



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 001-1999-I/TC

LIMA

FRENTE UNITARIO DE LOS
PUEBLOS DEL PERÚ (FUPP)

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los once días del mes de mayo de dos mil uno, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con asistencia de los señores Magistrados Aguirre Roca, Presidente; Rey Terry, Vicepresidente; Nugent, Díaz Valverde, Acosta Sánchez y Revoredo Marsano, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por la asociación Frente Unitario de los Pueblos del Perú (FUPP), con la firma de más de cinco mil ciudadanos, contra los artículos 2º, 3º, 5º, 6º y 8º de la Ley N.º 26969; artículos 2º, 3º y 4º de la Ley N.º 27044; artículo 1º, inciso 1.3) y artículo 2º de la Ley N.º 27045; Ley N.º 27071, y artículo 16º del Decreto Supremo N.º 041-99-EF.

ANTECEDENTES

El FUPP, con fecha veinticuatro de febrero de mil novecientos noventa y nueve, interpuso acción de inconstitucionalidad contra las normas legales antes señaladas, indicando que lesionan el derecho de propiedad de los pobladores que representa.

Refiere que el Estado, a través del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), prestó dinero a los pobladores representados por la FUPP para que éstos, a su vez, entregaran ese dinero a las empresas concesionarias de distribución de electricidad y a las prestadoras de servicios de saneamiento (entrega de dinero denominada “contribución reembolsable”), las cuales realizarían diversas obras de electrificación, agua potable y desagüe en beneficio directo de dichos pobladores. Cabe señalar que los pobladores no sólo aportaron el dinero prestado por el FONAVI, sino también dinero de su propio peculio y, además, trabajo que era valorizado por las mismas empresas. El valor global aportado por los pobladores debía ser devuelto por las referidas empresas, pero esta devolución afrontó algunos inconvenientes que, consecuentemente, repercutieron en la falta de pago de las cuotas que los pobladores debían hacer al FONAVI por el préstamo que el Estado les hizo. Frente a esta situación, el Estado emitió las normas materia de cuestionamiento, en las que dispuso la “extinción” de su acreencia con los pobladores por los préstamos que les hizo con dinero del FONAVI, a cambio de colocarse en la posición de ellos como sujetos con derecho a la devolución de las “contribuciones reembolsables”. Es importante agregar que las normas cuestionadas establecen que el Estado será el que asuma **la totalidad** de los derechos de los pobladores.



416

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Agrega que el Estado, al disponer expresamente a través de las normas señaladas que las devoluciones se realizarán sin considerar la actualización financiera, está violando el derecho de propiedad de las personas anteriormente citadas sobre el interés compensatorio que las normas del Código Civil establecen por el uso del dinero entregado por ellas a las empresas concesionarias de distribución de electricidad y a las prestadoras de servicios de saneamiento, o por la valoración asignada por tales empresas al trabajo autogestionario realizado por dichas personas en su favor.

Asimismo, se cuestiona en la demanda la sustitución del FONAVI por el Impuesto Extraordinario de Solidaridad (IES), la liquidación de la Unidad Técnica del FONAVI (UTE-FONAVI) y que el Estado, mediante el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), asuma la totalidad de activos y pasivos resultantes de la liquidación y desactivación del FONAVI, pues se alega la intangibilidad de dicho fondo, siendo confiscatorio que el Estado se apropie de éste cuando fue creado con el objeto de beneficiar a los fonavistas.

Finalmente, refiere que, al establecerse la deuda por conexión domiciliaria, la cual se determina restando al valor del “costo de conexión” y el valor de los pagos efectuados por los pobladores usuarios de esas conexiones (sustracción que puede arrojar un saldo a favor de estos últimos), las empresas han sobrevaluado el primero, pretendiendo no devolver los saldos a favor.

N
V
El Procurador Público del Estado a cargo de los asuntos judiciales de la Presidencia del Consejo de Ministros, contesta la demanda proponiendo la excepción de falta de legitimidad para obrar del demandado, toda vez que las normas cuestionadas o han sido expedidas por el Congreso o, en el caso del Poder Ejecutivo, otro sector de éste. Sin perjuicio de ello, cumple con absolver el traslado conferido. Asimismo, contesta el Procurador *ad hoc* de la Comisión Liquidadora del FONAVI, ejerciendo la representación del Congreso, quien absuelve el traslado de la demanda en términos similares a los sostenidos por el Procurador Público de la Presidencia del Consejo de Ministros.

P
P
Indican que la Ley N.º 26969, de extinción de deudas de electrificación y de sustitución de la contribución al FONAVI por el Impuesto Extraordinario de Solidaridad, fue dada con la finalidad de solucionar diversas reclamaciones que formularon los prestatarios del FONAVI sobre la reducida devolución de las “contribuciones reembolsables” por parte de las empresas concesionarias de distribución eléctrica, mientras que aquellos mantenían su deuda con FONAVI. De esta manera, por imperio de la ley se extinguieron las deudas por electrificación y, posteriormente, por saneamiento; y que – como correlato – se estableció a través dicha ley y de sus normas complementarias y reglamentarias, la transferencia a favor del Estado del derecho de estos prestatarios sobre todos los derechos y acciones que les correspondan ante las empresas concesionarias de distribución de electricidad y de obras de saneamiento. Sostienen, igualmente, que las normas cuestionadas indican expresamente que el Estado devolverá los saldos a favor de las conexiones domiciliarias.

8



417

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En cuanto a la devolución de las cuotas de amortización canceladas por los prestatarios, sin considerar la actualización financiera, señalan que es sustentable que así se haya dispuesto, puesto que los pagos realizados por los pobladores fueron pagos exigibles derivados de una relación crediticia y, como tales, se imputaron en su debida oportunidad a fin de rebajar el saldo deudor de los pobladores.

Agregan que es constitucional la sustitución de la contribución al FONAVI por el IES, porque ésta ha sido dispuesta por la ley, respetándose lo establecido en el artículo 74° de la Carta Magna.

Respecto de la sustitución de la contribución al FONAVI y de la liquidación de la UTE-FONAVI, indican que las normas impugnadas prevén que el producto de la recuperación de aquél será transferido a otras entidades creadas con objetivos similares, como son: el Banco de Materiales y el Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda (MIVIVIENDA); lo cual implica que no ha sido desvirtuado el destino de las devoluciones que pudieran hacerse a quienes tienen deuda con el FONAVI.

Realizada la vista de la causa, escuchados los informes orales y examinados los alegatos correspondientes, la demanda se encuentra en estado de resolver.

FUNDAMENTOS

1. Sobre la excepción de falta de legitimidad para obrar del demandado

- 1.1 Debe estimarse la excepción de falta de legitimidad para obrar del demandado, propuesta por el Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales de la Presidencia del Consejo de Ministros, dado que –en efecto– las normas cuestionadas no han sido expedidas por dicho sector.

2. Sobre la inconstitucionalidad del Decreto Supremo N.° 041-99-EF

- 2.1 El Decreto Supremo N.° 041-99-EF no puede ser cuestionado mediante una acción de inconstitucionalidad, sino, de una acción popular, tal como lo establece el inciso 5) del artículo 200° de la Constitución Política del Estado.

3. Sobre las “contribuciones reembolsables”

- 3.1 La naturaleza jurídica de las llamadas “contribuciones reembolsables” ha sido definida en el artículo 75° del Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento, aprobado por el Decreto Supremo N.° 09-95-PRES, como aportes que las empresas reciben en calidad de préstamo –sea en dinero o en obras– de quienes están interesados en la ampliación o extensión de los servicios. En tal sentido, estos aportes constituyen dinero de propiedad de los pobladores; no tienen naturaleza de tributo ni, por lo tanto, el Estado es acreedor tributario de los mismos.



418

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3.2 Conforme a lo sostenido en el fundamento anterior, el Estado –al momento de sustituirse en la totalidad de los derechos y acciones que corresponden a los pobladores que prestaron dinero y trabajo a las empresas concesionarias de distribución de electricidad y a las prestadoras de servicios de saneamiento–, debe respetar el derecho de propiedad que ostentan los pobladores sobre dichos préstamos.

Ello, si bien no impide que el Estado pueda compensar su acreencia por los préstamos que hizo con aquellos montos que pueda recuperar como resultado de la sustitución bajo análisis; sí impide que, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, pueda apropiarse de ingresos superiores al monto prestado por dicha unidad técnica. En consecuencia, el respeto al derecho de propiedad establecido en el artículo 70° de la Constitución Política del Perú, implica que a los pobladores les corresponda la devolución del saldo que pueda resultar a su favor.

4. Sobre el destino de los fondos correspondientes al FONAVI

4.1 Siendo el FONAVI un tributo destinado a fines predeterminados, el Estado no sólo debió disponer que las recuperaciones que se deriven de la aplicación de las normas cuestionadas, así como la recaudación de los montos pendientes de pago del mismo, constituirán recursos del Fondo MIVIVIENDA o del Banco de Materiales, sino, además, debió establecer que el fondo del referido tributo, que ya estaba en poder de la UTE-FONAVI al momento de la vigencia de las normas cuestionadas, también pase a formar parte del Fondo MIVIVIENDA o del Banco de Materiales, y no disponer en el inciso 6.2) del artículo 6° de la Ley N.° 26969, que, al concluir el proceso de liquidación del FONAVI, el Ministerio de Economía y Finanzas asuma la totalidad de activos y pasivos resultantes de dicha liquidación.

La única posibilidad que tiene la disposición 6.2, antes señalada, para ser constitucional, sería que, al compensarse los activos existentes con los pasivos del FONAVI, estos últimos resulten siendo mayores, o que ambos se encuentren equiparados sin que exista un saldo negativo o positivo. De lo contrario, el Estado, al apropiarse del saldo positivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas, ya no tendría la obligación de darle a ese saldo el destino predeterminado, fijado en las normas legales, convirtiéndose en confiscatoria tal acción, puesto que se desconocería la consecuencia jurídica en virtud de la cual el Estado consideró válida su actividad recaudadora tomando una parte de las riquezas de los particulares; en otras palabras, se desconocería la finalidad a la que estaba designada la recaudación del FONAVI.



