



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00027-2009-PI/TC

LIMA

GONZALO TUANAMA TUANAMA Y
OCHO MIL TRESCIENTOS SIETE
CIUDADANOS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 5 días del mes de enero de 2010, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Mesía Ramírez, Álvarez Miranda, Vergara Gotelli, Beaumont Callirgos, Calle Hayen, Eto Cruz y Urviola Hani, pronuncia la siguiente sentencia

I. ASUNTO

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por Gonzalo Tuanama Tuanama, en representación de ocho mil trescientos siete ciudadanos, contra el Decreto Legislativo N.º 1020, mediante el cual se promueve la organización de los productores agrarios y la consolidación de la propiedad rural para el crédito agrario, publicado el 10 de junio de 2008 en el diario oficial *El Peruano*.

II. ANTECEDENTES

A. Demanda

Con fecha 17 de julio de 2009, se interpone demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto Legislativo N.º 1020. Los demandantes aducen que el referido decreto no ha contado con un proceso participativo por parte de las comunidades campesinas y nativas, las mismas que podrían resultar afectadas. La norma fue legislada y promulgada sin hacerse ninguna consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas, tal como lo exigen el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (artículos 6, 15 y 17) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (artículos 19, 30 y 32).

Señalan que el Poder Ejecutivo, amparado en la delegación de facultades que le hizo el Congreso con motivo de la implementación de la normatividad relacionada a la suscripción del TLC con Estados Unidos, promulgó la norma cuestionada. Precisan que la citada delegación se formalizó mediante la Ley N.º 29157, alegan que de la interpretación y concordancia de los artículos 2.1. y 2.2. de dicha ley, el Poder Ejecutivo no podía excederse a los marcos previstos en el TLC Perú - Estados Unidos, máxime



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00027-2009-PI/TC

LIMA

GONZALO TUANAMA TUANAMA Y
OCHO MIL TRESCIENTOS SIETE
CIUDADANOS

cúando el Congreso que es el titular de la potestad legislativa, fijó los términos estrictos y razonables del contenido enunciado en la ley de delegación.

Asimismo, refieren que la norma cuestionada viola el artículo 101, inciso 4 de la Constitución Política que establece que existen ciertas materias legislativas indelegables, entre las que se encuentran las leyes orgánicas. A su entender, al imponer este decreto legislativo, un mandato a los Gobiernos Regionales de constituir un fondo y fideicomisos, está afectando su autonomía política y económica, así como sus competencias, establecidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

B. Contestación

Con fecha 16 de octubre de 2009, el Procurador Público de la Presidencia del Consejo de Ministros contesta la demanda. Expresa que el Decreto Legislativo N.º 1020 ha sido expedido en ejercicio de las facultades legislativas delegadas mediante la Ley N.º 29157, siendo que su ámbito de regulación se vincula directamente a dos de las materias delegadas: la mejora del marco regulatorio (artículo 2.1.b Ley N.º 29157); y la mejora de la competitividad de la producción agropecuaria (artículo 2.1.h Ley N.º 29157), con la finalidad de mejorar la competitividad económica para aprovechar el Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos (artículo 2.2. Ley N.º 29157).

Manifiesta que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) resulta inaplicable en el Perú. Señala que el país tiene una población predominantemente mestiza. Indica que resulta arbitrario considerar a todas las comunidades campesinas y nativas como pueblos indígenas. Alega que no se puede establecer la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo N.º 1020 ni de ninguna norma con rango de ley por no haberse efectuado la consulta previa a los pueblos indígenas, por cuanto éstos no están identificados en nuestro país, propiamente, no existe una norma legal que establezca los lineamientos y parámetros para su determinación, ni materias específicas de consulta, mucho menos existe norma legal que establezca el procedimiento para llevar a cabo dicha consulta.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00027-2009-PI/TC

LIMA

GONZALO TUANAMA TUANAMA Y
OCHO MIL TRESCIENTOS SIETE
CIUDADANOS

Asimismo, aduce que el ámbito de aplicación del Decreto Legislativo N.º 1020, no afecta a las comunidades nativas y campesinas, por lo que la pretensión de consulta previa antes de la aprobación de esta norma, no forma parte del contenido constitucionalmente protegido del mencionado derecho fundamental.

Por otra parte, señala que los artículos 7.1 y 11.2.b. del Decreto Legislativo N.º 1020, contienen una disposición exclusivamente de permisión, esto es, no se está ordenando ni se está prohibiendo a los Gobiernos Regionales constituir fideicomisos a favor de las entidades asociativas agrarias.

III. FUNDAMENTOS

1. En el presente caso, se solicita la declaración de inconstitucionalidad del Decreto Legislativo N.º 1020. Antes de realizar un análisis material de la norma cuestionada, resulta pertinente examinar los cuestionamientos realizados respecto de la alegada inconstitucionalidad del Decreto Legislativo N.º 1020 por vicios de forma (por exceso en la materia regulada). Al respecto, cabe mencionar, en primer término, que el artículo 104 de la Constitución establece que: "El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa. No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente. Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley. El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo".

2. Sobre el particular, cabe señalar que el Congreso de la República actuando de conformidad con el artículo 104 de la Constitución, mediante la Ley N.º 29157 delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias para facilitar la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos y el apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento.

