

OEA/Ser.L/V/II  
Doc. 353  
21 noviembre 2022  
Original: español

## **INFORME No. 346/22**

### **PETICIÓN 128-14**

#### **INFORME DE ADMISIBILIDAD**

#### **EXPROPIADOS DE LA REFORMA AGRARIA PERÚ**

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 21 de noviembre de 2022.

**Citar como:** CIDH, Informe No. 346/22. Petición 128-14. Admisibilidad. Expropiados de la Reforma Agraria. Perú. 21 de noviembre de 2022.

**I. DATOS DE LA PETICIÓN**

<b>Parte peticionaria:</b>	Asociación de Bonistas de la Deuda Agraria
<b>Presunta víctima:</b>	Expropiados de la Reforma Agraria <sup>1</sup>
<b>Estado denunciado:</b>	Perú <sup>2</sup>
<b>Derechos invocados:</b>	Artículos 8 (garantías judiciales), 21 (propiedad privada), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos <sup>3</sup>

**II. TRÁMITE ANTE LA CIDH<sup>4</sup>**

<b>Presentación de la petición:</b>	15 de enero de 2014
<b>Información adicional recibida durante la etapa de estudio:</b>	22 de mayo de 2015, 22 de octubre de 2015, 2 de marzo de 2016, 1 de junio de 2017, 28 de diciembre de 2018, 6 de enero de 2020
<b>Notificación de la petición al Estado:</b>	3 de junio de 2019
<b>Primera respuesta del Estado:</b>	14 de noviembre de 2019
<b>Observaciones adicionales de la parte peticionaria:</b>	10 de junio de 2020, 17 de noviembre de 2020, 18 de marzo de 2021 y 8 de febrero de 2022
<b>Observaciones adicionales del Estado:</b>	8 de julio de 2020, 5 de enero de 2021, 8 de mayo de 2021, 16 de junio de 2021, 4 de agosto de 2021, 5 de agosto de 2022 y 7 de septiembre de 2022

**III. COMPETENCIA**

<b>Competencia <i>Ratione personae</i>:</b>	Sí
<b>Competencia <i>Ratione loci</i>:</b>	Sí
<b>Competencia <i>Ratione temporis</i>:</b>	Sí
<b>Competencia <i>Ratione materiae</i>:</b>	Sí, Convención Americana (depósito del instrumento de ratificación realizado el 28 de julio de 1978)

**IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN**

<b>Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:</b>	No
<b>Derechos declarados admisibles:</b>	Artículos 8 (garantías judiciales), 21 (propiedad privada), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en conexión con su artículo 1.1 (obligación de respetar y garantizar los derechos)
<b>Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:</b>	Sí, en los términos de la sección VI
<b>Presentación dentro de plazo:</b>	Sí, en los términos de la sección VI

<sup>1</sup> La parte peticionaria brinda un listado inicial de cincuenta y cuatro presuntas víctimas, detallado en el Anexo 1.

<sup>2</sup> Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2.a del Reglamento de la Comisión, la Comisionada Julissa Mantilla Falcón, de nacionalidad peruana, no participó en el debate ni en la decisión de este asunto.

<sup>3</sup> En adelante "la Convención Americana" o "la Convención".

<sup>4</sup> Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

## V. POSICIÓN DE LAS PARTES

### *Alegatos de la parte peticionaria*

1. La Asociación de Bonistas de la Deuda Agraria, en su condición parte peticionaria, denuncia que el Estado violó los derechos de las presuntas víctimas, integrantes de su colectivo, al no cumplir con su obligación de pagarles en un tiempo razonable un justiprecio adecuado por las expropiaciones de tierras de su propiedad o de sus familiares realizadas durante la reforma agraria de 1969.

### *Reforma agraria y legislación para el pago de la deuda*

2. La parte peticionaria indica que en 1969 el Estado promulgó el Decreto Ley N° 17716 y ejecutó una reforma agraria, que consistió en la expropiación de millones de hectáreas agrícolas a fin de entregárselas a los campesinos del país. Las personas que sufrieron la reducción de sus tierras fueron indemnizadas mediante tres tipos de bonos estatales (en adelante, "Bonos de la Deuda Agraria"), que serían pagados en cuotas anuales de 20, 25 y 30 años, respectivamente, con tasas interés de 4%, 5% y 6% dependiendo de la clase de bono.

3. En la década de los ochenta, producto de una aguda crisis económica, el Estado interrumpió el pago de los Bonos de la Reforma Agraria. La parte peticionaria detalla que recién en 1991 el Estado promulgó el Decreto Legislativo N° 653, el cual reconoció el contexto de recesión, derogó el referido Decreto Ley N° 17716 y estableció las reglas que se aplicarían para retomar la valorización y cancelación de las expropiaciones en trámite.

4. A pesar de que esta norma dispuso que el valor de las tierras expropiadas fuera pagado a su valor de mercado y en efectivo<sup>5</sup>, posteriormente se promulgaron dos leyes que dejaron sin efectos la citada forma de pago. Así, el 24 de abril de 1996 se publicó la Ley N° 26597 que dispuso que los pagos de la deuda se realizaran con base en el valor nominal y no en el valor de mercado<sup>6</sup>; y el 9 de octubre del 2000 se emitió el Decreto de Urgencia N° 088-2000, que estableció un procedimiento para realizar los pagos pendientes de los Bonos de la Reforma Agraria y dispuso que tales deudas sean convertidas a dólares americanos conforme al tipo de cambio oficial vigente a la fecha de la emisión de los bonos<sup>7</sup>.

