



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00032-2008-PI/TC
LIMA
PODER EJECUTIVO

SENTENCIA

DEL PLENO JURISDICCIONAL DEL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

DEL 23 DE SETIEMBRE DE 2009

**PROCESO DE
INCONSTITUCIONALIDAD**

**PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA c/. CONGRESO DE LA
REPÚBLICA**

SÍNTESIS

*Proceso de inconstitucionalidad contra la
Ley N.º 29264, denominada Ley de
Reestructuración de la Deuda Agraria.*

Magistrados firmantes:

VERGARA GOTELLI

MESÍA RAMÍREZ

ETO CRUZ

ÁLVAREZ MIRANDA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00032-2008-PI/TC
LIMA
PODER EJECUTIVO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 23 días del mes de setiembre de 2009, el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Vergara Gotelli, Presidente; Mesía Ramírez, Vicepresidente; Landa Arroyo, Beaumont Callirgos, Calle Hayen, Eto Cruz y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia, con el voto en el que confluyen los magistrados Landa Arroyo, Beaumont Callirgos y Calle Hayen, que se acompaña.

I. ASUNTO

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Presidente de la República, representado por la Ministra de Justicia, doña Rosario del Pilar Fernández Figueroa, contra la Ley N.º 29264, denominada Ley de Reestructuración de la Deuda Agraria, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 4 de octubre de 2008.

II. NORMAS DEMANDADAS DE INCONSTITUCIONALIDAD

LEY N.º 29264.- LEY DE REESTRUCTURACIÓN DE LA DEUDA AGRARIA

Artículo 1.- Objeto de la Ley

Establécese el Programa de Reestructuración de la Deuda Agraria (PREDA) destinado a crear los mecanismos necesarios para reestructurar las deudas generadas por créditos agropecuarios vencidos, otorgados por entidades del Estado, de acuerdo con los términos y condiciones que señala la presente Ley.

Artículo 2.- Deudas comprendidas en el PREDA

Están comprendidas en el PREDA las deudas correspondientes a créditos directos otorgados por el Estado, a través de fondos o programas administrados por el Ministerio de Agricultura y los gobiernos regionales, así como los Fondos Rotatorios de Crédito Agrícola materia de los Convenios ALA 90/12 y 93/02.

Artículo 3.- Determinación de la deuda

Para los efectos de la presente Ley, se entiende como deuda a la que se encuentra vencida al 31 de diciembre de 2007, determinada por el capital principal, excluyéndose los intereses, moras y demás gastos devengados.

Artículo 4.- Componentes y aplicación del PREDA

El PREDA tiene dos componentes:

- a) Extinción parcial de deuda;
- b) refinanciación de deuda.

Su aplicación es automática, correspondiendo a cada entidad determinar los criterios y mecanismos de operatividad necesarios para dicho efecto.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 5.- Extinción parcial de deuda

La extinción parcial alcanza hasta los primeros diez mil nuevos soles (S/. 10 000,00) de cada una de las deudas determinadas y comprendidas en el artículo 2 de la presente Ley, con efecto cancelatorio, siempre que el monto del capital principal de la deuda contraída no exceda los treinta y cinco mil nuevos soles (S/. 35 000,00). En el caso de deudas contraídas en moneda extranjera se aplicarán los montos equivalentes al tipo de cambio correspondiente.

Artículo 6.- Refinanciación de deuda

La refinanciación se aplica a las deudas superiores al monto señalado en el artículo 5, otorgándose como plazo máximo de pago, sin intereses, hasta cinco (5) años para su cancelación total y definitiva.

Artículo 7.- Clasificación de beneficiarios y acceso a nuevos créditos

Los beneficiarios del PREDA, una vez refinanciada su deuda conforme a la presente Ley, pasan a la categoría de normal dentro de la clasificación de deudores, establecida por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, y podrán acceder a nuevos créditos preferentemente en forma asociada.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

PRIMERA.- Prohibición sobre nuevos programas o fondos de crédito

Las entidades del Estado que no realizan actividad financiera quedan prohibidas de crear o implementar nuevos programas o fondos para el otorgamiento directo de créditos agropecuarios, los cuales solo podrán efectuarse a través de las instituciones financieras públicas o privadas, conforme a Ley.

No están comprendidos en la presente disposición los fondos de garantía que se constituyan por norma legal expresa con la finalidad de garantizar créditos directos a favor de los pequeños productores agropecuarios.

SEGUNDA.- Caso especial del fondo creado por el artículo 8 de la Ley N.º 24300

En el caso especial del fondo destinado a programas promocionales de crédito y apoyo a productores agrarios, forestales y pesqueros del departamento de Loreto, creado por el artículo 8 de la Ley N.º 24300, con cargo a los recursos del canon petrolero, corresponde al Gobierno Regional de Loreto adoptar las acciones para la reestructuración de las deudas vencidas, en el marco de la presente Ley.

TERCERA.- Tratamiento de la deuda proveniente de los bonos del Programa de Rescate Financiero Agropecuario (RFA)

La aplicación del PREDA se extiende también a las deudas que mantienen los agricultores con el Estado, que correspondan únicamente a la porción de deuda refinanciada a través de bonos del Programa de Rescate Financiero Agropecuario (RFA), en cuyo caso se requiere solicitud expresa del interesado. El plazo de acogimiento será de sesenta (60) días, contado desde la entrada en vigencia de la presente Ley. La entidad administradora de dichos bonos aprobará los criterios y mecanismos de operatividad necesarios para tal efecto.

CUARTA.- Tratamiento de la deuda con instituciones del sistema financiero nacional

Extiéndese la aplicación del PREDA a las deudas por créditos agropecuarios otorgados por instituciones del sistema financiero nacional que se encuentran vencidas al 31 de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

diciembre de 2007, para cuyo efecto, autorizase la compra del íntegro de dicha cartera morosa por el Banco Agropecuario (AGROBANCO).

Para dicho fin, el Ministerio de Economía y Finanzas transfiere a favor del Banco Agropecuario (AGROBANCO) la suma de cincuenta millones de nuevos soles (S/. 50 000 000,00), con cargo a los Bonos del Tesoro Público emitidos al amparo del Decreto de Urgencia N.º 059-2000, o monto equivalente en los instrumentos financieros que el Tesoro Público considere adecuados conforme a las disposiciones legales vigentes.

El Banco Agropecuario (AGROBANCO) asume la administración y supervisión de la cartera adquirida, quedando facultado para aprobar los mecanismos de operatividad necesarios y suscribir los convenios correspondientes con las instituciones del sistema financiero nacional para la aplicación del PREDA y la recuperación de las deudas refinanciadas, en los términos y plazos que establece la presente Ley.

Los recursos obtenidos serán destinados por el AGROBANCO para financiar programas de apoyo con crédito directo a los micro y pequeños productores agropecuarios, conforme a las normas que rigen su accionar y operaciones.

QUINTA.- Derogación de normas y vigencia de la Ley

Deróganse o déjense sin efecto, según corresponda, todas las normas legales y administrativas que se opongan a la presente Ley, la misma que entra en vigencia a partir del día siguiente de su publicación.

III. DEMANDA Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Argumentos de la demanda

El 15 de diciembre de 2008, el Presidente de la República radica ante el Tribunal Constitucional una demanda de inconstitucionalidad con el objeto que se deje sin efecto la Ley N.º 29264, denominada Ley de Reestructuración de la Deuda Agraria (fojas 1 a 10). La parte demandante sostiene que la Ley N.º 29264 atenta contra lo establecido en el artículo 79º de la Constitución Política, que establece que los representantes del Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (fojas 5).

En primer lugar, afirma que la Cuarta Disposición Complementaria de la Ley N.º 29264 contraviene el artículo 79º, dado que crea un gasto público sobre el cual el Congreso carece de competencia, al disponer que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) transfiera a favor del Banco Agropecuario (AGROBANCO) la suma de cincuenta millones de nuevos soles (S/. 50 000 000,00), con cargo a los bonos del Tesoro Público emitidos al amparo del Decreto de Urgencia N.º 059-2000 o monto equivalente en los instrumentos financieros que el Tesoro Público considere adecuados (fojas 6).

En segundo lugar, el Poder Ejecutivo estima que esta ley aprueba un sistema de condonación de deudas que podría generar problemas al Fisco e incentivar el rompimiento de la cadena de pagos del sistema financiero (fojas 6), considerando que al cierre de 2007, la morosidad de créditos agrícolas era del 1.68%, lo cual es un



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

porcentaje manejable que evidencia la inexistencia de una crisis en el pago de créditos (fojas 7). Asimismo, afirma que la utilización de títulos no sólo incrementaría la deuda, sino que implicaría destinar recursos de endeudamiento público para financiar requerimientos del sector privado, en lugar de solventar la inversión pública que es el objeto de la emisión de estos títulos (fojas 7).

En tercer lugar, la parte demandante aduce que la Ley N.º 29264 viola los principios constitucionales presupuestarios de programación y de equilibrio financiero, los cuales han sido reconocidos por el Tribunal Constitucional en la sentencia N.º 0004-2004-CC/TC (fojas 7 a 9), y que la norma dispone un gasto en los fondos públicos que no fue previsto en la Ley N.º 29142, Ley del Presupuesto Público para el Año Fiscal 2008, con lo cual el Congreso estaría ejerciendo una iniciativa de gasto público que no le corresponde (fojas 9).

Contestación de la demanda

El 11 de marzo de 2009, el Congreso de la República presenta ante el Tribunal Constitucional, a través de su apoderado, don Jorge Campana Ríos, el escrito de contestación de la demanda solicitando que se declare infundada la totalidad de la demanda de inconstitucionalidad presentada por el Poder Ejecutivo contra la Ley N.º 29264 (fojas 23 a 46). El Congreso de la República sostiene que la norma impugnada procura hacer efectivos los artículos 44º (deberes del Estado), 59º (rol económico del Estado) y 88º (régimen agrario) de la Constitución Política (fojas 25).

Con relación a la Cuarta Disposición Complementaria de la Ley N.º 29264, afirma que ésta no vulnera el artículo 79º de la Constitución, ya que se trata de una norma que autoriza una operación financiera que busca hacer efectivo lo dispuesto por el Decreto de Urgencia N.º 059-2000, publicado el 16 de agosto de 2000 en el diario oficial *El Peruano*, mediante el cual se autoriza la emisión de bonos del Tesoro Público que se utilizarán para apoyar programas de rescate financiero agropecuario (fojas 28). Por ende, dado que la norma no aumenta ni varía el gasto público, refiere que tampoco se afectan los principios presupuestarios de programación y de equilibrio financiero (fojas 42 a 44).