3. La Ley N.º 29157 en su artículo 2, precisa las materias que comprende dicha facultad legislativa. En efecto, este Colegiado observa que en el artículo 2.1.h de la citada norma se hace referencia a la "mejora de la competitividad de la producción agropecuaria". En ese sentido, este Tribunal considera que el Decreto Legislativo N.º 1020 mediante el cual se promueve la organización de los productores agrarios y la consolidación de la propiedad rural para el crédito agrario es conforme con las materias



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00027-2009-PI/TC

LIMA

GONZALO TUANAMA TUANAMA Y
OCHO MIL TRESCIENTOS SIETE
CIUDADANOS

específicas delegadas mediante la Ley N.º 29157.

4. Los recurrentes consideran que el Decreto Legislativo N.º 1020 impone a los Gobiernos Regionales un mandato de constituir un fondo y fideicomisos, afectando de esta manera su autonomía política y económica, así como sus competencias, establecidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Este Colegiado observa que la norma cuestionada precisa en su artículo 7.1. lo siguiente: “Autorízase a cada Gobierno Regional a constituir fideicomisos en las entidades del sistema financiero nacional” (subrayado agregado). Asimismo, en su artículo 11.2 se señala: “El Fondo es un patrimonio administrado en fideicomiso por el Banco agropecuario – AGROBANCO que está constituido por: (...) b) Los aportes que podrán realizar los Gobiernos Regionales” (subrayado agregado).

5. De lo expuesto en el párrafo precedente se infiere que las mencionadas normas no imponen un mandato a los Gobiernos Regionales, sino que permiten su participación, concretizando de esta manera lo previsto en el artículo 192 de la Constitución, que refiere: “Los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo. Son competentes para: (...) 7. Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura (...) agroindustria”. Cabe advertir que tal participación debe llevarse a cabo siempre y cuando sea decidida por el Gobierno Regional en ejercicio de su autonomía política, económica y administrativa, que la Carta Magna garantiza en su artículo 191.

6. Por otra parte, de la demanda de inconstitucionalidad interpuesta, se aprecia que los actores sostienen que el Decreto Legislativo N.º 1020 es inconstitucional porque fue legislado y promulgado sin hacerse ninguna consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas, tal como lo exige el Convenio 169 de la OIT.

7. En relación al Convenio 169 de la OIT, este Tribunal en jurisprudencia anterior ha precisado que tal Convenio forma parte de nuestro ordenamiento jurídico, siendo obligatoria su aplicación por todas las entidades estatales (STC N.º 3343- 2007 PA/TC y STC N.º 00022-2009-PI/TC). Asimismo, este Colegiado ha señalado que los “tratados internacionales sobre derechos humanos no sólo conforman nuestro ordenamiento sino que, además, detentan rango constitucional” (STC N.º 00025-2005-



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00027-2009-PI/TC

LIMA

GONZALO TUANAMA TUANAMA Y
OCHO MIL TRESCIENTOS SIETE
CIUDADANOS

PI/TC y 0026-2005-PI/TC, fundamento 26). Por consiguiente, en virtud del artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, el tratado internacional viene

a complementar -normativa e interpretativamente- las cláusulas constitucionales sobre pueblos indígenas que, a su vez, concretizan los derechos fundamentales y las garantías institucionales de los pueblos indígenas y sus integrantes.

8. Sobre el particular, el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT dispone que al aplicarse las disposiciones del mencionado Convenio, los gobiernos deberán: “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” (subrayado agregado). Entonces, el mencionado artículo obliga a consultar a los pueblos indígenas al preverse medidas legislativas o administrativas que les afecte directamente.

9. En ese sentido, este Tribunal debe determinar si es que las normas contenidas en el Decreto Legislativo N.º 1020 son susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas. Si se determina tal afectación sería exigible el derecho a la consulta, con lo que la norma tendría que ser declarada inconstitucional, de lo contrario, si es que se determina que la norma no implica tal afectación, entonces la demanda será declarada infundada.

10. La norma cuestionada establece el marco normativo para promover la organización de los productores agrarios y la consolidación de la propiedad rural para el crédito agrario. Así, el Decreto Legislativo N.º 1020 establece los requisitos para la conformación de las Entidades Asociativas Agrarias (artículo 3), organizaciones de productores agrarios que únicamente gozarán de capacidad jurídica para actuar como personas jurídicas cuando se trate de la celebración de contratos de financiamiento o de garantía de dichos financiamientos, bajo cualquier modalidad, con cualquier empresa del sistema financiero nacional o persona jurídica (artículo 4). Asimismo, dicho decreto autoriza a cada Gobierno Regional a constituir fideicomisos (artículo 7), los cuales se orientarán a garantizar las operaciones de crédito que las empresas del sistema financiero nacional celebren con los pequeños productores agrarios y con las Entidades Asociativas Agrarias (artículo 8). También crea el “Fondo de Apoyo a la Consolidación de la Propiedad Rural” que tiene como finalidad el otorgamiento de financiamientos (artículos 11 y 12).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00027-2009-PI/TC

LIMA

GONZALO TUANAMA TUANAMA Y
OCHO MIL TRESCIENTOS SIETE
CIUDADANOS

11. En suma, lo previsto por el mencionado decreto gira en torno a un ámbito específico: el crédito agrario, es decir sobre una operación vinculada al ámbito del sistema financiero; materia que a entender de este Colegiado no constituye un aspecto relevante que implique una afectación directa a los pueblos indígenas, por lo que la presente demanda debe ser declarada infundada.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad

Publíquese y notifíquese.

SS.

MESÍA RAMÍREZ
ÁLVAREZ MIRANDA
VERGARA GOTELLI
BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
URVIOLA HANI

Lo que certifico:

VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR