obstante, al conjunto de normas mencionadas y que nos permitirían concluir que los decretos supremos estarían permitidos por la ley para determinar la expropiación del derecho de propiedad de un predio; damos énfasis al artículo 31° de la Constitución Política del Perú de 1933, el cual señala que el derecho de propiedad solo está regida a las leyes de la República, es decir, la Constitución nos brinda un margen de interpretación abierto en la cual podemos inferir que la ley o ¿norma con rango de ley?, defina las condiciones del cómo se realizará el proceso de expropiación en aquella etapa especial de la vida republicana del Perú.

Definitivamente, dentro de nuestras consideraciones, es la Ley que permite, a través del permiso constitucional, que un Decreto Supremo formalice el proceso expropiatorio de un predio privado. No es necesario aplicar la regla de consignar el proceso expropiatorio específico de un terreno a través de la ley para los casos de Reforma Agraria.

Caso contrario, si se solicita para la primera condición de la causa expropiandi como son para los casos de interés público o interés social, será necesario consignarse en una ley y pagar previamente el justiprecio en efectivo.

Sin embargo, se nos formula la pregunta si los casos de Reforma Agraria es una causa expropiatoria de interés social, ya que los beneficiarios de dicho proceso son las cooperativas o pequeños agricultores trabajadores de dichas haciendas. Para el presente caso, al parecer, la Constitución le brida un tratamiento diferenciado, a pesar de tener similar naturaleza de causa.

Otro punto importante para considerar -y que sería materia de cuestionamiento-, es que la Ley de Reforma Agraria del año de 1969, se promulgó a través de un Decreto Ley y no a través de una ley; es decir que no se emitió por parte del Congreso de la Republica. Ello nos haría pensar que todo el proceso expropiatorio realizado en aquella época fue inconstitucional y por ende nulo. Sin embargo, después de concluido el gobierno militar, el proceso expropiatorio no fue anulado por lo que su vigencia se confirmó con el transcurrir del tiempo.

No obstante, ¿Por qué consideramos que la interpretación sistemática de la Constitución Política de 1933 nos permite inferir que la ley tiene toda la potestad para regular y definir que una norma de inferior jerarquía establezca el área afectada materia de expropiación?

La respuesta la encontramos en los antecedentes a esta reforma agraria del gobierno militar. Si nos remitimos al primer intento de Reforma Agraria que se promulgó durante el gobierno de Fernando Belaunde (1963 – 1968), a través de la Ley N° 15037, del 21 de mayo de 1964, aprobado por el Congreso de la Republica. Se aprecia en el Capítulo II “Del Procedimiento de Afectación”, en su artículo N° 62 literal h consigna que “(...) El Instituto revisará en todo caso el plano

definitivo, el mismo que será aprobado por el Poder Ejecutivo, mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de Agricultura²³ (...)". Asimismo, el artículo N° 64 señala que "Agotada la vía administrativa de afectación con la publicación del Decreto Supremo a que se refiere el inciso h) del Art. 62°, el Instituto notificará al propietario para que, en el plazo de 15 días siguientes a la notificación, cumpla con lo resuelto, bajo apercibimiento de hacerlo cumplir por la vía judicial"²⁴.

Con esta norma se concluye que el espíritu del legislador y como parte de la política pública que se quiso instaurar, a la vez de dar mayor celeridad al proceso expropiatorio, fue brindar constitucionalmente a la ley toda la potestad para que regule el proceso expropiatorio, incluyendo delegar a una norma de menor jerarquía la facultad de definir el área de afectación de la expropiación.

De la misma forma el gobierno militar hizo suyo el mismo procedimiento bajo el espíritu de dar a la ley – en este caso una norma con rango de ley- la fuerza normativa para regular la expropiación con fines de Reforma Agraria.

Es por ello que, desde un enfoque interpretativo de la Constitución y una mirada histórica (a través de los antecedentes), concluir en la afirmación que los decretos supremos tenían la validez legal y constitucional para determinar el área de afectación para los casos de expropiación en la Reforma Agraria militar.

- Determinar, para el presente caso, si la emisión del Decreto Supremo N° 032-72-AG fue suficiente para el reconocimiento del derecho de la propiedad de un área de terreno, contraviniendo lo consignado en el Registro de Predios de la SUNARP.

Tal como se señaló en el problema jurídico secundario anterior, la Constitución Política de 1933 autoriza a la ley a realizar la regulación específica del proceso expropiatorio para los casos de Reforma Agraria. Es a través del Texto Único Ordenado del Decreto Ley N° 17716 "Ley de Reforma Agraria" el cual se especifica los procedimientos para que el Estado determine las zonas, las características y las condiciones de los predios rústicos que serán materia de expropiación por tal reforma.

En cuanto con determinar si la emisión del Decreto Supremo N° 032-72-AG era el único instrumento administrativo público suficiente para el reconocimiento del derecho de propiedad de un predio, dejando de lado lo manifiesto en el Registro de Predios Inmuebles de los Registros Públicos.

A nuestra consideración, conforme al artículo 50° del TUO del Decreto Ley N° 17716²⁵ si era posible que solo a través del Decreto Supremo se

²³ Subrayado es nuestro

²⁴ Ibidem

determine el derecho de propiedad, ya que dicho artículo consigna el procedimiento de determinación del área de afectación, no solo con una discusión de la contraparte (propietario privado del bien), sino a través de un replanteo del plano de afectación, tal como señala el literal b) del mencionado artículo “b) *Transcurrido el plazo señalado se procederá a estudiar la titulación y demás documentos presentados y se verificará el plano o planos presentados por cada declarante, realizándose los estudios técnicos pertinentes, cuantificando y señalando el área sujeta a afectación.(...)”*

Autorizándose por último dentro del procedimiento lo establecido en literal g) de dicho artículo “(...) *Absuelto el grado, el Poder Ejecutivo aprobará el plano definitivo de afectación mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de Agricultura, que será publicado en el Diario Oficial”*.

Como se tiene conocimiento la inscripción de los Registros Públicos no es constitutiva sino declarativa, con fines de publicidad registral. Tal como ahora, existen entidades generadoras de catastro competentes para determinar el catastro de un centro poblado (COFOPRI), zona urbana (Municipalidad Provincial), o Zona Rural (Gobierno Regional).

En la época de Reforma Agraria de los años setenta, se le otorgó, mediante Ley, a la Dirección Zonal de Reforma Agraria y Asentamiento Rural la potestad de realizar la reformulación del área, medidas perimétricas y linderación de los terrenos de cultivos que serían materia de reforma agraria. Siguiendo la línea de interpretación, sería a través del Decreto Supremo, autorizado por la Ley de Reforma Agraria, que permitiría la declaración del derecho de propiedad, reconocida al momento del levantamiento de información técnica legal del predio afectado. Por tanto, la nulidad evocada por el Tribunal Constitucional es infundada.

- Considerando que la parte demandante reclama la devolución del **derecho de propiedad de terrenos eriazos “confiscados” por el Estado**. ¿Por qué se considera a estos terrenos como parte de la propiedad del Estado y no de particulares? ¿Cuál es la norma que autoriza al Estado consignarlos de su propiedad?

Como se ha mencionado en el título correspondiente a los hechos principales del caso, la parte demandante solicita la devolución de 155.15 hectáreas que fueron confiscados por el Estado. Sin embargo, el Tribunal Constitucional resuelve en su fundamento jurídico N° 12 que la parte demandante no acredita el derecho de propiedad de los terrenos eriazos que fueron confiscados a favor de la Cooperativa Cahuide.

Con fines de resolver las preguntas que se formulan en el presente problema jurídico es necesario definir “terreno eriazo” en el momento del acto administrativo de la presunta “confiscación” y verificar cual

es el instrumento normativo que autoriza que dichos terrenos son de propiedad del Estado.

Con referencia a la verificación del instrumento normativo debemos indicar que es el mismo artículo 194° de la Constitución Política de 1933 en su numeral 11 que señala *“Son rentas de los Concejos Departamentales, además de las se les asignen por leyes especiales, las siguientes: (...) 11- Los derechos de concesión de bosques, terrenos eriazos y de montaña”*.

Asimismo, a través del Decreto Ley N° 14197 *“Disponiendo que son de propiedad del Estado todos los terrenos eriazos del territorio nacional, incluyéndose los de Municipalidades, Sociedades de Beneficencia Pública y Corporaciones Estatales”* de fecha 05 de setiembre de 1962, señala en su artículo N° 01 que *“Son de propiedad del Estado todos los terrenos eriazos del territorio nacional, cualquiera que fuese el título anterior de adquisición, (...)”*.