Aduce también que el artículo 2º del Decreto de Urgencia N.º 059-2000 autorizó el refinanciamiento de las deudas por créditos agropecuarios hasta por el monto de cien millones de dólares norteamericanos (US\$ 100 000 000,00) con los bonos cuya emisión ha sido autorizada por el Decreto de Urgencia mencionado (fojas 28 y 29). Para este efecto, el artículo 6º de la Ley N.º 28590, mediante la cual se modifica diversos artículos de la Ley N.º 27603, Ley de creación del Banco Agropecuario, determinó que se constituya un fondo especial de quince millones de dólares norteamericanos (US\$ 15 000 000,00) para financiar la asistencia técnica del sector agropecuario (AGROBANCO), la cual será efectuada con los intereses devengados (fojas 30). Sobre la base de lo anterior, el Congreso de la República sostiene que la Ley N.º 29264 busca complementar y hacer efectivo el propósito por el cual se emitieron los bonos del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tesoro Público en el año 2000 (fojas 30).

Finalmente, la parte demandada argumenta que la Ley N.º 29264 no tiene como objeto la condonación de la deuda sino contribuir a su refinanciación, dentro de un plazo de cinco años, sin el cobro de intereses; y que de esta forma la ley procura saldar la deuda social que tiene el Estado con los pequeños agricultores, de acuerdo con el mandato establecido en los artículos 59º y 88º de la Constitución (fojas 35 y 36).

Audiencia pública

La audiencia pública se realizó en la ciudad de Arequipa el 28 de abril de 2009, en la cual las partes se reafirmaron en los argumentos presentados en sus respectivos escritos.

Mediante escrito de fecha 25 de marzo de 2009, la Confederación Nacional Agraria pide ser admitida en calidad de interventora coadyuvante aduciendo su interés en la materia, siendo esta solicitud declarada improcedente por el Tribunal, dado que en un proceso de inconstitucionalidad no se discuten intereses subjetivos, sino la supremacía de la Constitución.

IV. FUNDAMENTOS

§1. Delimitación de la controversia

1. La Ley N.º 29264 tiene por objeto establecer el Programa de Reestructuración de la Deuda Agraria (Preda) **destinado a crear los mecanismos necesarios para reestructurar las deudas generadas por créditos agropecuarios vencidos**, otorgados por entidades del Estado, de acuerdo con los términos y condiciones que señala la presente Ley (artículo 1º) (resaltado nuestro).

En su Cuarta Disposición Complementaria se establece que *“la aplicación del Preda a las deudas por créditos agropecuarios otorgados por instituciones del sistema financiero nacional que se encuentran vencidas al 31 de diciembre de 2007, para cuyo efecto, autorizase la compra del íntegro de dicha cartera morosa por el Banco Agropecuario (Agrobanco).*

Para dicho fin, **el Ministerio de Economía y Finanzas transfiere a favor del Banco Agropecuario (Agrobanco) la suma de cincuenta millones de nuevos soles (S/. 50 000 000,00), con cargo a los Bonos del Tesoro Público emitidos al amparo del Decreto de Urgencia N.º 059-2000**, o monto equivalente en los instrumentos financieros que el Tesoro Público considere adecuados conforme a las disposiciones legales vigentes” (resaltado nuestro).

2. Por lo expuesto es necesario analizar si la mencionada Ley contraviene lo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dispuesto en la Constitución Política del Estado. Para ello es necesario establecer cuál es la finalidad de la disposición constitucional y qué se persigue con la cuestionada ley.

§2. Rol del Estado

3. El artículo 58° de la Ley Fundamental establece que “(...) el Estado orienta el desarrollo del país y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura”. Esta disposición se convierte en una finalidad constitucional expresa que se fundamenta en los principios de una economía social de mercado (resaltado nuestro).
4. Asimismo, el artículo 59° de la Constitución recoge una cláusula de garantía para las libertades de trabajo, empresa, comercio e industria, pero a la vez establece un mandato, el cual es “brindar oportunidades de superación a aquellos sectores que sufren cualquier desigualdad, en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades”.
5. Se concluye entonces que el Estado tiene la obligación de brindar los servicios necesarios para satisfacer las necesidades de la sociedad, tales como educación, salud, seguridad, etc.; para cumplir tal fin existen organismos que cumplen específicamente una función, los que en todo caso realizan las acciones tendientes a cumplir los objetivos, maximizando los principios establecidos en la Constitución Política del Perú.

§3. Ley Anual de Presupuesto

6. El Presupuesto Anual es el documento en el que se encuentra contenido el plan de acción que deben cumplir los órganos del Estado, es decir es la planificación y control expresados en términos económicos financieros dentro del marco de un plan estratégico, capaz de ser un instrumento o herramienta de promoción de la integración en las diferentes áreas que tenga el sector público. Los términos de programas establecidos por cada área permitirán que la participación de éstas sea activa en cuanto a la responsabilidad de cumplir las metas establecidas; es decir deberán cumplir los términos de una estructura claramente definidos para este proceso. Por medio del Presupuesto el Estado procura que la gestión sea organizada y controlada por el Estado mismo.

El Estado a través de sus instituciones se aboca al cumplimiento cabal de sus obligaciones (salud, educación, vivienda, etc.), para lo cual exige a éstas la ejecución de metas u objetivos que puedan alcanzarse de manera que cada vez se brinde y garantice mejor los servicios a la sociedad, a efectos de cubrir sus necesidades básicas. Para ello se hace necesaria la previsión de una serie de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

gastos que demandará la búsqueda de tal objetivo, por lo que el Estado, por medio de sus instituciones, deberá plasmar en términos financieros su plan estratégico para el cumplimiento de sus metas. Es así que la Ley Anual del Presupuesto adquiere relevancia puesto que el Estado se obliga a concretar objetivos preestablecidos para con la sociedad, siendo el Presupuesto el vehículo que garantizará cumplirlos, por lo que de ninguna manera podrá desviarse a otros fines, ya que ello significaría la alteración que traería el caos, y se quebrantaría la cadena de pagos en el sistema financiero.

7. En la STC N.º 0004-2004-CC/TC este Colegiado señaló que la *“Ley Anual de Presupuesto es el instrumento legal mediante el cual el sector público periódicamente programa sus actividades y proyectos en atención a sus metas y objetivos. En ese sentido, tal como lo establece el artículo 77º de la Constitución, la administración económica y financiera del Estado se rige por la Ley de Presupuesto que anualmente aprueba el Congreso de la República. En contraposición a las prácticas de las monarquías absolutistas en donde existía la política de perpetuidad de las contribuciones, pues se tenía garantizada la obtención de fondos sin tener que renovar las convocatorias a los entes de naturaleza parlamentaria de la época, la adopción estatalista de las ideas liberales en el siglo XIX origina la imposición de un régimen de temporalidad de los fondos y la previa aprobación democrática del gasto.*

Al respecto, José Roberto Dromí [Constitución, Gobierno y Control: En Presupuesto y cuenta de inversión, instrumentos de gobierno y control. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997, pág. 200] expresa que: “el presupuesto es una manifestación más del control jurídico-político del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, como corolario del sometimiento de la actividad financiera del Estado al imperio de la ley, propio de todo Estado de Derecho, y como expresión de la Teoría de la separación de poderes”. Por su parte, Licciardo Cayetano [La función del presupuesto en el Estado moderno. Argentina: Departamento de Ciencias Económicas, Jurídicas y Social de la Universidad de Salta, 1980, pág. 103] expone que: “El presupuesto es una institución fundamental para la forma republicana de gobierno, porque nace junto con el derecho del pueblo a saber lo que el gobierno hace”.

§4. Los principios constitucionales presupuestarios

8. En la mencionada sentencia este Colegiado señaló que la actividad presupuestal se rige por los once principios siguientes:

8.1. Principio de legalidad

Previsto en el artículo 78.º de la Constitución, establece una reserva de ley respecto al instrumento normativo viabilizador de su vigencia; ello implica que sólo mediante un dispositivo de dicho rango se puede aprobar o



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

autorizar la captación de los ingresos fiscales y efectuar los gastos de la misma naturaleza. Por consiguiente, sin la previa existencia de una Ley de Presupuesto, es jurídicamente imposible proceder a la ejecución presupuestal.

Este principio dispone, adicionalmente, que la elaboración y aprobación del presupuesto está condicionado a requisitos de forma y tiempo que no pueden ser inobservados.

8.2. Principio de competencia

Previsto en los artículos 78.º, 79.º, 80.º, 160.º y 162.º de la Constitución, y en la Tercera Disposición Final de la Ley N.º 28301, delimita la esfera de actuación y funciones de las instituciones del Estado en el inicio del proceso que culmina con la promulgación de la Ley de Presupuesto.

Juan Carlos Morón Urbina “[Los fundamentos constitucionales de la administración financiera peruana”. En *Themis*, N.º 39, PUCP, 1999, pág. 157] acota que dicho principio “constituye la división formal de atribuciones excluyentes en aspectos presupuestales (...)”.

8.3. Principio de justicia presupuestaria

Contemplado en los artículos 16.º y 77.º de la Constitución, establece que la aprobación o autorización para la captación de ingresos y la ejecución de gastos supone un compromiso con la consagración de valores comunitarios y la construcción del bien común. De allí que los fines estatales previstos en el texto fundamental de la República se constituyan en la razón de ser y en el sentido de la actividad presupuestal.

8.4. Principio de equilibrio financiero

Previsto en el artículo 78.º de la Constitución, establece que el presupuesto debe contener todos los ingresos y gastos del Estado debidamente balanceados, a efectos de evitar que el déficit fiscal genere un proceso perturbador de la normal marcha económica del país.

8.5. Principio de unidad

Previsto en el artículo 77.º de la Constitución, establece que el presupuesto debe incluir la totalidad de los recursos y gastos considerados para un ejercicio presupuestal dentro de un solo y único texto normativo.

Maurice Duverger [*Hacienda pública*, Barcelona: Bosch, 1968, págs. 227-228] expone que dicho principio descansa en dos razones fundamentales:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la financiera y la política. La primera consiste en percibir el presupuesto como una regla de orden y claridad que traduzca un genuino y auténtico estado de la situación financiera del país y, por ende, que refleje la realidad de la obtención de los recursos públicos y su aplicación o gasto. De allí que se proscriba la multiplicación de los presupuestos y las cuentas singulares, ya que impediría tener una visión global más clara de los ingresos y gastos públicos. La razón política consiste en señalar que la unidad acrecienta la eficiencia y la eficacia para el control que sobre el parlamento ejerce la Contraloría General de la República.

8.6. Principio de exactitud

Previsto en el artículo 77.º de la Constitución, y que impone consignar la totalidad de los recursos y gastos fiscales en atención al verdadero y real rendimiento de las fuentes de percepción de renta estatal, constituyéndose en la descripción cabal de las funciones y servicios que efectuará el órgano ejecutivo en su condición de responsable de la administración.

8.7. Principio de anticipación

Previsto en los artículos 78.º y 80.º de la Constitución, el que presupone la obligación de que la Ley de Presupuesto sea aprobada con anterioridad a su ejecución, y que, para ello, el Estado programe financiera y administrativamente sus actividades y proyectos, en atención a determinadas y preestablecidas metas y proyectos.

