



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 158/2026

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 00018-2023-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16 de junio de 2026

Caso de la reubicación voluntaria de la población de la Zona Baja del distrito de Belén

PODER EJECUTIVO C. CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31232, *Ley que modifica la Ley 30291, Ley que declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la Zona Baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento de Loreto.*

Magistrados firmantes:

SS.

**DOMÍNGUEZ HARO
MORALES SARAVIA
GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**



Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital del Tribunal Constitucional. La verificación puede ser efectuada a partir de la fecha de publicación web de la presente resolución. Base legal: Decreto Legislativo N.º 1412, Decreto Supremo N.º 029-2021-PCM y la Directiva N.º 002-2021-PCM/SGTD.

URL: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2026/00018-2023-AI.pdf>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la reubicación voluntaria de la población de la Zona Baja | 2
del distrito de Belén

TABLA DE CONTENIDOS

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

B-1. DEMANDA

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

§2. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS A LA VIDA, SALUD, INTEGRIDAD Y AL MEDIO AMBIENTE, Y EL DEBER ESTATAL DE PROTEGER A LA POBLACIÓN DE AMENAZAS CONTRA SU SEGURIDAD

§3. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES PRESUPUESTARIOS (ARTS. 77 Y 78 DE LA CONSTITUCIÓN), DE LA PROHIBICIÓN DE INICIATIVA DE GASTO PÚBLICO (ART. 79 DE LA CONSTITUCIÓN), DE LA COMPETENCIA DEL PODER EJECUTIVO DE ADMINISTRAR LA HACIENDA PÚBLICA (ART. 118.17). SE ESTABLECE NUEVOS CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN (*OVERRULING*)

3.1. Gasto público social y obligaciones del Estado en materia de DESC

3.2. Principios presupuestarios y el criterio rector de la sostenibilidad fiscal

3.3. Principio de cooperación de poderes

3.4. Prohibición de la iniciativa de gasto de los congresistas

3.5. Preeminencia del Poder Ejecutivo en la iniciativa de gasto

3.6. Análisis del impacto en la sostenibilidad fiscal de la medida legislativa

III. FALLO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la reubicación voluntaria de la población de la Zona Baja del distrito de Belén | 3

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 16 días del mes de junio de 2026, el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Domínguez Haro, presidente; Morales Saravia, Gutiérrez Ticse, Pacheco Zerga, Ochoa Cardich y Hernández Chávez, pronuncia la siguiente sentencia, con el fundamento de voto del magistrado Domínguez Haro y el voto singular de la magistrada Pacheco Zerga, que se agrega. El magistrado Monteagudo Valdez, en fecha posterior, emitió voto singular, que se agrega.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 1 de diciembre de 2023, el Poder Ejecutivo, representado por el procurador público especializado en materia constitucional interpone demanda de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley 31232, *Ley que modifica la Ley 30291, Ley que declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la Zona Baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento de Loreto*, publicada el 23 de junio de 2021 en el diario oficial *El Peruano*.

Alega que la norma impugnada vulnera los derechos a la vida, la salud, la integridad y al medio ambiente equilibrado. Asimismo, sostiene que contraviene el principio de separación de poderes, el deber de proteger a la población de las amenazas contra su seguridad, el principio de programación presupuestal, el principio de equilibrio y estabilidad presupuestaria, la competencia del Poder Ejecutivo para administrar la hacienda pública y la prohibición que recae sobre los congresistas respecto de la creación o aumento de gasto público. En este sentido, alega que la ley impugnada contraviene los artículos 2, incisos 1 y 24; 7; 43; 44; 77; 78; 79; y 118, inciso 17 de la Constitución.

Por su parte, con fecha 9 de abril de 2024, el apoderado especial del Congreso de la República contesta la demanda solicitando que sea declarada infundada.

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Ambas partes presentan sus argumentos respecto a la constitucionalidad de la norma impugnada, los que, a modo de resumen, se exponen a continuación:

B-1. DEMANDA

Los argumentos manifestados en la demanda son los siguientes:

- El procurador público especializado en materia constitucional refiere que, de acuerdo con el Informe Técnico 66-2021-VIVIENDA/VMVU/PNC-UGERDES,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de fecha 23 de junio de 2021, la zona baja de Belén es de peligro muy alto e inhabitable. Añade que en él se concluyó que dicha zona es de riesgo no mitigable por estar ubicada dentro de la faja marginal del río Itaya.