Es esta misma norma que realiza una conceptualización de “terreno eriazo” en su artículo N° 03 *“Se consideran terrenos eriazos aquellos que no están sujetos a explotación, como son los no cultivados por falta o exceso de agua y demás terrenos improductivos; (...)”*.

Al respecto, nos hacemos la siguiente pregunta con relación a quien determina si un predio es eriazo o no. Pues la respuesta, desde nuestra consideración es la Dirección Zonal de Reforma Agraria y Asentamiento Rural quien es competente para realizar tal clasificación, tal como lo señala su Artículo 50° - TUO del Decreto Ley N° 17716, al autorizarse la reformulación de los planos con respecto a los límites y medidas perimétricas de un predio rural.

El Tribunal Constitucional no realiza un análisis si la transferencia del terreno considerado como eriazo fue en su oportunidad autorizado por el ordenamiento jurídico en el momento de la afectación. Lo que hizo más bien es considerar tácitamente a los terrenos eriazos dentro del marco de la vigencia del actual ordenamiento constitucional jurídico.

Tal como se demuestra, el Tribunal Constitucional no advirtió en su momento de las reformas constitucionales de 1964 de los artículos 29° y 47°. Sino que, si bien aun así no se haya realizado dichas modificatorias, el colegiado aplica los parámetros establecidos en la Constitución de 1993 a una afectación realizada en el año de 1972 vulnerando el principio de irretroactividad de las normas.

El colegiado solicita a la parte demandante demuestre la propiedad de los terrenos eriazos, y si estos son considerados en algún título de propiedad, caso contrario deberá reconocerse la propiedad y considerarse como una confiscación el actuar del Estado.

Lamentablemente la ley le otorga la potestad al Estado de delimitar, a través de un proceso administrativo establecido en el Decreto Ley N°14197, los terrenos eriazos, los mismos según la Constitución le pertenecen a los Concejos Departamentales (Estado).

Por tanto, no existiría confiscación de acuerdo con el ordenamiento jurídico de la época. Es más, cualquier cuestionamiento, al respecto, debió pasar por la impugnación del proceso administrativo que reguló el Decreto Ley N° 14197, acto que no incurrió la parte demandante.

7.3. Problemas jurídicos secundarios relativos a la forma

- Conforme al fundamento de voto de la magistrada Ledesma Narváez ¿Es necesario determinar si la pretensión de la parte demandante necesitó de instancia probatoria?

Se considera que la pretensión no requirió de instancia probatoria para determinar el derecho de propiedad reconocido en el Decreto Supremo N° 032-72-AG por una extensión total 545.77 hectáreas (390 has con 6,200 m² de terreno cultivable y 155 has con 1,500 m² de terreno eriazo). Ello debido a que el Decreto Supremo era la norma establecida en la Ley de Reforma Agraria para definir la extensión y por tanto determinar la extensión de la propiedad a través de un proceso administrativo establecido en el artículo 50° del TUO del Decreto Ley N° 17716 – Ley de Reforma Agraria.

- Determinar si debió ser declarado fundado el recurso de excepción de cosa juzgada, en primera instancia, conforme al proceso judicial expropiatorio ejecutado en la década del 70.

Por lo expuesto en el problema jurídico principal y al validarse que el Decreto Supremo era la norma expropiatoria aplicable para los terrenos de cultivo de acuerdo con el marco jurídico constitucional vigente, el recurso de excepción de cosa juzgada debió ser declarado fundado, ya que el demandante no continuó con la impugnación establecido en el procedimiento del TUO del Decreto Ley N° 17716 – Ley de Reforma Agraria.

Haciendo una lectura a la Ley de Reforma Agraria se aprecia que si existió un procedimiento administrativo previo y judicial que la parte demandante debió cursar para que su derecho de propiedad sea analizado por la entidad competente. Por tanto, el proceso expropiatorio dio por extinto el derecho de propiedad, a través de un proceso judicial regulado en la ley, hecho que generó la calidad de cosa juzgada, debiéndose haberse declarado fundado la excepción de cosa juzgada en primera instancia de la demanda.

Para el Tribunal Constitucional los procesos expropiatorios de la década del setenta bajo el amparo de la Constitución Política del Perú de 1933 se ordenan bajo la premisa que si no hay ley y pago del justiprecio anticipado en efectivo es nula cualquier otra actuación. Sin embargo, tal como hemos expuesto, hubo omisiones por parte del

colegiado y una errada aplicación de la norma en el tiempo que llevo a una sentencia parcialmente desarrollada y sesgada a favor del actual ordenamiento jurídico constitucional, la misma que no tiene nada que hacer en su aplicación para el caso.

VIII. CONCLUSIONES

- Se ha sustentado que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 3/2022, sobre la protección por agravio constitucional al derecho de propiedad por un proceso expropiatorio, de la década del setenta (70) del siglo pasado, bajo los lineamientos de la Constitución Política de 1933, tiene como principal cuestionamiento la aplicación de las normas en el tiempo.
- Por lo que no compartimos la posición del Tribunal Constitucional que establece sobre los alcances del Código Procesal Constitucional que otorga las competencias para la protección ante un agravio constitucional de los derechos fundamentales que continúan en afectación bajo los lineamientos de un ordenamiento jurídico constitucional derogado. El solo establecer dicho razonamiento sería aplicar normas retroactivas en el tiempo. Acción limitada por el artículo 103° de la Constitución Política del Perú que regula el principio de irretroactividad de las normas. Ver título 7.1 Problema jurídico principal.
- El análisis de la sentencia sobre el fondo del caso nos permite sustentar que los límites al derecho de propiedad bajo los términos de la Constitución Política de 1933 fueron distintos al establecido en la Constitución Política de 1979 y a la que rige actualmente. Primero, la omisión de las reformas constitucionales de los artículos 29° y 47° de la Constitución Política de 1933, realizada en el año de 1964, redujeron los límites al derecho de propiedad, ampliándose las causas de expropiación por motivos de Reforma Agraria. Autorizando al Estado, mediante Ley, establecer los límites, las condiciones y los procedimientos de expropiación. Ver título 7.2 Problemas jurídico secundario relativo al fondo (Determinación si las reformas constitucionales de los artículos 29° y 47° de la Constitución Política del 1933 modificaron la naturaleza del régimen económico con referencia al derecho de propiedad)
- Advertir que las reformas de 1964, junto con la correspondiente invocación del principio de interpretación constitucional denominado "Unidad de la Constitución", permitiría observar que la Carta Magna de 1933 en sus artículos 29°, 31°, 34°, 35°, 38° y 47° autoriza a la Ley establecer la causa expropiandi por Reforma Agraria, consignar las condiciones, las contribuciones, gravámenes, limitaciones, restricciones y prohibiciones especiales, así como nacionalizar los servicios de propiedad privada, entre otros sobre el derecho de propiedad.
- Con relación al Decreto Supremo N° 032-72-AG, cuestionado en el presente caso por el Tribunal Constitucional, es completamente valido y eficaz, ya que es la Ley de Reforma Agraria, autorizada

constitucionalmente, la que permite su emisión para determinar el área de afectación dentro del marco de un proceso expropiatorio. Ver título 7.2 Problemas jurídico secundario relativo al fondo (Validez de la emisión y aplicación del Decreto Supremo N° 032-72-AG)

- Con referencia al cuestionamiento si el Estado es propietario de los terrenos eriazos y si existió un proceso de confiscación sobre los que tenía posesión la parte demandante. Se ha determinado que el numeral 11° del artículo 194° de la Constitución Política de 1933 señala que son rentas de los Consejos Departamentales (Es decir del Estado) “todos los terrenos eriazos”. Asimismo, el Decreto Ley N° 14197 permite la disposición de estos por parte del Estado. Asimismo, dicha norma conceptualiza a los terrenos eriazos en su artículo N° 03. Por tanto, se concluye que no existió confiscación por parte del Estado. Ver título 7.2 Problemas jurídico secundario relativo al fondo (Con referencia a la devolución del derecho **de propiedad de terrenos eriazos “confiscados” por el Estado**)
- Dentro del ámbito procedimental se advierte que no era necesario de una etapa probatoria, ya que la ley, permite a un Decreto Supremo realizar la delimitación del derecho de propiedad a través de un proceso establecido en la Ley de Reforma Agraria. Asimismo, la misma ley permite cuestionar por la vía administrativa y judicial el proceso expropiatorio, acto que la parte demandante no tomo en cuenta, por lo que la excepción de cosa juzgada debió declararse fundada. Ver título 7.3 Problemas jurídicos secundarios relativos a la forma (Fundamento de voto de la magistrada Ledesma Narváez)