8.8. Principio de anualidad

Previsto en el artículo 77.º de la Constitución, y por el cual la ejecución presupuestal debe realizarse dentro de un plazo preciso, determinado y extinguido de un año calendario; es decir, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre. Domingo García Belaúnde Saldías [*El derecho presupuestario en el Perú*, Lima, Luis Alfredo Ediciones S.R.L., 1998, pág. 142] expresa que “La Ley de Presupuesto tiene como carácter distintivo de otras normas su vigencia determinada (...). Así, para el principio de anualidad, se entiende que el presupuesto prevé los recursos y los gastos de un año, a cuyo término la ley pierde su vigencia”. Dicho plazo se justifica porque las situaciones financieras son variables en el tiempo.

8.9. Principio de programación

Previsto en el artículo 77.º de la Constitución, consagra la obligatoriedad de la determinación de las metas previstas del gasto público para el desarrollo nacional. Dicho principio supone la necesidad de exponer las políticas de acción gubernamental que deberán ejecutar las entidades



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

públicas en cada ejercicio presupuestal. La programación presupuestal conlleva un proceso permanente de raciocinio, proyección y previsión, que permite el establecimiento de determinadas metas gubernamentales, y que obligan necesariamente a la asignación de recursos económicos.

8.10. Principio de estructuración

Previsto en el artículo 77.º de la Constitución, establece que la configuración de la Ley del Presupuesto se sujeta a dos ámbitos: el gobierno central y las instancias descentralizadas que comprenden el universo de órganos y organismos dotados de autonomía (Banco Central de Reserva, Tribunal Constitucional, etc.).

8.11. Principio de no afectación

Previsto en el artículo 79.º de la Constitución, que señala como regla general que los recursos del Estado deben formar una única argamasa económica, lo que ha de tornar indistinguible el origen de su procedencia a fin de que sean utilizados para cubrir la totalidad de los gastos. La verificación práctica de dicho principio comporta el impedimento de que determinados ingresos fiscales sean empleados para cubrir gastos específicos.

Al respecto, Duverger [ob. cit., pág 88] comenta que “(...) la no afectación impide las relaciones jurídicas entre ingresos y gastos”. Por excepción, dicho principio puede ser inaplicable cuando exista una solicitud del Poder Ejecutivo, a fin de que el Congreso apruebe un tributo con un fin predeterminado.

§5. El Rol del Estado en el Régimen Agrario

9. El Estado tiene el deber de fomentar y apoyar al sector agrario, conforme lo señala el artículo 88º de la Constitución Política del Perú “ *El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa. La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona.* ”
10. El Estado tiene un rol preponderante en el desarrollo agrario, y a tal propósito consagra los esfuerzos necesarios para cumplir las exigencias que tal gestión requiere. Para ello el Estado planificará sobre todo proyectos de infraestructura, se impondrá el propósito de generar tecnología o de apropiarse de ella, y habrá de promover la extensión agrícola y el crédito de fomento, entre otras acciones necesarias para el desarrollo del sector agrícola.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. En la mayoría de países, por el avance de la tecnología y la ciencia, el desarrollo del sector agrícola ha quedado relegado, y son otros sectores a los que se les otorga prioridad, sin que se advierta que es, precisamente, la economía campesina la que aún continúa subvencionando a las poblaciones urbanas a través de la venta de productos de la canasta básica por debajo de su valor de mercado.
12. El Estado pues debe no sólo fomentar el desarrollo agrario sino también garantizar que este objetivo se lleve a cabo, para lo cual ha de proveer de recursos y medios que coadyuven a su desarrollo integral, lo que finalmente redundará en un beneficio para la sociedad. En conclusión el Estado tiene la obligación de fomentar el desarrollo agrario, otorgando todos los instrumentos y creando los mecanismos necesarios para lograr tal objetivo.

§6. Análisis de la ley cuestionada

13. En el presente caso la ley en mención realiza la transferencia de S/. 50 000 00 (cincuenta millones de nuevos soles) a favor de AGROBANCO con cargo a los bonos del Tesoro Público emitidos al amparo del Decreto de Urgencia N.º 059-2000, o monto equivalente en los instrumentos financieros que el Tesoro Público considere adecuados conforme a las disposiciones legales vigentes. Se cuestiona dicha ley porque estaría regulando un gasto público adicional que no estuvo programado al momento de la discusión del tema presupuestal en el Parlamento, lo que vulneraría principios constitucionales tales como el de la programación y el del equilibrio financiero.
14. Entonces es necesario evaluar si la medida adoptada a través de la Ley cuestionada, que tiene como fundamento el fomento del desarrollo agrario, afectaría otros bienes constitucionales. En el presente tenemos que el Congreso de la República argumenta que la Ley N.º 29264 tiene como fin constitucional lograr el desarrollo agrario conforme lo establece el artículo 88º de la Constitución Política del Perú, y que el Poder Ejecutivo manifiesta en sus argumentos para que se declare la inconstitucionalidad de la mencionada ley que ésta contraviene el artículo 79º de la Constitución Política del Perú, puesto que crea un gasto adicional, no presupuestado, y que además viola los principios constitucionales presupuestales de programación y equilibrio financiero.
15. De los antecedentes se observa, por un lado, que el Estado en su obligación de impulsar el desarrollo agrario ha realizado diversas acciones tendientes a beneficiar a dicho sector, y esto se evidencia con la expedición del Decreto de Urgencia N.º 059-2000, que dispuso la emisión de bonos del Tesoro Público para que sean utilizados en el Rescate Financiero (RFA) y en el fortalecimiento



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

patrimonial de empresas, autorizando al Ministerio de Economía y Finanzas para que emita bonos del Tesoro Público hasta por un monto de US\$ 500 000 000,00 (quinientos millones de dólares americanos), lo que significa que el Estado ha venido brindando apoyo a este sector a través de bonos que han ayudado a los deudores que solicitaron créditos agropecuarios. Por tanto es clara no solo la intención sino también el accionar por parte del Estado para fomentar el desarrollo agrario, puesto que ha destinado recursos financieros para apoyar a aquellos que solicitaron créditos agropecuarios, y que se encuentran a la fecha vencidos.

16. Por otro lado se aprecia que la Ley cuestionada traería graves consecuencias que afectarían a los demás sectores pues se alteraría la cadena de pagos del sistema financiero, ya que al exigirse el desembolso de una determinada cantidad de dinero para favorecer a unos, podría dejarse de cubrir necesidades de otros, con el resultado de incumplimiento de determinados objetivos trazados, lo que produciría un desbalance financiero. Es necesario tener presente aquí que cada organismo del Estado programa sus gastos, es decir que en base a su presupuesto planifican los objetivos a realizar. La obligación que el legislativo crea al Ministerio de Economía y Finanzas afecta a no dudarle el equilibrio financiero del Estado, puesto que aun en su literatura no dice crear un gasto, en cambio dispone de un monto determinado que hará o podría hacer un forado en la caja fiscal capaz de alterar los objetivos trazados, lo que traería graves consecuencias, hablando en términos financieros, al Estado.

17. Se observa entonces, primero, que el Estado ha venido realizando acciones tendientes a fomentar y garantizar el desarrollo del sector agrario, por lo que ha otorgado beneficios y facilidades a las partes interesadas en este sector, sin que se muestre una mejora saltante, sino todo lo contrario, ya que con el paso del tiempo este sector se ve cada vez más disminuido, segundo, que la ley cuestionada intenta, nuevamente, favorecer al sector con facilidades y beneficios económicos reflejados en pagos de dinero entregados a propietarios o conductores de predios rústicos sin que éstos hayan rendido cuentas pormenorizadas de la inversión del dinero recibido en pro de la productividad y producción de dichos bienes, siendo evidente que la medida adoptada –Ley 29264– no sólo no es idónea en razón de estos antecedentes, sino que también es una medida que afectaría de manera gravosa principios presupuestarios que son prioritarios para la estabilidad económica del Estado. En tal sentido la realidad nos muestra la necesidad de que el Estado adopte otras medidas que garanticen el desarrollo del sector agrario, de lo contrario continuará brindando beneficios que no se traducirán en mejoras y que más bien generarán un problema mayor que desestabilizaría nuestra economía, que de por sí está deteriorada. Es menester recordar aquí que cuando el Estado corta el pago de intereses en fecha determinada, está realizando propiamente una donación a favor de personas que asumieron obligaciones de pagar no solo el dinero



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

prestado como capital sino también los intereses que tal capital genera en cualquier tipo de contratación.

18. Además debe tenerse presente que el Estado no sólo tiene la obligación de apoyar al sector agrícola sino a todos los otros sectores que se encuentren en una situación de desventaja, debiendo en todo caso establecer los mecanismos tendientes a lograr estos objetivos. En el presente caso los conductores de tierras agrícolas recibieron, por contratos celebrados libremente, diversas cantidades de dinero para invertirlo en una promesa de mejor producción; empero, al cabo de cierto tiempo, sin rendir cuenta a nadie y sin conocerse las razones del confeso fracaso, obtienen en la ley que el Estado, que somos todos los peruanos y no solo ellos, ya no actúe en función de promoción y enseñanza sino que pague sus obligaciones para evitar la pérdida de sus predios comprometidos en los contratos, sin tener presente las graves consecuencias que esto implicaría para la economía de nuestro país, ya que para brindar el apoyo a este sector se va a comprometer la estabilidad de la economía puesto que el Estado estaría asumiendo un gasto mayor al presupuestado, peligrando otros objetivos trazados por el propio Estado que también son inmediatos y prioritarios.
19. Se aprecia entonces que la Ley cuestionada no cumple el objetivo trazado inicialmente por otras leyes que brindaron beneficios a este sector sino que se ha desnaturalizado hasta convertirse en una suerte de banco de deudores, variando el objetivo que tiene el Estado en este sector, puesto que ya no cumple el rol de fomentar el desarrollo del sector agrario, sino el de pagar deudas que al final no reflejan desarrollo alguno. En tal sentido por medio de dicha Ley se le obliga al Estado –Ministerio de Economía y Finanzas– a transferir un monto determinado para seguir favoreciendo a deudores del mismo Estado, los que ven en éste a un salvador para seguir realizando sus actividades, sin exigírseles la sustentación del dinero que se invierte en sus tierras.
20. Por ello es que la ley cuestionada afectará bienes públicos que garantizan los servicios a que está obligado a brindar el Estado, y tal vez su propia existencia, puesto que al disponerse que el Ministerio de Economía y Finanzas destine cantidad de dinero para un sector determinado se estaría obligando a que éste varíe la programación realizada, dejando de lado las prioridades por él establecidas para colocar como prioridad lo que el Congreso de la República considere. En tal sentido el artículo 77° de la Constitución Política del Estado establece que “La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: gobierno central e instancias descentralizadas.” (...).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon” (resaltado nuestro).

21. Por tanto se evidencia que mediante la cuestionada ley se ha afectado los principios constitucionales presupuestarios, ya que el Poder Legislativo ha alterado las prioridades que tiene el Estado al brindar beneficios y facilidades económicas al sector agrario, sin considerar que dicha medida altera y/o afecta directamente principios presupuestales que dotan de estabilidad económica al Estado, sin los cuales ningún objetivo trazado sería cumplido por éste.
22. En conclusión tenemos que la Ley cuestionada es contraria a los principios constitucionales presupuestarios de equilibrio financiero y programación, por lo que la demanda de inconstitucionalidad propuesta debe ser declarada fundada y en consecuencia declararse la inconstitucionalidad de la Ley N.º 29264, Ley de Reestructuración de la Deuda Agraria.
23. No obstante lo expuesto exhortamos al Estado para que brinde mecanismos más idóneos para la solución de los problemas que sufre el sector agrario, de manera que se busque el desarrollo con medidas eficaces que se traduzcan en mejoras para el referido sector, evaluándose cuáles son las causas que lo han llevado a esta situación y buscando soluciones viables, que garanticen el avance real de dicho sector. Debemos entender este apoyo como una participación activa del Estado en pro del mejoramiento real del sector que redunde en beneficios ostensibles y objetivamente calculados que aseguren dicho bienestar, evitando de esta manera la pérdida de recursos que finalmente no se traducirán en beneficios para el país sino todo lo contrario en pérdidas que pueden incluso llevar al país a la desestabilización.

SS.

VERGARA GOTELLI
MESÍA RAMÍREZ
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA

Lo que certifico:

Dr. ERNESTO FIGUEROA BERNARDINI
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00032-2008-PI/TC
LIMA
PODER EJECUTIVO

V. FALLO

El Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

HA RESUELTO

Que, al no haberse obtenido la mayoría calificada de cinco votos conformes que exige el artículo 5º de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para declarar la inconstitucionalidad de la Ley N.º 29264, denominada Ley de Reestructuración de la Deuda Agraria, se ve en la obligación de declarar **INFUNDADA** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

VERGARA GOTELLI
MESÍA RAMÍREZ
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA

Lo que certifico:

Dr. ERNESTO FIGUEROA BERNARDINI
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00032-2008-PI/TC
LIMA
PODER EJECUTIVO

VOTO **DE LOS MAGISTRADOS LANDA ARROYO, BEAUMONT
CALLIRGOS Y CALLE HAYEN**

Con el debido respeto por la opinión de los magistrados colegas, discrepamos de los fundamentos y del fallo de la sentencia emitida, por las razones que a continuación exponemos:

§1. Delimitación de la controversia

1. Teniendo en cuenta el objeto de la presente demanda, estimamos que debe determinarse si con la promulgación de la Ley N° 29264, el Congreso de la República aumentó -o varió- el gasto público, o no lo hizo. De ser afirmativa la respuesta, la referida norma contravendría el artículo 79° de la Constitución y, por ende, sería inconstitucional.
2. Dado que la Ley N° 29264 determina que el financiamiento del Programa de Reestructuración de la Deuda Agraria (PREDA) tiene como base la emisión de bonos del Tesoro Público, consideramos necesario, a su vez, definir la naturaleza de tales bonos y de los créditos otorgados para fortalecer el sector agropecuario.

§2. Bonos del Tesoro Público, reestructuración de la deuda agraria y el gasto público

3. Los bonos son títulos valores que otorgan al tenedor el derecho a reclamar un flujo específico de pagos por parte del emisor. A su vez, los bonos del Tesoro Público son aquellos emitidos por el Estado, mediante suscripción pública o colocación privada, en los cuales se especifica el tipo de interés que devengarán así como la fecha de vencimiento y otras condiciones para su reembolso. Estos tienen como fin obtener recursos líquidos para que el Estado pueda invertirlos en programas específicos establecidos en la norma que autoriza dicha operación.
4. La Ley N° 29264 se remite a la emisión de bonos del Tesoro Público, autorizada por el artículo 1° del Decreto de Urgencia N° 059-2000, hasta por un monto de quinientos millones de dólares norteamericanos (US\$ 500 000 000,00). Esta norma expresamente establece que la emisión de los bonos de Tesoro Público tuvo como fin contribuir a la refinanciación de las deudas por créditos agropecuarios y comerciales con Instituciones del Sistema Financiero. De esta forma, se autorizó crear: (i) un Programa de Rescate Financiero Agropecuario (RFA), con un fondo de hasta cien millones de dólares norteamericanos (US\$ 100 000 000,00); y (ii) un Programa de Fortalecimiento Patrimonial de Empresas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(FOPE), con un fondo de hasta cuatrocientos millones de dólares norteamericanos (US\$ 400 000 000,00).

Los cien millones de dólares norteamericanos destinados al RFA fueron divididos en dos rubros: (i) ochenta y cinco millones de dólares norteamericanos (US\$ 85 000 000,00) fueron destinados a la aplicación del RFA propiamente tal; y (ii) quince millones de dólares norteamericanos (US\$ 15 000 000,00) fueron constituidos en un Fondo Especial del AGROBANCO, cuyos intereses devengados serían usados para financiar programas de asistencia técnica.

En el caso concreto, se trata de la emisión de títulos por parte del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que se constituyen en bonos de reestructuración financiera del sector productivo con el objetivo de refinanciar las deudas a largo plazo del sector financiero, así como de mejorar la estructura de los pasivos de estos sectores económicos.

5. En ese sentido, el artículo 1° de la Ley N° 29264 consagra, como propósito de constitución del PREDA, el de crear los mecanismos necesarios para reestructurar las deudas generadas por créditos agropecuarios vencidos que hayan sido otorgados por entidades del Estado.

Para este fin, el Congreso decidió extender la aplicación del PREDA a las deudas agrícolas vencidas al 31 de diciembre de 2007, disponiéndose en la Cuarta Disposición Complementaria que el Ministerio de Economía y Finanzas transfiera al AGROBANCO la suma de cincuenta millones de nuevos soles (S/. 50 000 000,00), lo cual es el monto equivalente a los US\$ 15 000 000,00, con cargo a los Bonos del Tesoro Público emitidos al amparo del Decreto de Urgencia N° 059-2000.

6. Se debe tener en cuenta que el Estado peruano se rige bajo una economía social de mercado, lo que comporta, como cuestión esencial, crear los programas que sean necesarios para atender a los sectores de la población que sufren desigualdades, conforme a lo dispuesto en los artículos 44° y 59° de la Constitución. Por lo tanto, el Estado tiene el deber de invertir los recursos indispensables para desarrollar las tareas necesarias que le permitan cumplir con el encargo social de promover el bienestar general¹, dentro del marco y límite establecidos por la Constitución y la ley.

Como el Tribunal Constitucional ha determinado, dicha labor orientadora comprende, entre otras, las siguientes funciones²: (i) formular planes y

¹ Ver: Tribunal Constitucional. Expediente No. 2945-2003-AA/TC. Sentencia del 20 de abril de 2004. Fundamento 26.

² Ver: Tribunal Constitucional. Expediente No. 0018-2003-AI/TC. Sentencia del 26 de abril de 2004. Fundamento 2.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

programas en materia económica, con sujeción a los principios y valores democráticos de participación, representación y consenso con los agentes económicos; y (ii) establecer políticas legislativas en materia económica y social destinadas a asegurar el bienestar compartido y armónico de la población.

7. Cabe destacar que el artículo 88° de la Constitución Política establece que el Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario, precepto que ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional al establecer que “esta norma garantiza que el Estado debe prestar apoyo al desarrollo agrario de manera preferente, para lo cual, por ejemplo, debería prestar asistencia técnica y crediticia y establecer los planes y políticas en materia agraria, tanto en el ámbito nacional como regional y local; pero en sí, no reconoce un derecho concreto de los demandados que pudiera haber sido afectado por los emplazados. En todo caso, el alegado *derecho a gozar de un desarrollo agrario* garantiza, como se ha dicho, la emisión de directivas destinadas a planificar, promover y supervisar las campañas agrícolas; ello, en el presente caso, implica sujetarse a lo dispuesto por la autoridad regional en dicha materia”³.

8. Sobre la base de lo anterior, creemos válido concluir en que existe concordancia entre la emisión de los bonos del Tesoro Público, autorizada por el Decreto de Urgencia N° 059-2000, y la creación del PREDA a través de Ley N° 29264, cuyo objeto es refinanciar los créditos agropecuarios a fin de fortalecer este sector de la economía, y que tal correlación, a su vez, se ajusta a los principios de una economía social de mercado. Una vez demostrado esto, corresponde determinar si es que, efectivamente, la Cuarta Disposición Complementaria de la Ley objeto de la demanda aumenta o varía el gasto público.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha sostenido que, a la luz del artículo 79° de la Constitución, el principio presupuestario de no afectación consagra como regla general “que los recursos del Estado deben formar una única argamasa económica, tornando indistinguible el origen de su procedencia a fin de que sean utilizados para cubrir la totalidad de los gastos. La verificación práctica de dicho principio comporta el impedimento de que determinados ingresos fiscales sean empleados para cubrir gastos específicos”⁴.

9. La Cuarta Disposición Complementaria de la Ley N° 29264 dispone que se haga efectiva la transferencia por parte del MEF de S/. 50 000 000,00 para poner en funcionamiento el PREDA. Al respecto, cabe resaltar que el 15 de junio de 2009, el Poder Ejecutivo presentó un escrito complementario a la demanda de autos

³ Ver: Tribunal Constitucional. Expediente No. 04670-2005-AA/TC. Sentencia del 21 de agosto de 2006. Fundamento 9.

⁴ Tribunal Constitucional. Expediente No. 00004-2004-CC/TC. Sentencia del 31 de diciembre de 2004. Fundamento 9.11.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(fojas 141 a 146), sosteniendo que el monto requerido no se encontraba disponible en el MEF.

Esto porque, en virtud del artículo 6° de la Ley N° 28590, que modifica la Ley de creación del AGROBANCO, el MEF transfirió 15 millones de dólares norteamericanos al AGROBANCO para que se constituya un Fondo Especial para la asistencia técnica (fojas 142), y que éste se encuentra registrado en CAVALI, en la cuenta N° 123845324, con código CAVALI N° 918099 (fojas 142). Cabe resaltar que este monto es el remanente de los Bonos de Reactivación del RFA creados por el Decreto de Urgencia N° 059-2000.

10. Basado en ello, el Poder Ejecutivo reconoce la existencia de recursos financieros obtenidos a través de la emisión de los bonos del Tesoro Público del Decreto de Urgencia N° 059-2000, pero precisa que no existe en el MEF este monto. Siendo así, al determinarse la existencia fáctica de estos recursos financieros y que la emisión de los bonos tiene validez hasta el 31 de diciembre de 2015 (fojas 143), lo cual no colisiona con la Ley Anual del Presupuesto para el año 2008, compartimos la posición del Congreso de la República en el sentido de que estos recursos no generan o aumentan el gasto público, a tenor de lo dispuesto por el artículo 79° de la Constitución.

Por estas razones, nuestro voto es porque se declare **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley N° 29264, denominada Ley de Reestructuración de la Deuda Agraria.

Sres.

LANDA ARROYO
BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN

Lo que certifico:

Dr. ERNESTO FIGUEROA BERNARDINI
SECRETARIO RELATOR