### *Sentencias del Tribunal Constitucional y reconocimiento del principio valorista*

5. La parte peticionaria aduce que el Colegio de Ingenieros del Perú y el Colegio de Abogados de Ica cuestionaron las citadas leyes mediante dos acciones de inconstitucionalidad. En consecuencia, el 11 de mayo de 2001 el Tribunal Constitucional (expediente N° 022-96-I/TC) declaró la inconstitucionalidad de los artículos 1º, 2º y la primera disposición final de la Ley N° 26597, argumentando que tales disposiciones

<sup>5</sup> Decreto Legislativo N° 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario. DISPOSICIONES TRANSITORIAS: CUARTA. - La valorización y cancelación de las expropiaciones en trámite se regirán por lo establecido en el artículo 15 de la presente Ley. Artículo 15: (...) La expropiación de predios rústicos se regirá por las disposiciones de la Ley General de Expropiación, Decreto Legislativo N° 313. El valor de las tierras expropiadas será pagado a su valor de mercado y en efectivo.

<sup>6</sup> Ley N° 26597. Artículo 1: Los procesos de afectación a que se refiere la Tercera Disposición Transitoria del Decreto Legislativo N° 653, así como los procesos de expropiación para fines de reforma agraria que aún se encuentran en trámite, se sustanciarán de conformidad con las disposiciones de la Ley N° 26207. Entiéndase que se encuentran en trámite aquellos procesos en los que el procurador no se haya desistido estando expresamente autorizado en cada caso. Artículo 2: Conforme a lo establecido en el Artículo 29 de la Constitución Política del Perú de 1993, tal como quedó modificada por la Ley N° 15242, los Bonos de la Deuda Agraria fueron entregados en vía de cancelación del valor de la expropiación. En consecuencia, independientemente de la oportunidad en que deban realizarse dichos bonos, el pago de los mismos debe efectuarse por su valor nominal más los intereses establecidos para cada emisión y tipo de bono, conforme a las disposiciones legales que les dieron origen, no siendo de aplicación el reajuste previsto en la segunda parte del Artículo 1236 del Código Civil, según la modificación introducida por el Decreto Legislativo N° 768.

<sup>7</sup> Decreto de Urgencia N° 088-2000. [...] Artículo 5º.- Actualización de deudas. Las deudas acreditadas y reconocidas en virtud de lo establecido en la presente disposición serán actualizadas de acuerdo a lo siguiente: a) Tratándose de Bonos de la Deuda Agraria, el principal impago de los bonos se convertirá a dólares americanos al tipo de cambio oficial vigente a la fecha de emisión y, sobre el monto resultante, se aplicará una tasa de interés de siete y medio por ciento (7.5%) anual hasta el mes inmediato anterior al que se efectúa el cálculo, capitalizable anualmente. b) En los demás casos, el importe impago de la valorización aprobada por el Ministerio de Agricultura se convertirá a dólares americanos al tipo de cambio oficial vigente a la fecha de la Resolución de Valorización, y, sobre el monto resultante, se aplicará una tasa de interés de siete y medio por ciento (7.5%) anual hasta el mes inmediato anterior al que se efectúa el cálculo, capitalizable anualmente.

violaron los artículos 70 y 139 inciso 3 de la Constitución peruana al no respetar el derecho a una indemnización justipreciada y desconocer el derecho de acceder a un procedimiento preestablecido por la ley<sup>8</sup>. La parte peticionaria alega que en esa sentencia el tribunal consideró que las citadas disposiciones establecieron un tratamiento inalterable del justiprecio que fue ajeno a las circunstancias del tiempo, por lo que ordenó que el pago de los Bonos de la Deuda Agraria se realizara conforme al valor de mercado, es decir un valor actualizado. Producto de ello, posteriormente, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto Supremo N° 148-2001-EF, mediante el cual confirmó el mandato de esa sentencia y dispuso que la deuda de la reforma agraria debía ser pagada “a valor presente de mercado”.

6. Respecto al Decreto de Urgencia N° 088-2000, la parte peticionaria indica que el 2 de agosto de 2004 el Tribunal Constitucional (expediente N° 0009-2004-AI/TC) declaró infundada la demanda contra dicha norma, confirmando su constitucionalidad; no obstante, dispuso que el procedimiento administrativo y la conversión a dólares americanos para el cobro de los bonos de la deuda agraria debían ser interpretados como una vía optativa y no como una fórmula obligatoria de solución en perjuicio de los acreedores de la deuda agraria.