Conforme a lo expuesto en el presente Informe Jurídico, el TUO del Decreto Ley N° 17716 – Ley de Reforma Agraria establecía un procedimiento administrativo y judicial con respecto a las impugnaciones al proceso expropiatorio. En el presente caso, de acuerdo con el expediente obrante, se advierte que el Sujeto Pasivo, en una primera instancia, no estuvo de acuerdo con la expropiación; sin embargo, no continuó con la impugnación del proceso por lo que en vía judicial continuó el procedimiento establecido en la ley consignándose en parte los valores en bonos y pago en efectivo el justiprecio. Por tanto, el proceso expropiatorio dio por extinto el derecho de propiedad, a través de un proceso judicial regulado en la ley, hecho que generó la calidad de cosa juzgada, debiéndose haberse declarado fundado la excepción de cosa juzgada en primera instancia de la demanda. Ver título 7.3 Problemas jurídicos secundarios relativos a la forma. (Determinar si debió ser declarado fundado el recurso de excepción de cosa juzgada, en primera instancia).

- Por último, y como conclusión principal del presente caso, es necesario afirmar que, si bien el Tribunal Constitucional tuvo la intención, a través de la Sentencia N° 3/2022, proteger el derecho de propiedad. El colegiado, a nuestra consideración, hace todo lo contrario; ya que la lógica del derecho de propiedad de la década del setenta del siglo pasado tuvo otra naturaleza, protegida a través de un sistema

constitucional. Y que por un cambio de perspectiva en las políticas públicas como fue la implementación de una reforma agraria, bien o mal realizada, ésta origina en el tiempo, la formación de un régimen económico "social de mercado". Un régimen que se sustenta en la igualdad de condiciones, con derechos y protección del derecho de propiedad dentro de la actividad del mercado.

Desconocer ese contexto histórico y normativo (constitucional y legal) del derecho de propiedad en esa época es transgredir el sistema que ahora es soporte de nuestra protección del derecho de propiedad.



IX. BIBLIOGRAFÍA

- ASAMBLEA CONSTITUYENTE
1979 Constitución Política del Perú de 1979. Lima, 13 de julio.
<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H630898>
- BENAVENTE, Gonzalo
2019 *La Revolución y la tierra*. [videograbación]. Lima: Internet Archive: Consulta 5 de julio de 2022.
<https://archive.org/details/la-revolucion-y-la-tierra>
- CONGRESO CONSTITUYENTE DEL PERÚ
1933 Constitución Política del Perú de 1933. Lima, 29 de marzo.
<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H630897>
- CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRATICO
1993 Constitución Política del Perú de 1993. Lima, 31 de octubre.
<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H682678>
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA
2004 Ley N° 28237. Código Procesal Constitucional. Lima, 31 de mayo.
<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H682683>
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA
2021 Ley N° 31307. Nuevo Código Procesal Constitucional. Lima, 23 de julio.
<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1288461>
- HAKANSSON, Carlos
2009 “Los principios de interpretación y precedentes vinculantes en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano. Una aproximación”. *Revista Dikaion: revista de fundamentación jurídica*. Bogotá, número 18, pp. 55-77.
https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/1625/Principios_de_interpretacion_y_precedentes_vinculantes.pdf
- INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS
La Reforma Agraria. Consulta: 25 de junio de 2022.
<https://lineadetiempo.iep.org.pe/public/2/la-reforma-agraria>
- KRESALJA, Baldo y Cesar OCHOA
2020 *Derecho constitucional económico* (N° 8). Segunda edición digital. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Consulta: 18 de junio de 2022.
<https://search-ebsohost-com.ezproxybib.pucp.edu.pe/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=2492598&lang=es&site=ehost-live>
- MEJORADA, Martín
2009 “La necesidad de expropiar: a propósito de la Ley N° 29310”. *Revista IUS ET VERITAS*, Lima, volumen 19, número 38, pp 74 – 79.

- MEJORADA, Martín
2022 "El Tribunal Constitucional a favor de la propiedad". *Revista Gaceta Civil & Procesal Civil*. Lima, número 105, pp. 117-119.

- MINISTERIO DE AGRICULTURA
1970 Decreto Supremo N° 265-70-AG. Texto único Concordado del Decreto Ley N° 17716, sus ampliatorias y conexas. Lima, 18 de agosto.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H647610>

- MINISTERIO DE AGRICULTURA
1972 Decreto Supremo N° 032-72-AG. Lima, 13 de enero.

- PODER JUDICIAL
2014 Expediente 02512-2014-0-1706-JR-CI-01 Segunda Sala Civil de Lambayeque– Sub-Especialidad Derecho Constitucional. Sentencia: 25 de agosto de 2017.

- RUBIO CORREA, Marcial
2013 *Aplicación de la Norma Jurídica en el Tiempo*. Segunda Edición. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
2009 Expediente N° 864-2009-PA/TC. Sentencia 28 de agosto de 2009.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/00864-2009-AA.html>

- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
2017 Expediente N° 04769-2017-PA/TC. Sentencia 3/2022. 14 de febrero de 2022.

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/04769-2017-AA.pdf>

- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
2019 Expediente N° 03066-2019-AA/TC. Sentencia 20 de enero de 2022.

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/03066-2019-AA.pdf>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 3/2022

EXP. N.º 04769-2017-PA/TC
LAMBAYEQUE
GENARO BARRAGÁN MURO
Y OTRO

Firmado digitalmente por:
FERRERO COSTA Augusto FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 10/02/2022 08:59:20-0500

RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 13 de enero de 2022, los magistrados Ferrero Costa, Sardón de Taboada, Miranda Canales, Blume Fortini y Espinosa-Saldaña Barrera (con fundamento de voto) han emitido la sentencia que resuelve:

Firmado digitalmente por:
SARDON DE TABOADA Jose
Luis FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 07/02/2022 17:42:43-0500

1. Declarar **FUNDADA** en parte la demanda; en consecuencia, **NULO** el Decreto Supremo 032-72-AG, de 13 de enero de 1972, que dispone la afectación con fines de Reforma Agraria del predio rústico San Pedro y Anexos constituido por las tierras denominadas Esquen y Huabal, Tepe y La Huerta, con una superficie afectada de 390 hectáreas y 6200 m², así como todos los actos administrativos, registrales y judiciales que deriven del mismo, conforme a lo expuesto ut supra.
2. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda, en cuanto pretende la devolución de 155.15 hectáreas de terrenos eriazos, por las razones expuestas en esta sentencia.

Asimismo, la magistrada Ledesma Narváez emitió un voto en fecha posterior declarando improcedente la demanda de amparo.

Firmado digitalmente por:
MIRANDA CANALES Manuel
Jesus FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 14/02/2022 11:57:53-0500

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y los votos antes referidos, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

SS.

FERRERO COSTA
SARDÓN DE TABOADA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
LEDESMA NARVÁEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Firmado digitalmente por:
BLUME FORTINI Ernesto
Jorge FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 11/02/2022 17:56:25-0500

Firmado digitalmente por:
LEDESMA NARVAEZ
Marianella Leonor FAU 20217267618
soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 09/02/2022 09:33:25-0500

Firmado digitalmente por:
REATEGUI APAZA Flavio
Adolfo FAU 20217267618 soft
Motivo: Doy fe
Fecha: 14/02/2022 18:56:37-0500

Firmado digitalmente por:
ESPINOSA SALDAÑA BARRERA
Eloy Andres FAU 20217267618
soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 03/02/2022 09:25:45-0500



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04769-2017-PA/TC
LAMBAYEQUE
GENARO BARRAGÁN MURO
Y OTRO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 13 días del mes de enero de 2022, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Ferrero Costa, Sardón de Taboada, Miranda Canales, Blume Fortini y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia; sin la intervención del magistrado Ramos Núñez en atención a la Resolución Administrativa N.º 172-2021-P/TC. Asimismo, se agrega el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera. Se deja constancia de que la magistrada Ledesma Narváez votó en fecha posterior.