419

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**5. Sobre las “conexiones domiciliarias” y la actualización financiera del saldo a favor sujeto a devolución**

5.1 El inciso 2.1) del artículo 2° de la Ley N.° 27044 (Ley Complementaria de la Ley N.° 26969) y el inciso 1.2) del artículo 1° de la Ley N.° 27045, de Extinción de las deudas de saneamiento de los usuarios y de regularización de las deudas de las entidades prestadoras de servicios de saneamiento al Fondo Nacional de Vivienda, expresamente indican que, si el costo de la conexión domiciliaria resulta siendo menor que el monto de los pagos realizados por los pobladores por este concepto, el “saldo a favor” será devuelto por el Estado.

5.2 Respecto del derecho que tienen los pobladores a gozar del interés compensatorio en las devoluciones por conexión domiciliaria, cabe señalar que, mediante el artículo 2° del Decreto de Urgencia N.° 074-2000, se reconoció, por excepción, la tasa de interés pasiva en moneda nacional a los aportes dinerarios efectuados por los pobladores beneficiarios de las conexiones domiciliarias.

Sin perjuicio de ello, el Tribunal considera que las disposiciones normativas cuestionadas, sujetan a un tratamiento equitativo tanto al Estado como a los pobladores y, por ende, acorde con las normas constitucionales, porque, así como las devoluciones se harán sin considerar la “actualización financiera”, el costo de las conexiones domiciliarias tampoco será actualizado con el transcurso del tiempo.

5.3 Por último, el que –eventualmente– existan irregularidades al momento de determinar la deuda por conexión domiciliaria, debe ser una situación que se dilucide en otra vía puesto que no corresponde en ésta analizar si se respetaron las normas legales pertinentes, sino, controlar la constitucionalidad de esas normas.

6. Sobre la sustitución del FONAVI por el IES

6.1 El Estado tiene la potestad de *sustituir* tributos por otros, siempre y cuando lo haga a través de una norma de rango legal, tal como lo establece el artículo 74° de la Constitución Política del Perú; en consecuencia, la impugnación que la parte demandante hace a la constitucionalidad del artículo 3° de la Ley N.° 26969, en cuanto sustituye el FONAVI por el Impuesto Extraordinario de Solidaridad, con la consiguiente desactivación de la UTE-FONAVI, no procede.

7. Sobre la inconstitucionalidad de la Ley N.° 27071

7.1 La invocada inconstitucionalidad de la Ley N.° 27071, que precisa el destino de los pagos devengados por concepto al FONAVI respecto de las empresas sujetas a contratos de estabilidad tributaria debe desestimarse, debido a que la aplicación de esa norma está referida a las obligaciones devengadas por dichas empresas con



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

posterioridad a la vigencia de la Ley N.º 26969, esto es, cuando ya se había sustituido al FONAVI por el Impuesto Extraordinario de Solidaridad, cumpliendo, además, la Ley N.º 27071 con compatibilizar el destino de los ingresos obtenidos por esas obligaciones devengadas con el destino “preferente” que el artículo 4º de la Ley N.º 26969 estableció para los ingresos provenientes de la recaudación del IES.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones que le confieren la Constitución Política del Estado y su Ley Orgánica

FALLA

Declarando **FUNDADA** la excepción de falta de legitimidad para obrar del demandado, propuesta por el Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales de la Presidencia del Consejo de Ministros; **IMPROCEDENTE** la demanda en el extremo que solicita se declare la inconstitucionalidad del artículo 16º del Decreto Supremo N.º 041-99-EF; **FUNDADA** la demanda en el extremo que el inciso 2.1) del artículo 2º de la Ley N.º 26969, y de los artículos 3º y 4º de la Ley N.º 27044, y del artículo 2º de la Ley N.º 27045, permiten que el Estado se apropie, por concepto de “contribuciones reembolsables”, de ingresos superiores al monto prestado por la Unidad Técnica del FONAVI, así como **FUNDADA** en el extremo que el inciso 6.2) del artículo 6º de la Ley N.º 26969 permite que el Estado pueda dar un uso libre al saldo que resulte de la liquidación del FONAVI; e **INFUNDADA** la demanda en el extremo que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 3º, 5º, 6º, inciso 6.1), y 8º de la Ley N.º 26969; artículo 2º de la Ley N.º 27044; e inciso 1.3) del artículo 1º de la Ley N.º 27045. Dispone la notificación a las partes y su publicación en el diario oficial *El Peruano*.

SS

AGUIRRE ROCA
REY TERRY
NUGENT
DÍAZ VALVERDE
ACOSTA SÁNCHEZ
REVOREDO MARSANO

S. R. 3

Al. G. Roca

L. R. 3

J. R. 3

Lo que certifico:

Dr. César Cubas Longa
SECRETARIO RELATOR