- Señala que, de acuerdo con la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30645, la denominación de “zona de alto riesgo no mitigable” comprende las zonas de riesgo recurrente por deslizamientos, huacos y desbordes de ríos. Además, refiere que la mencionada ley declara zonas intangibles e inhabitables a las regiones que tengan la condición de riesgo no mitigable y prohíbe el otorgamiento de titularidad y dotación de servicios públicos en ellas.
- Sostiene que el principio de separación de poderes implica la cooperación de estos, por lo que su contenido no solo se materializa mediante la distribución de competencias, sino también a través del balance y colaboración entre los poderes del Estado.
- El procurador de la parte demandante refiere que para la emisión de la norma impugnada el Congreso no tomó en consideración las observaciones realizadas por el Poder Ejecutivo sobre las dificultades para el financiamiento de las medidas que se establecerían. Asimismo, precisa que no se realizó una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de recursos para asumir los costos requeridos ni de que lo planteado por la ley objeto de control sea de menor costo y complejidad que la reubicación.
- Aduce que los proyectos de ley relativos a la norma cuestionada no fueron derivados a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso; y que, en el trámite de aprobación de la ley impugnada, no se han desarrollado las acciones conjuntas entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en beneficio de la persona y la sociedad, lo que infringe el artículo 43 de la Constitución.
- Destaca que el numeral 17 del artículo 118 de la Constitución dispone que le corresponde al Poder Ejecutivo administrar la hacienda pública, lo que, según expresa, se manifiesta en las políticas nacionales y sectoriales; por ello, a su criterio, se ha contravenido lo dispuesto en el artículo constitucional mencionado, pues la norma impugnada fue emitida por el Congreso de la República e incrementaría el gasto público.
- Alega que la ley cuestionada vulnera el principio de programación presupuestal previsto en el artículo 77 de la Constitución, puesto que, a su criterio, comporta el desembolso de recursos provenientes del tesoro público sin que se cumpla con el procedimiento establecido para ello.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la reubicación voluntaria de la población de la Zona Baja | 5
del distrito de Belén

- Añade que el artículo 78 de la Constitución dispone que el proyecto de ley de presupuesto remitido por el Poder Ejecutivo al Congreso debe encontrarse equilibrado (principio de equilibrio presupuestal), por lo que, a su criterio, no se puede disponer o autorizar gastos sin el financiamiento correspondiente.
- Asevera que la implementación de lo establecido en la norma objeto de control requiere recursos no presupuestados para el ejercicio fiscal del año en el que entró en vigor; y que la referida norma carece de sostenibilidad financiera en el tiempo. Por ello, a decir del demandante, la referida norma ha incurrido en una vulneración del artículo 78 de la Constitución. Resalta que la implementación de la Ley 31232 demanda mayores recursos al tesoro que la reubicación, por lo que esta contraviene la prohibición a los congresistas de crear gasto público, prevista en el artículo 79 de la Constitución.
- Por otro lado, la parte demandante considera que la ley impugnada contraviene los derechos a la vida, salud, integridad y al medio ambiente, así como el deber del Estado de proteger a la población de amenazas contra su seguridad, puesto que, en la tramitación de la ley impugnada, tanto el Ministerio de Ambiente como el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento emitieron opiniones de inviabilidad respecto a las medidas propuestas en los Proyectos de Ley 1290-2016-CR y 1266-2016-CR, y porque el Poder Ejecutivo, al llevar a cabo la revisión de la autógrafa de ley, reiteró la necesidad de una reubicación obligatoria debido al riesgo de daños a la población, lo que se suma al costo de las medidas planteadas.
- Por tales consideraciones, solicita que se declare fundada la demanda.

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

El apoderado especial del Congreso de la República expone los siguientes argumentos en la contestación de la demanda:

- Con relación a la alegada vulneración del principio de cooperación entre poderes durante la tramitación de la ley impugnada, refiere que dicho procedimiento parlamentario se inició con la presentación de los Proyectos de Ley 1266/2016-CR y 1290/2016-CR y que, posteriormente, la Comisión de Vivienda y Construcción emitió dictamen que recomendó aprobar las referidas iniciativas legislativas.
- Afirma que en la sesión de fecha 9 de julio de 2019, la Comisión Permanente del Congreso de la República sometió a debate el mencionado dictamen y que, al finalizar dicha actividad, el texto sustitutorio presentado fue aprobado en primera votación con 23 votos a favor. Asimismo, destaca que la Junta de Portavoces aprobó la exoneración de la segunda votación en la misma fecha.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la reubicación voluntaria de la población de la Zona Baja del distrito de Belén | 6

- Sostiene que el 12 de julio de 2019 se remitió la autógrafa de ley al presidente de la república y que fue observada con fecha 2 de agosto de 2019; que, luego de retornar a la Comisión, se emitió un dictamen por el cual se recomendó su aprobación por insistencia; y que, con fecha 11 de junio de 2021, el Pleno del Congreso aprobó dicho dictamen con 97 votos a favor, luego de lo cual el presidente del Congreso promulgó la autógrafa de conformidad con el artículo 108 de la Constitución.
- Alega que el Congreso de la República ha actuado en cumplimiento del principio de cooperación, el cual exige que las competencias y funciones de los poderes estatales y órganos constitucionales deben estar dirigidas al cumplimiento de los fines del Estado, lo que implica la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad.
- Adicionalmente, refiere que el artículo 44 de la Constitución establece los deberes primordiales del Estado, entre los cuales se encuentran los de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y de promover el bienestar general. En esta línea, asevera que las medidas establecidas mediante la Ley 31232 se han dictado en cumplimiento de dichos deberes.
- Respecto al artículo 1 de la Ley 31232, que establece la voluntariedad de la reubicación, sostiene que este reconoce el derecho a la identidad cultural de la población de la zona baja del distrito de Belén, pues, según señala, esta cuenta con rasgos espirituales, materiales, intelectuales y afectivos que la han distinguido durante su existencia como comunidad. Asimismo, alega que la ley objeto de control también se encuentra relacionada con el derecho a la ciudad, en los términos en que este fue desarrollado en la Ley 31313, *Ley de Desarrollo Urbano Sostenible*.
- Añade que desde el sector privado se han realizado investigaciones y estudios en cuyas conclusiones se critica, de manera sustentada, la reubicación obligatoria de la población afectada como única alternativa.
- Con base en lo anterior, considera que la norma impugnada no contraviene al principio de cooperación de poderes, ya que, a su criterio, contribuye con el cumplimiento de los deberes estatales.
- Asevera que el Poder Ejecutivo debe adoptar medidas que garanticen la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales; por ende, tendrá que ejercer la competencia de administrar la hacienda pública en función a la progresividad de los derechos referidos.
- Sostiene que los mandatos establecidos en las disposiciones complementarias finales de la Ley 30291, a partir de la modificación introducida por el artículo 2 de la Ley 31232, no deben ser considerado como previsiones, consignaciones



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la reubicación voluntaria de la población de la Zona Baja del distrito de Belén | 7

presupuestarias, autorizaciones o habilitaciones de la Ley de Presupuesto del Sector Público, pues no son imputables al gasto público.

- Resalta que el Congreso solo se refiere a proyectos de inversión que el propio Poder Ejecutivo ya ha aprobado en beneficio de Varillalito. Por lo tanto, concluye que la ley impugnada no infringe los artículos 77 y 78 de la Constitución.
- Asevera que la Ley 31232 no contraviene lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución, pues la prohibición que establece dicho artículo no implica que una medida legislativa sea incapaz de desarrollar los derechos fundamentales.
- Finalmente, concluye sosteniendo que la norma objeto de control es una ley especial que se ha basado en la naturaleza de las cosas, concretamente en la problemática de la población de la zona baja del distrito de Belén, a fin de establecer una regulación no genérica.
- Por tales consideraciones, solicita declarar infundada la demanda.