ASUNTO

El recurso de agravio constitucional interpuesto por don Genaro Barragán Muro y otros contra la resolución de fojas 574, de 25 de agosto de 2017, expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

El 3 de julio de 2014, José Barragán Muro, por derecho propio; y, José Genero Barragán Jiménez y Rosa Yolanda Jiménez Remond, como representantes de la Sucesión de Rosa Yolanda Jiménez Remond, interponen demanda de amparo contra el Ministerio de Agricultura, la Dirección Regional de Agricultura del Gobierno Regional de Lambayeque, el Procurador Público encargado de la defensa del Ministerio de Agricultura y la Cooperativa Agraria de Producción Cahuide Ltda., por la presunta afectación de su derecho de propiedad.

Solicitan que se declare nulo el acto de expropiación realizado por la Dirección de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, consistente en el Decreto Supremo 032-72-AG de 13 de enero de 1972, a través del cual se apropia inconstitucionalmente de 390.62 hectáreas de área cultivable correspondientes al Predio San Pedro y Anexos, inscritos a fojas 479 del Tomo 100 y a fojas 40 del Tomo 136 del Registro de Propiedad Inmueble de Chiclayo. Asimismo, solicitan la nulidad del acto de confiscación realizado por la Dirección de Reformar Agraria y Asentamiento Rural, a través del cual unilateralmente (sin acto formal) se apropia e inscribe a su favor 155.15 hectáreas de tierras eriazas correspondientes al Predio San Pedro y Anexos, inscritos a fojas 479 del Tomo 100 y a fojas 40 del Tomo 136 del Registro de Propiedad Inmueble de Chiclayo, respectivamente. En ambos casos, refiere que no se han respetado las normas constitucionales que resguardan el derecho de propiedad, por lo que solicitan se repongan las cosas al estado anterior a la afectación de su derecho de propiedad.

Señalan que Genaro Barragán Muro y Rosa Yolanda Jiménez Remond adquirieron la propiedad de los predios (i) San Pedro, y (ii) Esquen y Huabal, con una extensión de 545.77 hectáreas, de las cuales 390.62 eran terrenos cultivables y 155.15 tierras eriazas,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04769-2017-PA/TC
LAMBAYEQUE
GENARO BARRAGÁN MURO
Y OTRO

como se aprecia del plano de adquisición que se acompaña a la demanda. Además, así consta en la notificación de 18 de agosto de 1970, donde la Sub Dirección de Reforma Agraria y Asentamiento Rural de la Zona Agraria II le informa al Sr. Genaro Barragán Muro que el área total de los predios San Pedro y Anexos (donde se incluye: Esquen y Huabal, Tepe, La Huerta, y San Pedro) era de 545.77 hectáreas, pero que solo serían afectadas 390.62 hectáreas. Ello también se aprecia del plano de expropiación y transferencia a favor de la Comunidad Campesina Cahuide.

Señalan que el procedimiento de expropiación de las 390.62 hectáreas se realizó sin considerar lo dispuesto por el artículo 70 de la Constitución, pues no se realizó por mandato de una ley del Congreso de la República como lo establecían las Constituciones de 1933, 1979 y 1993, sino a través del Decreto Supremo 032-72-AG. Además, respecto al justiprecio refieren que nunca cobró suma alguna, generándose una ilusoria cancelación (por bonos que nunca cobró). También señala que la expropiación de 390.62 hectáreas no respetó la propiedad de la cónyuge de Genaro Barragán Muro, Rosa Yolanda Jiménez Remond, pues ambos eran propietarios, como sociedad conyugal; y, por tanto, todo acto de transferencia requería para su validez de la participación de ambos cónyuges. Sin embargo, Rosa Yolanda Jiménez Remond nunca fue emplazada.

Añaden que la expropiación de las 155.15 hectáreas es inconstitucional, pues estos terrenos eran eriazos. Según el Decreto Supremo 032-72-AG (que reconoce que el predio San Pedro y Anexos tiene una extensión de 745 Has. y 7,700 m², pero que sólo expropiarían 390 Has. y 6,200 m²) y al plano de expropiación y transferencia a favor de la Comunidad Campesina Cahuide, el área cultivable era de 390.62 hectáreas, por lo que las tierras eriazas (155.15 hectáreas) no debían ser expropiadas, más aún si sobre ella no se fijó justiprecio ni tampoco hubo apariencia de pago mediante bonos de reforma agraria, por lo que cuando la Dirección de Reforma Agraria asume la titularidad de dichas tierras, lo hace mediante un acto inconstitucional, sin que exista ley del Congreso.

Finalmente, sostienen que el predio San Pedro nunca estuvo inscrito a nombre de la Dirección de Reforma Agraria y que se inscribió “de frente” a nombre de la Cooperativa Cahuide. Asimismo, que los predios Esquen y Huabal siguen inscritos a nombre de dicha dirección, por lo que es posible que el Estado les pueda restituir la propiedad que aún mantiene.

El 4 de setiembre de 2014, el Procurador Público Regional Adjunto del Gobierno Regional Lambayeque contesta la demanda formulando las excepciones de falta de agotamiento de la vía administrativa, y de cosa juzgada. Asimismo, al contestar la demanda, solicita que aquella sea declarada improcedente, pues

- a) Existían vías específicas igualmente satisfactorias para la protección del derecho reclamado, pues la resolución que ordenó el otorgamiento de la escritura de traslación de la propiedad, no fue impugnado oportunamente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04769-2017-PA/TC
LAMBAYEQUE
GENARO BARRAGÁN MURO
Y OTRO

- b) La demanda de amparo fue presentada fuera del plazo previsto por el artículo 44 del Código Procesal Constitucional; esto es, que la demanda pudo interponerse (i) luego de la publicación del Decreto Supremo 032-72-AG, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de enero de 1972; (ii) desde que se ordenó la transferencia del predio (11 de octubre de 1973); (iii) desde que se otorgó la respectiva escritura (12 de febrero de 1974); (iv) desde que se inscribió la traslación de dominio (18 de diciembre de 1983); o, (v) desde la fecha en que se solicitó la recomposición del expediente (mayo de 2002).
- c) El pago del justiprecio fue fijado en 3 362 986.41 soles de oro, abonándose en efectivo 1 084 986.41 soles de oro depositados en el Banco de la Nación (recibo 67375, de 13 de octubre de 1972); y 2 270 000.00 soles de oro en bonos de la deuda agraria de las Clases A, B y C, depositados en el Banco de la Nación según certificado 1165, de 6 de noviembre de 1972.
- d) Con el dinero pagado en efectivo el juzgado de tierras dispuso el pago de los beneficios sociales de los trabajadores y otras cargas sociales pertenecientes al predio San Pedro, y con parte de los bonos agrarios se pagaron deudas del expropiado Genaro Barragán Muro al Banco de Fomento Agropecuario, oficina de Chiclayo (1 813,473.87 soles oro), de modo que el dinero fue utilizado en beneficio del expropiado.
- e) Sobre la notificación a Rosa Yolanda Jiménez Remondo, como copropietaria de los predios afectos, el plazo para cuestionar ello es el mismo que el de su esposo y herederos, conforme lo establece el artículo 44, inciso 1, del Código Procesal Constitucional.
- f) La expropiación se realizó bajo el marco del Decreto Ley 17716, Ley de Reforma Agraria, la que no ha sido declarada inconstitucional. El Decreto Supremo expropiatorio se sustenta en diversas disposiciones de dicha norma.

El 8 de setiembre de 2014, el Primer Juzgado Civil de Chiclayo (f. 257) da por contestada la demanda, declarando improcedentes las excepciones deducidas por el Procurador Público Regional Adjunto del Gobierno Regional Lambayeque.

El 20 de octubre de 2014, el Procurador Público a cargo de los asuntos jurídicos del Ministerio de Agricultura y Riego contesta la demanda (f. 371) y deduce las excepciones de cosa juzgada, falta de legitimidad para obrar del demandante, prescripción extintiva e incompetencia en razón del territorio. Asimismo, al contestar la demanda solicita que aquella sea declarada improcedente o infundada, de ser el caso.

El Primer Juzgado Civil de Chiclayo, el 6 de abril de 2017, desestimó las excepciones deducidas (f. 474). Refiere que en el caso no existe la triple identidad que se requiere para declarar fundada la excepción de cosa juzgada; y, respecto a las excepciones de falta de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04769-2017-PA/TC
LAMBAYEQUE
GENARO BARRAGÁN MURO
Y OTRO

legitimidad para obrar del demandante y de prescripción extintiva, sostiene que lo expuesto para sustentarlas debe ser objeto de análisis al momento de expedir sentencia. Finalmente, respecto a la excepción de incompetencia en razón del territorio, señala que uno de los demandantes domicilia en Chiclayo, por lo que también desestima la misma.

Posteriormente, el 11 de abril de 2017, el citado juzgado civil emite sentencia declarando infundada la demanda, pues (i) el Decreto Supremo 032-72-AG, solo afectó 390 hectáreas 6200 m² del predio rústico San Pedro y anexos (Esquen y Huabal, Tepe y La Huerta); (ii) la expropiación se realizó bajo el marco del Decreto Ley 17746, y mediante un proceso judicial como establecían sus artículo 52 y 53; (iii) el área total de los predios afectados y de propiedad de los demandantes —que según la demanda sería de 545.77 hectáreas—, tiene la siguiente extensión: conforme a la Partida Registral Número 02186985 se advierte un área de 175 hectáreas correspondiente al Predio San Pedro; mientras que de la Partida Número 02188222 se verifica un área de 60 hectáreas correspondiente al Predio Esquen (23 hectáreas) y Huabal (37 hectáreas); (iv) el Decreto Supremo Número 032-72-AG precisó que el conjunto de predios expropiados era de 545 hectáreas; sin embargo, en virtud al recurso de apelación interpuesto ante la Dirección de General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, se modificó el área disponiendo la expropiación de 390 hectáreas; (v) conforme a la escritura pública de traslación de dominio, fueron afectados, con fines de reforma agraria, las citadas 390 hectáreas del fundo San Pedro, no habiéndose acreditado la confiscación que se alega; y, (vi) sobre que la cónyuge del demandante no fue emplazada con la demanda, el proceso judicial fue interpuesto únicamente con fines de ejecutar la expropiación, pues aquella ya había sido dispuesta por el citado Decreto Supremo 032-72-AG, por lo que la falta de emplazamiento en nada afecta la expropiación dispuesta.

La Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, el 25 de agosto de 2017 (f. 574), confirmó la apelada, señalando que (i) la resolución apelada se encuentra debidamente motivada; (ii) el Decreto Supremo 032-72-AG tiene como sustento el Decreto Ley 17716, el cual no fue declarado ilegal ni derogado bajo el gobierno de Fernando Belaúnde Terry; (iii) el predio San Pedro fue expropiado con fines de reforma agraria y conforme a la escritura de traslación de dominio, en el procedimiento judicial Genaro Barragán Muro fue notificado, y en él se consignó el monto de la indemnización (cláusula quinta); (iv) en el expediente judicial de expropiación recompuesto, se ha ordenado el endose y entrega de los bonos de reforma agraria clase B y C (f. 111), los que han sido retirados por el demandante (ff. 112 a 172); (v) respecto al área expropiada, conforme a la partida registral 02186958, correspondiente al predio San Pedro y Anexos, la primera inscripción de dominio es sobre un área de 175 hectáreas; asimismo, conforme a la partida registral 02188222, sobre el predio de los fundos Esquen y Huabal, este tiene 60 hectáreas, conforme al asiento uno de la primera inscripción de dominio; así, el demandante solo acreditó la propiedad sobre 175 hectáreas de la partida 02186985 y 60 hectáreas de la partida 02188222; (vi) el Decreto Supremo 032-72-AG señala que se ha declarado para fines de reforma agraria 545 hectáreas, 7,700 metros cuadrados de los predios rústicos San Pedro y anexos, constituidos por tierras denominadas Esquen y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04769-2017-PA/TC
LAMBAYEQUE
GENARO BARRAGÁN MURO
Y OTRO

Huabal, pero también constituidos por otros predios como Tepe y La Huerta, ubicados en el distrito de Chiclayo-Pimentel y San José; (vi) el demandante no ha acreditado que haya sido propietario de mayor área, de modo que si el decreto supremo señala en el artículo primero la expropiación del predio San Pedro y anexos, con las tierras denominadas Esquen y Huabal, Pepe y La Huerta, solo sobre un área de 390 hectáreas 6200 metros cuadrados, no puede el demandante alegar que se han confiscado 155 hectáreas adicionales como reclama en la demanda, pues sobre ellas ni siquiera ha sabido probar su propiedad.

FUNDAMENTOS

1. En este caso, la parte demandante solicita que se dejen sin efecto los siguientes actos estatales:
 - a) El acto de expropiación realizado por la Dirección de Reforma Agraria y Asentamiento Rural a través del Decreto Supremo 032-72-AG, de 13 de enero de 1972, mediante el cual se apropia de un área de 390.62 hectáreas de terreno cultivable, correspondiente al predio San Pedro y Anexos, inscrito a fojas 479 del Tomo 100 y a fojas 40 del Tomo 136 del Registro de Propiedad Inmueble de Chiclayo.
 - b) El acto de confiscación realizado por la Dirección de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, a través del cual, de manera unilateral, se apropia e inscribe a su favor un área de 155.15 hectáreas de terrenos eriazos correspondiente al predio San Pedro y Anexos, inscritos a fojas 479 del Tomo 100 y a fojas 40 del Tomo 136 del Registro de Propiedad Inmueble de Chiclayo.

En consecuencia, solicita se restituya su derecho de propiedad sobre las tierras indicadas y se curse los partes a los Registros de Propiedad de Chiclayo para la anotación de la sentencia emitida en autos. Alega la vulneración de su derecho a la propiedad.

2. Afirma que era propietario de una extensión de 545.77 hectáreas de los predios denominados San Pedro, y Esquen y Huabal; de estas, 390.62 eran tierras cultivables y 155.15, tierras eriazos. Indica que mediante el Decreto Supremo 032-72-AG, de 13 de enero de 1972, el Ministerio de Agricultura reconoció que el área total de los predios de San Pedro y Anexos era de 545.77 hectáreas, pero que solo se realizaría la afectación de las 390.62 hectáreas cultivables. A su entender, la expropiación de esta área fue inconstitucional porque no se efectuó al amparo de una ley dictada por el Congreso, como lo establecía la Constitución de 1933, sino mediante una norma de inferior jerarquía como el Decreto Supremo 032-72-AG, de 13 de enero de 1972, y sin haberse pagado el justiprecio, puesto que solo se entregó bonos de deuda agraria, lo cual genera una “ilusoria cancelación”. Agrega que, en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04769-2017-PA/TC
LAMBAYEQUE
GENARO BARRAGÁN MURO
Y OTRO

relación con el área restante —esto es, las 155.15 hectáreas de tierras eriazas—, su expropiación constituye un acto confiscatorio, puesto no se fijó un justiprecio ni se entregaron bonos.

3. Los hechos alegados constituirían una afectación permanente en el tiempo del derecho de propiedad, por lo que este Tribunal Constitucional considera necesario emitir pronunciamiento sobre el fondo de la materia controvertida, pese al tiempo transcurrido desde que ocurrieron, en aplicación del artículo 45, inciso 5, del Código Procesal Constitucional —anteriormente recogida en el artículo 44, inciso 5, del código derogado—:

Si el agravio consiste en una omisión, el plazo no transcurrirá mientras ella subsista.

4. En lo actuado obran los siguientes documentos:

- a) La copia literal del Asiento 24 de la Partida 02186985 (f. 43) sobre la inscripción de compraventa a favor de don Gerardo Barragán Muro, quien adquirió de doña Delia Baca, 175 hectáreas correspondientes al predio denominado San Pedro, en el departamento de Lambayeque.
- b) La copia literal del Asiento 11 de la Partida 02188222 (f. 58) sobre la inscripción de compraventa a favor de don Gerardo Barragán Muro, quien adquirió de doña Delia Baca 60 hectáreas del predio denominado Esquen y Huabal, en el departamento de Lambayeque.
- c) El Decreto Supremo 032-72-AG, de 13 de enero de 1972 (f. 13), que dispone la afectación con fines de Reforma Agraria del predio rústico San Pedro y Anexos constituido por las tierras denominadas Esquen y Huabal, Tepe y La Huerta, ubicados en los distritos de Chiclayo, Pimentel y San José, del departamento de Lambayeque, con una superficie afectada de 390 hectáreas y 6200 m².
- d) La Escritura Pública de Traslación de Dominio del Fundo San Pedro y Anexos a favor de la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, de 12 de febrero de 1974 (f. 15), que otorga el juez del Primer Juzgado de Tierras de la Zona Agraria a favor de la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural sobre la propiedad de los predios rústicos afectados mediante Decreto Supremo 032-72-AG, de 13 de enero de 1972, en el marco del proceso de expropiación judicial seguido en contra don Genaro Barragán Muro. En este documento se fijó una indemnización a favor de don Genaro Barragán Muro por la suma de 3 362 986.41 soles de oro, la que se abonaría de la siguiente manera: i) en efectivo: la suma de 1 084 986.41 soles de oro depositados en el Banco de la Nación según recibo 67375, de 13 de octubre de 1972; y ii) en bonos de la deuda agraria de las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04769-2017-PA/TC
LAMBAYEQUE
GENARO BARRAGÁN MURO
Y OTRO

Clases A, B y C, ascendente a la suma de 2 270 000.00 soles de oro depositados en el Banco de la Nación, según certificado 1165, de 6 de noviembre de 1972.

