

# ¡¡Pague pronto, evite embargos!!

## Apuntes sobre la constitucionalidad del PREDA



Imagen: <http://delvalleparatodos.lamula.pe/>

**Jaime Escobedo Sánchez**  
**Centro Peruano de Estudios Sociales**

A finales del 2007, 54,200 agricultores le debían a instituciones privadas o al Estado un total de S/. 348 millones. Muchos de estos agricultores, a cambio del préstamo, hipotecaron sus tierras y como toda garantía, el no pago de la deuda acarrea el remate del bien<sup>1</sup>.

En apoyo al grupo de deudores del Estado (50 mil personas), en marzo de 2009, se promulgó la Resolución Ministerial 0262-2009-AG, que ordenó a todas las entidades o dependencias del sector agricultura, al igual que a los Gobiernos regionales que administran recursos del Fondeagro, dar

cumplimiento a lo establecido en la Ley de Reestructuración de la Deuda Agraria, Ley 29264.

Específicamente, se ordenó a las instituciones estatales gestionar la condonación de una parte del capital adeudado, y poner a disposición de los agricultores un contrato de refinanciamiento de su deuda.

Mientras tanto, la situación de quienes adeudaban a instituciones privadas era incierta. De acuerdo a la ley 29264, o Ley PREDA<sup>2</sup>, el Ministerio de Economía y Finanzas debía transferir al Agrobanco S/. 50 millones, para que este último adquiriera la cartera morosa de los agricultores con entidades del sistema financiero nacional. No obstante, esa disposición quedó en

<sup>1</sup> “Tierras en remate”. En: la Revista Agraria, Año 10, N° 105 (Marzo 2009)

<sup>2</sup> Programa de Reestructuración de la Deuda Agraria (PREDA)

suspensión a raíz de la demanda de inconstitucionalidad que presentó el Poder Ejecutivo contra la Ley PREDA.

El argumento del representante del Ejecutivo ante el Tribunal Constitucional (TC) fue que la Ley en cuestión transgredía lo establecido en el Art. 79 de la Constitución Política, en el extremo que los representantes del Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

Por su parte, el representante del Congreso de la República afirmó que el sustento de la Ley PREDA se encuentra en los artículos 44, 59 y 88 de la Constitución. Luego aclaró que las disposiciones de la ley no aumentan ni varían el gasto público, pues sólo se remiten al Decreto de Urgencia 059-2000, que autorizó la emisión de bonos del tesoro público para apoyar programas de rescate financiero agropecuario.

En septiembre de 2009, el TC declaró infundada la demanda del Ejecutivo, no porque sus integrantes estuviesen convencidos de la constitucionalidad de la Ley PREDA, sino porque no pudieron alcanzarse los 5 votos necesarios para declarar su inconstitucionalidad<sup>3</sup>.

Aunque la disputa entre el Ejecutivo y el Legislativo se resolvió por cuestiones de forma y no de fondo, el caso del PREDA es interesante porque permite evaluar si ese tipo de programas pueden admitirse en ordenamientos jurídicos como el peruano.

Ese análisis debe considerar el modelo económico del Perú: ¿es un modelo liberal o social?

De acuerdo al artículo 58 de la Constitución, la economía social de mercado conduce el comportamiento económico del Estado en materia económica.

¿Cuál es la diferencia entre el modelo social y el liberal?

La economía de mercado (liberal) es un planteamiento capitalista de postrimerías del siglo XVIII, que pone énfasis en el desarrollo de la autonomía del individuo. En este modelo no hay espacio para la intervención directa del Estado en la economía, únicamente el mercado, a través de la ley de la oferta y demanda, puede distribuir la riqueza con eficiencia.

Los principios de la economía social de mercado son distintos. De acuerdo a este modelo, el Estado es el garante final del interés general, su tarea consiste en intervenir directamente para satisfacer una necesidad real de la sociedad, cuando una colectividad o los grupos sociales, a los que corresponde en primer lugar la labor de intervenir, no están en condiciones de hacerlo.

Para los deudores agrarios peruanos la diferencia entre ambos modelos es significativa. Mientras que en una economía de mercado tendrían que asumir solos la posible pérdida de sus inmuebles, puestos en garantía para acceder a un crédito, porque así lo indica la ley de la oferta y la demanda; en una economía social de mercado, el Estado puede acudir en su rescate siempre y cuando exista justificación para ello, y el responsable primario no esté en condiciones de asumir su obligación.

La justificación existe, en opinión del Tribunal Constitucional, el avance de la ciencia y la tecnología ha relegado el desarrollo agrario, y son otros los

---

<sup>3</sup> Sólo 4 magistrados votaron a favor de declararla inconstitucional.

sectores a los que se les otorga prioridad, sin advertir que es precisamente la economía campesina la que subvenciona a las poblaciones urbanas, a través de la venta de productos de la canasta básica por debajo de su valor de mercado<sup>4</sup>. Tamaña realidad contradice abiertamente el Art. 88 de la Constitución, que señala que el Estado debe apoyar preferentemente el desarrollo agrario.

A esa justificación teórica hay que agregar una práctica. Los cambios en el clima –como heladas seguidas de sequías-, generaron en el Perú pérdidas que van entre el 20% y el 50% de la cosecha de papa, trigo, quinua, cebada, kiwicha, y otros granos, según un informe de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) de 2008<sup>5</sup>.

El Programa de Reestructuración de la Deuda Agraria (PREDA) es constitucional, por más que cuatro magistrados del Tribunal Constitucional se hayan empeñado en declarar lo contrario.

---

<sup>4</sup> Tribunal Constitucional, sentencia 00032-2008-PI/TC, Fundamento jurídico 11.

<sup>5</sup> FAO. “La cadena productiva que sostiene al país”. En: Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú. Informe Anual 2008/2009. Lima: Oxfam, 2009. pp. 131