#### *Alegada modificación de los términos de la sentencia del Tribunal Constitucional*

7. La parte peticionaria arguye que, ante la falta de voluntad del Estado de cumplir con el pago de la deuda, el 5 de octubre de 2011 el Colegio de Ingenieros del Perú solicitó al Tribunal Constitucional la ejecución de la primera sentencia citada, recaída en el expediente N.º 00022-1996-PI/TC. Las presuntas víctimas indican que en tal requerimiento se solicitó la realización de las siguientes acciones: i) ordenar el inicio de los procesos de actualización de las acreencias provenientes de los procesos de la Reforma Agraria y el correspondiente pago de acuerdo con el artículo 70 de la Constitución; y ii) realizar el cálculo de la actualización conforme al índice de precios al consumidor y aplicar los intereses reconocidos en cada clase de bono.

8. En respuesta a tal solicitud, el 16 de julio de 2013 el Tribunal Constitucional emitió un auto de ejecución que contravino lo establecido en las dos sentencias previas sobre la materia. Las presuntas víctimas señalan que en esa decisión el referido órgano de justicia dispuso que los Bonos de la Deuda Agraria e intereses fueran actualizados mediante la conversión de la deuda a dólares americanos, tomando como base el tipo de cambio que regía en la fecha en que se dejaron de atender tales pagos. La parte peticionaria denuncia que tal método de actualización vulnera su derecho a un pago justo, toda vez que reduce drásticamente el valor de sus bonos. Especifica que aplicando el método regular de índice de precios al consumidor tales bonos tienen un valor de millones de soles, mientras que con la fórmula dispuesta en la referida sentencia tales bienes disminuyen a un precio que no supera el monto de un nuevo sol. Además, subraya que el propio Tribunal Constitucional reconoció que estaba restringiendo el derecho de propiedad de los acreedores de los bonos, justificando tal reducción en el bienestar general de la población peruana.

9. Asimismo, agrega que la citada resolución también determinó que la fórmula de actualización sería de obligatorio cumplimiento, por lo que el Poder Ejecutivo debía establecer un procedimiento administrativo de actualización y pago, excluyendo de esta forma el derecho de las personas expropiadas a formular reclamos o solicitar el pago del justiprecio por la vía judicial.

#### *Pedidos de aclaración y ejecución*

10. La parte peticionaria sostiene que varios afectados por la citada decisión interpusieron un recurso de aclaración ante el Tribunal Constitucional, cuestionando el método de dolarización y su obligatoriedad. Refiere que, el 8 de agosto de 2013, tal órgano jurisdiccional emitió un segundo auto de

<sup>8</sup> Constitución Política del Perú de 1993. Artículo 70.- Inviolabilidad del derecho de propiedad. El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de la ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. [...]; Artículo 139. Principios de la Administración de Justicia. [...] 3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación.

ejecución con el que declaró improcedentes los mencionados pedidos de aclaración. Además, en tal decisión, el citado tribunal reafirmó que el método de la dolarización establecido en su auto de ejecución del 16 de julio de 2013 debe aplicarse de forma obligatoria en los casos que se encuentren en trámite ante el Poder Judicial, e incluso en las causas con calidad de cosa juzgada que todavía no hayan calculado de forma definitiva el valor de la deuda. Asimismo, precisó que si bien en su sentencia del 2 de agosto de 2004 señaló que tal fórmula solo era constitucional en tanto fuese opcional para el acreedor, tal resolución no tomó en consideración que esa regla perjudicaba el principio de igualdad, al afectar el equilibrio presupuestal y el cumplimiento de otras obligaciones básicas del Estado.

11. La parte peticionaria añade que el 30 de septiembre de 2013 presentó un nuevo pedido de aclaración al Tribunal Constitucional, en el que solicitó que explicara el sustento empleado en el auto de ejecución del 16 de julio de 2013 para concluir que la aplicación del Índice de Precios al Consumidor haría impracticable el pago de la deuda agraria, entre otros puntos. Indica que el 4 de noviembre de 2013 el referido órgano jurisdiccional emitió un tercer auto, en el que se reiteró lo dispuesto en sus resoluciones previas e indicó que le corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas calcular el valor que arrojaría la actualización según el método de la dolarización.

12. Agrega que el 8 de agosto de 2013 y el 15 de julio de 2014 el Colegio de Abogados de Ica solicitó al Tribunal Constitucional, respectivamente, la ejecución de la sentencia N° 0009-2004-AI/TC y, en calidad de tercero interesado, la nulidad de los referidos autos de ejecución del 16 de julio del 2013, 8 de agosto del 2013 y 4 de noviembre del 2013. Refiere que, respecto a la solicitud de ejecución de sentencia, el 25 de marzo de 2015 el citado órgano jurisdiccional declaró improcedente el pedido, al considerar que el debate había sido resuelto con la emisión de los tres autos previamente citados. En relación con el recurso de nulidad, alega que el 1 de abril de 2015 el Tribunal Constitucional declaró su improcedencia.

*Medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo para efectivizar el nuevo criterio del Tribunal Constitucional*

13. La parte peticionaria resalta que el criterio esbozado por el Tribunal Constitucional en sus resoluciones del 16 de julio de 2013 y 8 de agosto de 2013 ha quedado plasmado mediante el procedimiento establecido en el *“Reglamento de los Procedimientos Administrativos conducentes al registro, actualización y pago en la vía administrativa de la deuda derivada de los Bonos de la Deuda Agraria emitidos en el marco del Decreto Ley N° 17716, Ley de Reforma Agraria, en cumplimiento de las resoluciones emitidas por el Tribunal Constitucional”*. Al respecto, cuestiona que el citado reglamento contiene disposiciones que contravienen directamente la Convención Americana y el propio auto del Tribunal Constitucional. Afirma que los artículos 2.1 y 6.1 de tal cuerpo normativo plantean que los tenedores de bonos deben presentarse a un procedimiento que los reconozca como “tenedores legítimos” luego de inscribirse en un “registro oficial”, desconociendo que el Estado ya reconoció tal calidad como consecuencia de los procesos de expropiación de tierras agrícolas y mediante la entrega de bonos<sup>9</sup>. Asimismo, afirma que el artículo 4.1 de dicho reglamento permite que el derecho al pago de una indemnización sea nuevamente discutido en sede administrativa, lo cual constituye una infracción al derecho de propiedad y tutela jurisdiccional efectiva de las presuntas víctimas<sup>10</sup>. Finalmente, denuncia que conforme al artículo 17 de la citada norma las condiciones de pago de la deuda estarán sujetas a

<sup>9</sup> Art. 2. Ámbito de aplicación. 2.1. Los procedimientos administrativos regulados en este Reglamento son aplicables a los tenedores de Bonos de la Deuda Agraria otorgados como parte de pago en los procesos de expropiación iniciados al amparo del Texto Único Concordado del Decreto Ley<sup>9</sup> 17716, que soliciten al Ministerio de Economía y Finanzas (MED), a través de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público (DGETP) y de la Dirección de Financiamiento, o la que haga sus veces, de la DGETP, para su reconocimiento como tenedores legítimos de tales títulos, así como la actualización de la deuda derivada de los citados Bonos y la determinación de la forma de pago de dicha deuda actualizada. Art. 6. Finalidad del procedimiento. 6.1. Este procedimiento administrativo tiene como finalidad identificar y registrar, oficialmente, a las personas naturales, jurídicas y/o sucesiones indivisas que son tenedores legítimos de los Bonos de la Deuda Agraria y que, por tanto, son beneficiarios de su actualización y pago, previo cumplimiento de lo establecido en el presente Reglamento.

<sup>10</sup> Art. 4.- Calificación de los procedimientos administrativos. Los procedimientos administrativos establecidos en el presente Reglamento son obligatorios, de evaluación previa y sujetos, en caso de falta de pronunciamiento oportuno, a la aplicación de silencio administrativo negativo.

condiciones que defina el Ministerio de Economía y Finanzas, a pesar de que el pago de la indemnización es una obligación incondicional<sup>11</sup>.

#### *Consideraciones finales*

14. En virtud de estas consideraciones, la parte peticionaria denuncia que las citadas decisiones del Tribunal Constitucional violaron los derechos a la propiedad e igualdad de las presuntas víctimas. Argumenta que el citado método de la dolarización únicamente se aplica para calcular el valor actualizado de los Bonos de la Deuda Agraria y no para las demás deudas del Estado peruano, lo que configura un trato desigual injustificado en desmedro del derecho a la propiedad de tales personas. Asimismo, aduce que existe una violación a las garantías judiciales y a la protección judicial, toda vez que las presuntas víctimas no cuentan con un recurso para cuestionar el citado método de pago, ya que las cuestionadas resoluciones del Tribunal Constitucional establecieron que todas las autoridades administrativas y judiciales están obligadas a seguir tal fórmula de valorización de la deuda.

15. Por otro lado, alega que la presente petición es diferente a la resuelta por la CIDH en informe de inadmisibilidad N° 166/11, referida también a la situación de los acreedores de la deuda agraria. Sostiene que, en ese informe, la CIDH declaró inadmisibile la petición por falta de agotamiento de los recursos internos, argumentando que, conforme a la sentencia recaída en el expediente N° 022-96-I/TC del 11 de mayo de 2001, existía en el ordenamiento jurídico peruano una vía idónea de pago de bonos por medio del proceso de conocimiento en la vía civil. Al respecto, la parte peticionaria argumenta que las nuevas resoluciones adoptadas por el Tribunal Constitucional han generado que tal vía ya no sea adecuada para acceder a una indemnización justa, toda vez que los órganos internos estarían obligados a aplicar el cuestionado método de la dolarización.

16. En relación con el número de presuntas víctimas, la parte peticionaria refiere que si bien en un primero momento ha mencionado a cuarenta personas, esto no significa que sean las únicas, pues la Asociación de Bonistas de la Deuda Agraria está conformada por alrededor de quinientos asociados, entre quienes se encuentran propietarios originales, familiares y herederos. En consecuencia, la parte peticionaria solicita a la CIDH que considere a todos sus asociados como víctimas y precisa que en su momento brindará un listado actualizado.

17. Finalmente, afirma que la decisión del 16 de julio de 2013 del Tribunal Constitucional recaída en el proceso de inconstitucionalidad agotó la jurisdicción interna, pues no hay forma de que un juez del Poder judicial, en cualquier tipo de proceso, pueda revertir la decisión del Supremo intérprete de la Constitución, que en los hechos generan una expropiación de propiedad, sin ningún justiprecio o indemnización justa.

18. Explica que en el supuesto de que todas las presuntas víctimas iniciaran procesos judiciales, en la vía civil o contencioso administrativa, después de seguir procedimientos administrativos, o incluso procesos de amparo para revertir la Resolución de ejecución de 16 de julio de 2013, lo que pasaría es que los jueces del Poder Judicial argumentarían que deben seguir los criterios del Tribunal Constitucional y aplicarían la fórmula de cálculo que prácticamente extingue la deuda. Agrega que, si bien contra esas decisiones judiciales se podrían presentar amparos, estos al final serían resueltos por el mismo Tribunal Constitucional, con lo cual después de años las presuntas víctimas volverían al mismo punto sin ninguna solución a la violación de su derecho de propiedad.

#### *Alegatos del Estado peruano*

19. El Estado, por su parte, cuestiona que a pesar de que inicialmente la parte peticionaria identificó a cuarenta personas como posibles víctimas, en su escrito del 10 de junio de 2020 cambió su posición y manifestó que todas las personas que integraban el ABDA tenían tal condición, por lo que se trataba de un

---

<sup>11</sup> - 17. Alternativas para el pago de la Deuda Actualizada. 17.1 El MEF teniendo en cuenta los principios de equilibrio fiscal y de sostenibilidad financiera, así como las reglas fiscales y el marco macroeconómico multianual, definirá las opciones sobre las cuales los tenedores de los Bonos de la Deuda Agraria podrán escoger una o la combinación de las opciones de pago. 17.2 Para tal efecto, el MEF debe contar con una cantidad mínima de tenedores legítimos de los Bonos de la Deuda Agraria debidamente registrados y con deuda actualizada, con la finalidad de mantener un adecuado manejo de la hacienda pública.

universo de alrededor de quinientas presuntas víctimas. A juicio del Estado, la posición de la parte peticionaria de informar sobre una aproximación al número de presuntas víctimas no cumple con individualizar, identificar o determinar tal conjunto de personas, conforme lo establece el artículo 44 de la Convención Americana y 28 del Reglamento de la CIDH<sup>12</sup>. Por ende, en respeto de su derecho a la defensa, destaca que este asunto debe circunscribirse exclusivamente a las cuarenta presuntas víctimas identificadas por la parte peticionaria en su escrito inicial.

20. Aduce que la parte peticionaria en sus escritos posteriores solicitó la incorporación del señor Fausto Bazán, en su condición de titular de un bono agrario, tras adquirir este por sucesión. A juicio del Estado, toda vez que en el escrito inicial no se manifestó la imposibilidad de precisar el nombre de presuntas víctimas adicionales, no corresponde incluir al citado señor. Además, refiere que la situación jurídica del señor Bazán difiere del resto de presuntas víctimas, toda vez que tal persona sí agotó los recursos de la jurisdicción interna, dado que el 16 de mayo de 2019 el Tribunal Constitucional declaró improcedente su demanda de amparo, ordenándole utilizar la vía contenciosa administrativa para cuestionar la suma de dinero recibida. Por ende, sostiene que correspondía que el señor Bazán presentara su petición de forma individual.

21. Adicionalmente, arguye que el presente asunto debe ser inadmitido, dado que existe una situación de litispendencia. Explica que en junio de 2016 Gramercy, un fondo de Bono de Estados Unidos que adquirió más de 9700 bonos de la deuda agraria, inició una controversia arbitral contra el Estado peruano, según las reglas de la Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional y el Acuerdo de Promoción Comercial entre los Estados Unidos de Norte América y el Perú. Dado que parte de las presuntas víctimas se podrían ver beneficiados por la decisión que se adopte en tal disputa arbitral, el Estado sostiene que existe identidad de sujetos, objeto y pretensión entre dicho procedimiento y el presente asunto, por lo que no se cumple el requisito establecido en el artículo 46.1.c) de la Convención Americana.

22. Por otra parte, Perú aduce que la presente petición es inadmisibles por falta de agotamiento de la jurisdicción interna. Resalta que, si bien en los primeros escritos se afirmó que la vía interna se encuentra agotada, posteriormente la parte peticionaria manifestó que las presuntas víctimas no iniciaron proceso judicial o procedimiento administrativo alguno. Además, detalla que la parte peticionaria no consideró necesario invocar alguna de las excepciones a la regla del agotamiento de los recursos internos contempladas en el artículo 46.2 de la Convención, por lo que el Estado entiende que se ha renunciado a que se aplique alguna de tales figuras. Así, sostiene que no se debe permitir a la parte peticionaria cambiar de posición sobre este asunto, dado que esto representaría una afectación a su derecho a la defensa, a la seguridad jurídica y al principio de *estoppel*.

23. Resalta que en la legislación nacional existen los recursos y procesos legales para la protección de los derechos que se alegan violados en el presente asunto. En particular, destaca que a pesar de que las presuntas víctimas eran ajenas al proceso de inconstitucionalidad y que no podían cuestionar las resoluciones emitidas por el Tribunal Constitucional, sí tenían a su disposición la vía civil para requerir el pago de la deuda agraria y discutir los puntos accesorios de la sentencia del citado tribunal, específicamente el método a utilizar para el cálculo del valor de los bonos. Explica que, desde aproximadamente el 2007, se han tramitado numerosos procesos de conocimiento en la vía civil referidos al pago del bono agrario. En el marco de los cuales los magistrados pueden apartarse del criterio del Tribunal Constitucional, dado que si bien el Poder Judicial se ve vinculado por la jurisprudencia de tal Alto Tribunal, los magistrados tienen autonomía e independencia a efectos de desvincularse de la jurisprudencia constitucional, en aplicación de la técnica jurídica del *distinguishing*, la cual permite que se aparten del criterio jurisprudencial vigente, siempre que consideren que tienen motivos para dictar una resolución distinta a pesar de las analogías que puedan existir. Asimismo, añade que el propio Tribunal Constitucional también puede apartarse de su propia línea jurisprudencial aplicando la técnica del *overruling*, más aún cuando la línea de tal órgano está sujeta a la variación de sus integrantes.

---

<sup>12</sup> Convención Americana. Artículo 44. Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado parte. Artículo 28. Requisitos para la consideración de peticiones. Las peticiones dirigidas a la Comisión deberán contener la siguiente información: (...) 5. De ser posible, el nombre de la víctima, así como de cualquier autoridad pública que haya tomado conocimiento del hecho o situación denunciada; (...)

24. A modo de ejemplo, destaca que un grupo de presuntas víctimas actualmente se encuentra litigando vía proceso civil la actualización y pago de los bonos de la deuda agraria. Refiere que estos procesos aún están pendientes de una decisión definitiva, por lo que no han cumplido con agotar los recursos de la jurisdicción interna.

25. Asimismo, a modo de ejemplo, el Estado agrega que la señora Silvia Patricia Lavalle también hizo uso del procedimiento administrativo de autenticación, registro, actualización y determinación de la forma de pago y el 11 de noviembre de 2016 se le reconoció su calidad de tenedora legítima de los bonos de la deuda agraria. Tras ello, en 2018, el valor de dichos bonos fue actualizado mediante Resolución Directoral N.º 042-2018-EF/52.01. A juicio del Estado, esta última decisión confirma la existencia de medios idóneos y efectivos para realizar el cobro de los bonos de la deuda agraria.

26. Añade que en el citado informe de inadmisibilidad N.º 166/11 la CIDH ya analizó la situación de algunos acreedores de la deuda agraria en el Perú y rechazó la petición por falta de agotamiento, al considerar que no se habían impulsado correctamente los procedimientos internos para el cobro efectivo de los Bonos de la Reforma Agraria. Por ello, solicita que se aplique el mismo criterio la resolución de la presente causa, ya que gran parte de las presuntas víctimas tienen a la fecha procesos de conocimiento en la vía civil que aún se encuentran en trámite, lo que prueba que aún no han agotado los recursos internos.

27. Finalmente, el Estado alega que los hechos expuestos en la petición no caracterizan violaciones a los derechos humanos. Por el contrario, arguye que la parte peticionaria persigue que la CIDH actúe como una cuarta instancia pronunciándose sobre aspectos de índole meramente mercantil que ya fueron resueltos internamente por las autoridades jurisdiccionales respetando las garantías procesales y en el marco de sus competencias.

28. Perú sostiene que el Tribunal Constitucional ha reconocido el derecho de propiedad de las presuntas víctimas, por lo que únicamente se busca utilizar el sistema interamericano para discutir un punto accesorio respecto al cálculo de la deuda. En esa línea, aduce que los peticionarios no han demostrado que exista una conexión causal y/o vinculación de los hechos aludidos y la presunta violación de los derechos de cada una de las presuntas víctimas, toda vez que no se ha dado detalles de la situación individualizada de cada una de dichas personas. Finalmente, aduce que tampoco se ha violado el derecho a la igualdad ante la ley, ya que la decisión del Tribunal Constitucional habría ponderado adecuadamente tal derecho con otras obligaciones constitucionales que también debe cumplir.

29. En consecuencia, a juicio del Estado, la presente petición se reduce a: i) un reclamo de los peticionarios por encontrarse disconforme con sumas de dinero establecidas como pagos actualizados del valor de los bonos agrarios, y ii) manifestar su insatisfacción con el método de actualización de valor definido por el Tribunal Constitucional en su resolución de julio de 2013, pues el mismo no es acorde con sus intereses para el pago de bonos agrarios.

## **VI. ANÁLISIS DE DUPLICIDAD, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN**

30. El Estado plantea que existe litispendencia internacional, dado que a la fecha se está desarrollando una controversia arbitral sobre esta temática y que, eventualmente, podría beneficiar a las presuntas víctimas. Sobre este punto, la Comisión recuerda que solo existirá identidad entre dos casos, cuando: i) las partes involucradas sean las mismas (Estado y presuntas víctimas), ii) el objeto de los reclamos o hechos sean iguales; y iii) la base legal sea idéntica<sup>13</sup>. En el presente asunto, la Comisión considera evidente que el procedimiento arbitral alegado por el Estado no comparte el mismo objeto ni tiene idéntica base legal que el presente asunto, en tanto en este se está debatiendo la responsabilidad internacional del Estado por incumplir

---

<sup>13</sup> Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Excepciones Preliminares. Sentencia de 18 de noviembre de 1999. Serie C No. 61, párr. 53. También CFR. Corte IDH. Caso Mendoza y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013. Serie C No. 260, párr. 31; y Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 48.

violaciones relativas a obligaciones en materia de derechos humanos y no cuestiones de índole mercantil o económico. En consecuencia, la Comisión no cuenta con elementos para aceptar este cuestionamiento.

31. Respecto al agotamiento de los recursos internos, la parte peticionaria sostiene que la decisión del 16 de julio de 2013 del Tribunal Constitucional recaída en el proceso de inconstitucionalidad agotó la jurisdicción interna, pues no hay forma de que un juez del Poder judicial, en cualquier tipo de proceso, pueda revertir la decisión del supremo intérprete de la Constitución. Por su parte, el Estado replica que no se han agotado los recursos de la jurisdicción interna, dado que las presuntas víctimas no han utilizado la vía civil o el procedimiento administrativo designado para pagar los bonos de la deuda agraria.

32. Al respecto, la Comisión recuerda que en su informe de admisibilidad N° 308/2020 resolvió una situación sustancialmente similar, referida a la falta de pago de la deuda agraria en Perú en perjuicio de un grupo de personas. En tal decisión, la CIDH observó que a partir de las resoluciones del 16 de julio del 2013, 8 de agosto del 2013 y 4 de noviembre del 2013, el Tribunal Constitucional del Perú estableció una fórmula de pago para los Bonos de la Reforma Agraria que contravendrían lo establecido en sus sentencias previas sobre la materia. Asimismo, resaltó que en tales decisiones el referido órgano ordenó que los órganos jurisdiccionales y administrativos apliquen tal método de cálculo, por lo cual estableció un precedente que generó la alegada afectación de los derechos de las presuntas víctimas; y que, conforme a la legislación interna, no puede ser recurrido y resulta de carácter obligatorio para todas las autoridades internas. Así, la Comisión consideró evidente que tales resoluciones son posteriores al informe de inadmisibilidad N° 166/11, por lo que, no formaron parte del análisis realizado por la CIDH en esa decisión.

33. Con base en tales consideraciones, la Comisión consideró que las citadas resoluciones del Tribunal Constitucional sustentaban la hipótesis de que el proceso civil ordinario y el amparo se tornaron inefectivos para remediar la situación de las presuntas víctimas; pues el más alto tribunal en la jurisdicción constitucional ya había establecido una regla respecto al pago de los Bonos de la Reforma Agraria. En consecuencia, resulta irrazonable exigir a las presuntas víctimas el agotamiento de recursos adicionales ante instancias judiciales de menor jerarquía, cuando la más alta instancia judicial en materia constitucional ya adoptó un pronunciamiento vinculante sobre los aspectos específicos que aquellas buscan controvertir<sup>14</sup>.

34. A juicio de la CIDH, no se han aportado nuevos elementos a efectos de adoptar una decisión diferente en el presente asunto. Si bien el Estado plantea, como nuevo argumento, que las presuntas víctimas también pueden utilizar el procedimiento administrativo de autenticación, registro, actualización y determinación de la forma de pago de la deuda agraria, no ha aportado argumentos o pruebas que demuestren en qué medida dicha vía resultaría adecuada y efectiva para cuestionar el cálculo de los bonos y la fórmula propuesta por el Tribunal Constitucional. Por ello, la CIDH considera que en el presente asunto las decisiones del Tribunal Constitucional dejaron a las presuntas víctimas sin un horizonte en el cual pueda considerarse razonable que existan recursos que tengan la posibilidad de cambiar el sentido de las resoluciones, cuestionar u obtener un resultado distinto en instancias inferiores. En tal sentido, la Comisión concluye que resulta aplicable la excepción prevista en el artículo 46.2.a) de la Convención Americana.

35. Finalmente, en relación con el requisito del plazo de presentación de la petición, la Comisión observa que las resoluciones controvertidas fueron emitidas en el 2013; y fueron cuestionadas mediante recursos extraordinarios hasta el 2015. Tomando en cuenta que los efectos de tales decisiones se habrían prolongado hasta el presente en perjuicio de las presuntas víctimas, la Comisión concluye que la petición fue presentada dentro de un plazo razonable en los términos del artículo 32.2 del Reglamento de la Comisión.

## VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

36. La Comisión recuerda, a efectos que una petición sea admisibilidad, ha interpretado que el artículo 44 de la Convención Americana exige corroborar la existencia de víctimas concretas, individualizadas

---

<sup>14</sup> CIDH. Informe No. 308-20. Admisibilidad. Kurt Heinz Arens Ostendorf y otros. Perú. 13 de octubre de 2020, párr. 19. Adicionalmente, ver: CIDH. Informe No. 18/20. Petición 449-16. Admisibilidad. María y familia. Perú. 22 de marzo de 2020, párr. 11.; Informe No. 338-21. Admisibilidad. Ana María Salas. Argentina. 24 de noviembre de 2021, párr. 16; y Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros ("Fecundación in vitro") vs. Costa Rica. Sentencia de 28 de noviembre de 2012, párr. 27

y determinadas, o se refieran a un grupo de víctimas específico y definido compuesto de individuos determinables<sup>15</sup>. En ese sentido, la CIDH ha entendido que el texto del artículo 44 de la Convención no contiene limitaciones de competencia en términos de la identificación “plena y total” de las personas afectadas por la violación, sino que permite el examen de violaciones a los derechos humanos que –por sus características– pueden afectar a una persona o grupo de personas determinadas pero que no necesariamente se encuentran plenamente identificadas. En el presente asunto, la Comisión considera que, sin perjuicio de las personas identificadas en los escritos presentados, la parte peticionaria cumplió con acreditar la presencia de un grupo determinable de personas, dada su condición de integrantes Asociación de Bonistas de la Deuda Agraria. En consecuencia, la CIDH no identifica que existan problemas para continuar con el análisis del presente asunto, a efectos que en la etapa de fondo se pruebe el universo completo de presuntas víctimas.

37. En atención a estas consideraciones, y tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes, la Comisión estima que los alegatos de los peticionarios, relativos a la falta de cumplimiento del Estado del pago de una indemnización por cerca de cincuenta años y el presunto trato desigual en perjuicio de las presuntas víctimas producto de las decisiones emitidas por el Tribunal Constitucional, no resultan manifiestamente infundadas y requieren un estudio de fondo. En tal análisis, la CIDH no valorará la licitud de los procesos de expropiación, sino únicamente las consecuencias derivadas en el patrimonio de las presuntas víctimas por la falta de pago de los justiprecios en un tiempo razonable.

38. Por las razones expuestas, la Comisión considera que de verificarse como ciertos los hechos denunciados, estos podrían caracterizar violaciones a los artículos 8 (garantías judiciales), 21 (derecho a la propiedad privada), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (obligación de adoptar disposiciones de derecho interno), en perjuicio de las presuntas víctimas.

## VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 21, 24 y 25 de la Convención Americana, en conexión con su artículo 1.1; y

2. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 21 días del mes de noviembre de 2022. (Firmado): Stuardo Ralón Orellana, Primer Vicepresidente; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Joel Hernández y Carlos Bernal Pulido, miembros de la Comisión.

---

<sup>15</sup> CIDH, Informe No. 57/08, Petición 283-06. Inadmisibilidad. Mario Roberto Chang Bravo. Guatemala. 24 de julio de 2008, párr. 38.

**Anexo 1**

1. Efraín Salazar Ortiz
2. Ana María Sardón Del Carpio
3. Fausto César Bazán Vidal
4. Rosa de Santa María Mazuelos Podestá
5. Josefina Fernanda Julia Isabel Morey Yrigoyen
6. Luis Samaniego Burneo
7. Edgard Arnaldo Aedo Pacheco
8. José Antonio Llavería Schweizer
9. Manuel Oscar Llavería Schweizer
10. Antonieta Llavería Baroni Vda. de Alvaríño
11. Nelly Cabello Llavería
12. María Eugenia Cabello Llavería
13. Alberto Rivera y Piérola Llavería
14. José Fernando Rivera y Piérola Llavería
15. Miguel Ignacio Rizo Patrón Barúa
16. Juan Manuel Ignacio Rizo Patrón Barúa
17. Carlos Gustavo Rizo Patrón Barúa
18. Luz María Rizo Patrón Barúa de Boza
19. Margarita María Rizo Patrón Barúa Vda de Cobilich
20. Alicia María Rizo Patrón Barúa de Maldonado
21. José Alfredo Rizo Patrón Barúa
22. Juan Gonzalo Rizo Patrón Barúa
23. Cecilia Rizo Patrón Remy de Graña
24. Silvia patricia Lavalle Seminario
25. Jaime Arana Cisneros Huaman De Los Heros
26. Ramón Ramiro Remolina Delgado
27. Ramón Augusto Remolina De La Piedra
28. Lucía María Remolina De La Piedra
29. Mario Augusto Franciscdo Seoane Linares
30. Milagros María Ana Seoane Linares
31. María Colina Seoane Linares
32. Esteban José Luis Seoane Linares
33. Andrés Mauricio Martín Seoane Lari
34. Magdalena María de los Milagros Seoane Lari
35. Sucesión Edgardo Seoane Corrales
36. Rolando Arteaga Torre
37. Ruth Presentación Arteaga Torre
38. Marina Arteaga Torre
39. César Ballón Lizares
40. Ricardo Gutierrez Ballón
41. María Margarita Gutierrez Ballón
42. María Julia Isabel Gutierrez Ballón
43. Bertha Mercedes Zea Ruiz de Rivera
44. Sucesión Jorge Burga Olazabal
45. Sucesión Manuel Burga Puelles
46. Maria Clemencia Coello Muinar de Jordán
47. Cesar Augusto Fernando Jordán Coello
48. Enrique Javier Jordán Coello
49. Manuel Alfredo Jordán Coello
50. Eduardo Benjamín Jordán Coello
51. Sucesión Enrique Lombardi Arrieta

- 52. Sucesión Elsa Lombardi Arrieta
- 53. Sucesión Augusto Herrera
- 54. Anibal Cortavarría Tello