- e) La copia literal del Asiento 30 de la Partida 02186985 (f. 47), donde se observa la inscripción de compraventa a favor de la Cooperativa Agraria de Producción Cahuide Ltda. 168 de una extensión superficial conjunta de 539 hectáreas y 1100 m², entre las que se encuentra el predio de 175 hectáreas denominado San Pedro, en mérito a la transferencia realizada por la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural.
 - f) La copia literal del Asiento 15 de la Partida 02188222 (f. 61), se observa la inscripción de dominio a favor de la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, que adquirió el predio de 60 hectáreas denominado Esquen y Huabal en mérito a la traslación de dominio del juez de tierras del departamento de Lambayeque.
 - g) La Resolución Judicial 7 de 27 de marzo de 1975 (f. 67), mediante la cual el Juzgado de Tierras de Lambayeque precisa que don Genaro Barragán Muro adeuda al Banco de Fomento Agropecuario de Chiclayo la suma de 1 813 473.87 soles de oro y ordena que sea cancelada con parte de los bonos de la deuda agraria. Además, precisa que en los actuados no existe suma en efectivo de la indemnización otorgada a don Genaro Barragán Muro, por cuanto se realizó el pago de los beneficios sociales de sus trabajadores y otras cargas correspondientes al predio San Pedro. Con Acta de Entrega de Bono, de 1 de agosto de 1975 (f. 74), el Juzgado de Tierras de Lambayeque entrega al representante del Banco de Fomento Agropecuario de Chiclayo los bonos de la deuda agraria, Clase A, por la suma de 1 848 000.00 soles de oro.
 - h) La Resolución 21, de 4 de junio de 2012 (f. 120), por la que el Séptimo Juzgado Civil de Chiclayo dispone el endose y la entrega a favor de don Genaro Barragán Muro los Bonos de la Deuda Agraria de las Clases “B” y “C”.
 - i) La Carta Notarial de 4 de mayo de 2011 (f. 231), don Genaro Barragán Muro solicita al Ministerio de Economía y Finanzas el pago del valor actualizado de los Bonos de la Deuda Agraria.
5. De lo expuesto, este Tribunal Constitucional advierte que, en relación con los predios denominados San Pedro, Esquen y Huabal, Tepe y La Huerta, con un área de 390.62 hectáreas, se siguió un proceso judicial de expropiación, el cual concluyó



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04769-2017-PA/TC
LAMBAYEQUE
GENARO BARRAGÁN MURO
Y OTRO

con la entrega de la posesión de dichos terrenos a la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural.

6. No obstante, en este caso no se siguió el procedimiento previsto en la Constitución de 1933, entonces vigente, cuyo artículo 47 establecía:

El Estado favorecerá la conservación y difusión de la mediana y la pequeña propiedad rural; y podrá, mediante una ley, y previa indemnización, expropiar tierras de dominio privado, especialmente las no explotadas, para subdividir las o enajenarlas en las condiciones que fije la ley.

7. Recientemente, en la sentencia 724/2021, emitida en el Expediente 03583-2016-PA/TC, este Tribunal Constitucional subrayó que esta norma constitucional —al igual, por cierto, que el artículo 70 de la actual Constitución— requería que la expropiación de tierras fuera realizada “mediante una ley, y previa indemnización”.
8. La expropiación cuestionada en autos no fue dispuesta mediante una ley del Congreso de la República, sino por el Decreto Supremo 032-72-AG, respecto de 390 hectáreas y 6200 m², siendo inconstitucional el procedimiento de expropiación dentro del marco de la Constitución de 1933.
9. Dicho procedimiento no se convalida porque se haya seguido el proceso judicial de expropiación y se haya pagado una indemnización tanto en dinero en efectivo como en bonos de deuda agraria.
10. Por ello, corresponde declarar fundada en parte la demanda de autos y declarar nulo el Decreto Supremo 032-72-AG, así como los actos administrativos, registrales y judiciales que deriven del mismo. Además:
- a) Se debe diferenciar si los terrenos afectados fueron transferidos a título oneroso a terceros. De serlo, solo cabe que se pague el valor correspondiente a precio de mercado, previa tasación, imputando parte del pago al dinero depositado judicialmente o a los bonos que tenga en su poder los demandantes o sus sucesores.
 - b) Si la transferencia de los predios por parte del Estado fue a título gratuito, y los terrenos se encuentren abandonados, deben ser devueltos a sus legítimos propietarios o a sus sucesores. Si están ocupados por terceros, se debe proceder a su pago, conforme se ha expuesto precedentemente.
 - c) Si los terrenos afectados no han sido dispuestos por el Estado, independientemente de si es eriazos o no, también debe ser devuelto a los propietarios originales o a sus sucesores.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04769-2017-PA/TC
LAMBAYEQUE
GENARO BARRAGÁN MURO
Y OTRO

- d) Como consecuencia de la expropiación irregular, queda a salvo el derecho de los demandantes o sus sucesores, a efectos que discutan judicialmente, si así lo consideran, los daños y perjuicios que la privación de su propiedad les hubiera generado.
11. Así, el dinero que fue usado depositado judicialmente o entregado en bonos, deberá compensarse con el valor de los terrenos afectados y dispuestos por el Estado, a título oneroso o en forma gratuita. El dinero o bonos que no hayan sido redimidos deberán ser devueltos por los demandantes o sus sucesores al Estado. Si los bonos han sido dispuestos, deberán pagar el valor de los mismos, más los intereses legales respectivos.
12. De otro lado, respecto del presunto acto de confiscación del área restante, esto es, de 155.15 hectáreas de terreno eriazos, la parte demandante no ha acreditado la afectación de los mismos, con fines de reforma agraria.
13. Ciertamente, el Decreto Supremo 032-72-AG, en su segundo considerando señala:
- Que por Resolución N° 086/71, de 21 de mayo de 1971, La Dirección de Zona Agraria N° II – Lambayeque, ha declarado la afectación con fines de Reforma Agraria de 545 Has. 7,700 m2, del predio rústico “SAN PEDRO Y ANEXOS”, constituido por las tierras denominadas “Esquen y Huabal”, “Tepe” y “La Huerta” (énfasis añadido).
14. Sin embargo, en el siguiente considerando refiere:
- Que a raíz del recurso de apelación interpuesto por el Propietario, la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, por Resolución N° 1145-71, de 20 de diciembre de 1971, ha absuelto el grado confirmando la indicada Resolución Zonal y ha modificado el área total afectada del citado predio, el mismo que sólo alcanza a 390 Has. 6,200 m2 por estar constituida el área restante por tierras eriazas de propiedad del Estado (énfasis añadido).
15. Por ello, corresponde desestimar lo alegado respecto a la presunta expropiación de 155.15 hectáreas de terrenos eriazos, cuya titularidad y ubicación debe ser determinada en un proceso que cuente con la etapa probatoria idónea para tal efecto. En consecuencia, este extremo de la demanda debe ser desestimado.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** en parte la demanda; en consecuencia, **NULO** el Decreto Supremo 032-72-AG, de 13 de enero de 1972, que dispone la afectación con fines de Reforma Agraria del predio rústico San Pedro y Anexos constituido por las tierras denominadas Esquen y Huabal, Tepe y La Huerta, con una superficie



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04769-2017-PA/TC
LAMBAYEQUE
GENARO BARRAGÁN MURO
Y OTRO

afectada de 390 hectáreas y 6200 m², así como todos los actos administrativos, registrales y judiciales que deriven del mismo, conforme a lo expuesto ut supra.

2. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda, en cuanto pretende la devolución de 155.15 hectáreas de terrenos eriazos, por las razones expuestas en esta sentencia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

FERRERO COSTA
SARDÓN DE TABOADA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE SARDÓN DE TABOADA





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04769-2017-PA/TC
LAMBAYEQUE
GENARO BARRAGÁN MURO
Y OTRO

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con el sentido de lo resuelto por mis colegas. Sin embargo, considero necesario señalar lo siguiente:

1. Nuestra responsabilidad como jueces o juezas constitucionales del Tribunal Constitucional peruano incluye pronunciarse con resoluciones comprensibles, y a la vez, rigurosas técnicamente. Si no se toma en cuenta ello, el Tribunal Constitucional falta a su responsabilidad institucional de concretización de la Constitución, pues debe hacerse entender a cabalidad en la comprensión del ordenamiento jurídico conforme a los principios, valores y demás preceptos de esta misma Constitución.
2. En ese sentido, encuentro que en el presente proyecto se hace alusiones tanto a afectaciones como vulneraciones.
3. En rigor conceptual, ambas nociones son diferentes. Por una parte, se hace referencia a "intervenciones" o "afectaciones" iusfundamentales cuando, de manera genérica, existe alguna forma de incidencia o injerencia en el contenido constitucionalmente protegido de un derecho, la cual podría ser tanto una acción como una omisión, podría tener o no una connotación negativa, y podría tratarse de una injerencia desproporcionada o no. Así visto, a modo de ejemplo, los supuestos de restricción o limitación de derechos fundamentales, así como muchos casos de delimitación del contenido de estos derechos, pueden ser considerados *prima facie*, es decir, antes de analizar su legitimidad constitucional, como formas de afectación o de intervención iusfundamental.
4. Por otra parte, se alude a supuestos de "vulneración", "violación" o "lesión" al contenido de un derecho fundamental cuando estamos ante intervenciones o afectaciones iusfundamentales negativas, directas, concretas y sin una justificación razonable.
5. La Constitución Política de 1993, sobre todo luego de su reforma en el año 2002, viene promoviendo un proceso de descentralización territorial que pasa por, entre otras medidas, establecer gobiernos regionales, los cuales temporalmente se asientan sobre la base de los antiguos departamentos.
6. En esa misma línea de pensamiento, las leyes de desarrollo constitucional sobre el particular, y cuya constitucionalidad nadie ha cuestionado, han establecido que las circunscripciones subnacionales hoy vigentes son los gobiernos regionales y los gobiernos locales (en este último caso, podrá a su vez hablarse de municipios provinciales y municipios distritales).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04769-2017-PA/TC
LAMBAYEQUE
GENARO BARRAGÁN MURO
Y OTRO

7. En este sentido, y habiendo sido suprimida la denominación “departamentos”, aun cuando la misma todavía sea muy utilizada en el lenguaje coloquial, debe dejarse de utilizar, máxime si estamos haciendo referencia a la misma en una resolución del Tribunal Constitucional del Perú.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04769-2017-PA/TC
LAMBAYEQUE
GENARO BARRAGÁN MURO
Y OTRO

VOTO DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

Teniendo en cuenta que en el presente caso se aplica el Nuevo Código Procesal Constitucional, Ley 31307, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 23 de julio de 2021, es mi deber de jueza constitucional dejar constancia de que dicha ley es manifiestamente contraria a la Constitución y que cuando ha sido sometida a control del Tribunal Constitucional mediante un proceso de inconstitucionalidad [Expedientes 00025-2021-PI/TC y 00028-2021-PI/TC], tres magistrados, en una motivación sin ningún sustento y tan sólo de tres párrafos, han hecho posible que dicha ley, pese a su inconstitucionalidad, se aplique sin ningún cuestionamiento.

En otras palabras, *el poder de los votos y no el de las razones jurídicas* ha caracterizado la historia de esta ley: el Poder Legislativo tenía los votos, así es que sin mayor deliberación e incumpliendo su propio reglamento, aprobó la ley. Luego, el Tribunal Constitucional, con tres votos que no tenían mayor justificación y alegando un argumento sin fundamento, convalidó dicho accionar del Poder Legislativo.

Serán la ciudadanía, la opinión pública o la academia, entre otros, los que emitirán su punto de vista crítico para que estas situaciones no se repitan. Un Código Procesal Constitucional, que se debería constituir en una de las leyes más importantes del ordenamiento jurídico peruano, dado que regula los procesos de defensa de los derechos fundamentales y el control del poder, **tiene hoy una versión que está vigente por el poder de los votos y no de las razones jurídicas**. Es claro que ello deslegitima el Estado de Derecho y en especial la justicia constitucional. Este nuevo código es inconstitucional, irrefutablemente, por vicios formales (más allá de los vicios materiales). Lo voy a exponer de modo breve:

La Ley 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional, por ser una **ley orgánica** (artículo 200 de la Constitución), no debió ser exonerada del dictamen de comisión. El artículo 73 del Reglamento del Congreso regula las etapas del procedimiento legislativo así como la excepción para que la Junta de Portavoces pueda exonerar a algunas etapas de tal procedimiento, pero además, y esto es lo más relevante, establece de modo expreso que **“Esta excepción no se aplica a iniciativas de reforma constitucional, de leyes orgánicas ni de iniciativas sobre materia tributaria o presupuestal”**.

Asimismo, concordante con el artículo antes citado, el artículo 31-A, inciso 2, del Reglamento del Congreso de la República, regula, entre otras competencias de la Junta de Portavoces, “La exoneración, previa presentación de escrito sustentado del Grupo Parlamentario solicitante y con la aprobación de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados, de los trámites de envío a comisiones y prepublicación”, y luego, expresamente, establece que **“Esta regla no se aplica a iniciativas de reforma constitucional, de leyes orgánicas ni de iniciativas que propongan normas sobre materia tributaria o presupuestal, de conformidad con lo que establece el artículo 73 del Reglamento del Congreso”**.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04769-2017-PA/TC
LAMBAYEQUE
GENARO BARRAGÁN MURO
Y OTRO

Como se aprecia, el Reglamento del Congreso, en tanto norma que forma parte del bloque de constitucionalidad, dispone que en los casos de leyes orgánicas, **la Junta de Portavoces no puede exonerar del envío a comisiones en ningún supuesto.**

En el caso de las observaciones del Presidente de la República a la autógrafa de una proposición aprobada, éstas “**se tramitan como cualquier proposición**” [de ley] (artículo 79 del Reglamento del Congreso). Por tanto, ante las observaciones del Presidente de la República a una proposición de ley correspondía tramitarla como cualquier proposición de ley y, como parte de dicho trámite, enviarla a la respectiva comisión, resultando prohibido que la Junta de Portavoces exonere del trámite de envío a comisión cuando se trata de leyes orgánicas.

En el caso del Nuevo Código Procesal Constitucional, mediante sesión virtual de la Junta de Portavoces celebrada el 12 de julio de 2021 se acordó exonerar del dictamen a las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de Ley, pese a que se trataba de una ley orgánica. Esta exoneración resultaba claramente contraria al propio Reglamento del Congreso y con ello al respectivo bloque de constitucionalidad, por lo que correspondía declarar la inconstitucionalidad del Nuevo Código Procesal Constitucional por haber incurrido en vicios formales. El Congreso de la República no respetó el procedimiento de formación de la ley que el mismo fijó.

Carece de fundamento el argumento de los tres magistrados que salvaron esta ley. Ellos sostienen que conforme al último párrafo del artículo 79 del Reglamento del Congreso, el trámite de una autógrafa de ley observada por el Presidente de la República debe pasar a comisión sólo si fue exonerada inicialmente de dicho trámite, de modo que en el caso del Nuevo Código Procesal Constitucional, al haber pasado ya por una comisión dictaminadora [antes de su primera votación], podía exonerarse a la autógrafa observada de dicho código. Este argumento de los tres magistrados es incorrecto pues dicho párrafo es aplicable sólo cuando se trata de leyes distintas a las leyes orgánicas o de reforma constitucional, entre otras.

Lo digo una vez más. En el caso de las leyes orgánicas la Junta de Portavoces del Congreso de la República está prohibida de exonerar el envío a comisiones. Las observaciones del Presidente de la República a la autógrafa del Nuevo Código Procesal Constitucional debieron recibir un dictamen de la comisión respectiva y, por tratarse de una ley orgánica, no podían ser objeto de ninguna exoneración sobre el trámite a comisión.

Pese a la manifiesta inconstitucionalidad del Nuevo Código Procesal Constitucional y atendiendo a que, formalmente, una sentencia del Tribunal Constitucional, con el voto de tres magistrados, ha convalidado, **en abstracto y por razones de forma**, dicho código, debo proceder a aplicarlo en el caso de autos, reservándome el pronunciamiento en los casos que por razones de fondo pueda realizar el respectivo control de constitucionalidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04769-2017-PA/TC
LAMBAYEQUE
GENARO BARRAGÁN MURO
Y OTRO

En ese sentido, y precisado lo ya expuesto, emito, con fecha posterior, el presente voto a fin de señalar que considero que la demanda de amparo interpuesta debe ser declarada como **IMPROCEDENTE**, por lo que procederé a sustentar mis argumentos.

a) Contenido de la demanda

Los recurrentes solicitan que se declare nulo el acto de expropiación realizado por la Dirección de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, consistente en el Decreto Supremo 032-72-AG de 13 de enero de 1972, a través del cual se apropia inconstitucionalmente de 390.62 hectáreas de área cultivable correspondientes al Predio San Pedro y Anexos, inscritos a fojas 479 del Tomo 100 y a fojas 40 del Tomo 136 del Registro de Propiedad Inmueble de Chiclayo. Asimismo, solicitan la nulidad del acto de confiscación realizado por la Dirección de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, a través del cual unilateralmente (sin acto formal) se apropia e inscribe a su favor 155.15 hectáreas de tierras eriazas correspondientes al Predio San Pedro y Anexos, inscritos a fojas 479 del Tomo 100 y a fojas 40 del Tomo 136 del Registro de Propiedad Inmueble de Chiclayo, respectivamente. En ambos casos, refiere que no se han respetado las normas constitucionales que resguardan el derecho de propiedad, por lo que solicitan se repongan las cosas al estado anterior a la afectación de su derecho de propiedad.

Señalan que Genaro Barragán Muro y Rosa Yolanda Jiménez Remond adquirieron la propiedad de los predios (i) San Pedro, y (ii) Esquen y Huabal, con una extensión de 545.77 hectáreas, de las cuales 390.62 eran terrenos cultivables y 155.15 tierras eriazas, como se aprecia del plano de adquisición que se acompaña a la demanda. Además, así consta en la notificación de 18 de agosto de 1970, donde la Sub Dirección de Reforma Agraria y Asentamiento Rural de la Zona Agraria II le informa al Sr. Genaro Barragán Muro que el área total de los predios San Pedro y Anexos (donde se incluye: Esquen y Huabal, Tepe, La Huerta, y San Pedro) era de 545.77 hectáreas, pero que solo serían afectadas 390.62 hectáreas. Ello también se aprecia del plano de expropiación y transferencia a favor de la Comunidad Campesina Cahuide.

Señalan que el procedimiento de expropiación de las 390.62 hectáreas se realizó sin considerar lo dispuesto por el artículo 70 de la Constitución, pues no se realizó por mandato de una ley del Congreso de la República como lo establecían las Constituciones de 1933, 1979 y 1993, sino a través del Decreto Supremo 032-72-AG. Además, respecto al justiprecio refieren que nunca cobró suma alguna, generándose una ilusoria cancelación (por bonos que nunca cobró). También señala que la expropiación de 390.62 hectáreas no respetó la propiedad de la cónyuge de Genaro Barragán Muro, Rosa Yolanda Jiménez Remond, pues ambos eran propietarios, como sociedad conyugal; y, por tanto, todo acto de transferencia requería para su validez de la participación de ambos cónyuges. Sin embargo, Rosa Yolanda Jiménez Remond nunca fue emplazada.

Añaden que la expropiación de las 155.15 hectáreas es inconstitucional, pues estos terrenos eran eriazos. Según el Decreto Supremo 032-72-AG (que reconoce que el predio



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04769-2017-PA/TC
LAMBAYEQUE
GENARO BARRAGÁN MURO
Y OTRO

San Pedro y Anexos tiene una extensión de 745 Has. y 7,700 m², pero que sólo expropiarían 390 Has. y 6,200 m²) y al plano de expropiación y transferencia a favor de la Comunidad Campesina Cahuide, el área cultivable era de 390.62 hectáreas, por lo que las tierras eriazas (155.15 hectáreas) no debían ser expropiadas, más aún si sobre ella no se fijó justiprecio ni tampoco hubo apariencia de pago mediante bonos de reforma agraria, por lo que cuando la Dirección de Reforma Agraria asume la titularidad de dichas tierras, lo hace mediante un acto inconstitucional, sin que exista ley del Congreso.

b) Contenido de la ponencia

La ponencia ha declarado fundada la demanda de amparo. Se señala que corresponde declarar fundada en parte la demanda de autos y declarar nulo el Decreto Supremo 032-72-AG, así como los actos administrativos, registrales y judiciales que deriven del mismo. Además, se menciona que:

- a) Se debe diferenciar si los terrenos afectados fueron transferidos a título oneroso a terceros. De serlo, solo cabe que se pague el valor correspondiente a precio de mercado, previa tasación, imputando parte del pago al dinero depositado judicialmente o a los bonos que tenga en su poder los demandantes o sus sucesores.
- b) Si la transferencia de los predios por parte del Estado fue a título gratuito, y los terrenos se encuentren abandonados, deben ser devueltos a sus legítimos propietarios o a sus sucesores. Si están ocupados por terceros, se debe proceder a su pago, conforme se ha expuesto precedentemente.
- c) Si los terrenos afectados no han sido dispuesto por el Estado, independientemente de si es eriazo o no, también debe ser devuelto a los propietarios originales o a sus sucesores.
- d) Como consecuencia de la expropiación irregular, queda a salvo el derecho de los demandantes o sus sucesores, a efectos que discutan judicialmente, si así lo consideran, los daños y perjuicios que la privación de su propiedad les hubiera generado.

c) Fundamentos que sustentan la improcedencia de la demanda

Sin embargo, como he mencionado, discrepo respetuosamente de la ponencia, ya que estimo que la demanda debe ser declarada como **IMPROCEDENTE**. Considero que existen diversos asuntos controvertidos que requieren ser dilucidados en un proceso con una mayor estación probatoria.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04769-2017-PA/TC
LAMBAYEQUE
GENARO BARRAGÁN MURO
Y OTRO

En ese sentido, a mi consideración, resulta necesaria la existencia de una estación probatoria amplia que permita establecer fehacientemente si existe identidad entre las propiedades adjudicadas a favor del Estado y aquellos sobre los que la recurrente alega detentar el derecho de propiedad. De hecho, existe controversia en torno a las que, según la parte recurrente, serían las propiedades que fueron sometidas al proceso de expropiación. Según aprecio, el demandante no ha acreditado que haya sido propietario de toda el área que invoca en su escrito de demanda, lo que considero que genera un importante nivel de controversia que impide un pronunciamiento a través del proceso constitucional de amparo. De hecho, si el decreto supremo cuestionado señala en el artículo primero la expropiación del predio San Pedro y anexos, con las tierras denominadas Esquen y Huabal, Pepe y La Huerta, solo sobre un área de 390 hectáreas 6200 metros cuadrados, no puede el demandante alegar que se han confiscado 155 hectáreas adicionales como reclama en la demanda, pues sobre ellas no ha probado su propiedad.

Por otro lado, la parte demandada ha alegado que, con el dinero pagado en efectivo, el juzgado de tierras dispuso el pago de los beneficios sociales de los trabajadores y otras cargas sociales pertenecientes al predio San Pedro, y con parte de los bonos agrarios se pagaron deudas del expropiado Genaro Barragán Muro al Banco de Fomento Agropecuario, oficina de Chiclayo (1 813,473.87 soles oro), de modo que el dinero fue utilizado en beneficio del expropiado. De esta manera, existen asuntos que requieren, para su adecuada dilucidación, de un proceso con mayor estación probatoria.

Finalmente, debo agregar que, dado el tiempo transcurrido, a la fecha no existe riesgo de irreparabilidad respecto de los derechos invocados en la demanda, pues desde la expedición del Decreto Supremo 032-72-AG, de 13 de enero de 1972, hasta la fecha de su presentación (3 de julio de 2014) han pasado más de 40 años.

Lima, 24 de enero de 2022

S.

LEDESMA NARVÁEZ