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

1. En el presente caso, este Tribunal debe emitir pronunciamiento respecto de la alegada inconstitucionalidad de la Ley 31232, *Ley que modifica la Ley 30291, Ley que declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la Zona Baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento de Loreto.*
2. La ley impugnada es una norma que modificó diversos artículos de una ley previa, la Ley 30291, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 22 de diciembre de 2014. Esta última tuvo como objeto central declarar en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la Zona Baja del distrito de Belén, ubicada en la provincia de Maynas, en el departamento de Loreto. Específicamente, sobre dicha ley, la actual regulación impugnada:
 - i. Incorporó un segundo párrafo en el artículo 1; y
 - ii. Sustituyó las disposiciones complementarias finales segunda, tercera y cuarta.
3. Teniendo en cuenta lo anterior, el siguiente cuadro comparativo permite identificar el alcance de las modificaciones realizadas por la norma sometida a control:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ley 30291	Ley 31232
<p>Art. 1. (texto original)</p> <p>Declárase en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la Zona Baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento de Loreto, por ser zona de constantes inundaciones producidas por el río Itaya, inhabitable y de peligro inminente para la salud y la vida de su población. La Zona Baja sujeta a reubicación por efecto de la presente Ley será delimitada mediante resolución ministerial del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.</p>	<p>Art. 1 (texto incorporado)</p> <p>Añade al primer párrafo del texto original (que se mantiene en los mismos términos) el siguiente párrafo:</p> <p><i>La población de la zona sujeta a reubicación será la que voluntariamente se acoja a los beneficios de la presente ley (énfasis añadido).</i></p>
<p>Segunda Disposición Complementaria Final (texto original)</p> <p>SEGUNDA. Disposiciones normativas complementarias</p> <p>Facúltase al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a emitir, mediante resolución ministerial, las disposiciones complementarias que resulten necesarias para la mejor aplicación de la presente Ley.</p>	<p>Segunda Disposición Complementaria Final (texto sustituido)</p> <p>SEGUNDA. Población de la Zona Baja de Belén</p> <p>La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), en coordinación con los sectores involucrados, la Municipalidad Distrital de Belén, la población afectada y la sociedad civil del distrito, analizarán, en un plazo máximo de 60 días a partir de la publicación de la presente ley, la situación actual de la Zona Baja de Belén, a efectos de identificar alternativas de desarrollo para la población que voluntariamente haya decidido no ser reubicada.</p>
<p>Tercera Disposición Complementaria Final (texto original)</p> <p>TERCERA. Participación y responsabilidades de otras entidades</p> <p>El Gobierno Regional de Loreto, los gobiernos locales involucrados, el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), los ministerios de Agricultura y Riego, del Ambiente, de Energía y Minas, de Salud, de Transportes y Comunicaciones, de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y las demás instituciones y organismos del Estado involucrados, ejecutarán las acciones necesarias para contribuir con la implementación de la presente Ley.</p>	<p>Tercera Disposición Complementaria Final (texto sustituido)</p> <p>TERCERA. Participación y responsabilidades de las entidades</p> <p>Encárgase al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento la coordinación intersectorial a fin de concretar las alternativas de desarrollo para la población de la Zona Baja de Belén señalada en la segunda disposición complementaria final, considerando, entre otros, los instrumentos de planificación urbana, según la normatividad vigente, debiendo disponer los sectores involucrados de los recursos que se requieran de sus presupuestos institucionales.</p>



<p>Cuarta Disposición Complementaria Final (texto original)</p> <p>CUARTA. Financiamiento Los gastos que irroge la aplicación de la presente Ley se ejecutarán con cargo al presupuesto institucional de cada una de las entidades respectivas, según su ámbito de competencia, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.</p>	<p>Cuarta Disposición Complementaria Final (texto sustituido)</p> <p>CUARTA. Población reubicada Se autoriza al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento la construcción de viviendas en paralelo a la ejecución de obras de saneamiento y vialidad definitivas que se requieran en la zona de Varillalito, debiendo atender de manera más expeditiva las necesidades básicas de saneamiento de la población.</p>
--	---

4. Como puede apreciarse, la modificación del artículo 1 la Ley 30291, con base en la Ley 31232 aquí impugnada, introduce un cambio importante al establecer, en el segundo párrafo de dicha disposición, que la población sujeta a reubicación será aquella que **de manera voluntaria** se acoja a los beneficios previstos en la ley.
5. Se trata, efectivamente, de una modificación relevante, tomando en cuenta que, en el marco legal original, establecido por la Ley 30291, no se mencionaba que dicha reubicación fuera optativa. La referida regulación, antes de su modificación, declaró en emergencia la Zona Baja de Belén y de necesidad pública la reubicación de su población.
6. En tal sentido, en un inicio la normativa básicamente contemplaba que la población afectada fuera asentada en una zona de acogida, comprendida por los predios estatales que, para tal fin, identificase el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y que fuesen aptos para habilitación urbana con fines de vivienda. De hecho, la reubicación de la población de la Zona Baja de Belén está condicionada –y lo continúa estando, en la medida en que dicha disposición no ha sido modificada– a la realización de acciones de habilitación urbana en la zona de acogida, tal como prescribe el artículo 2.2 de la citada Ley 30291: “[e]l proceso de reubicación (...) solo se ejecutará cuando se hayan realizado las acciones de habilitación urbana en la zona de acogida”.
7. A propósito de lo anterior, debe tenerse presente que, según el artículo 5 de la Ley 29869, *Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable*, una zona de acogida es “aquella que, como resultado del estudio técnico y dadas sus mejores condiciones de seguridad frente al riesgo de desastre, es adecuada para la recepción de población en el marco de procesos de reasentamiento”.
8. Asimismo, las disposiciones complementarias finales segunda, tercera y cuarta –



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sustituidas, como ya se advirtió, por la ley ahora impugnada– establecen diversas medidas orientadas a atender a la población que decida no reubicarse, con lo cual existe una relación directa entre el artículo 1 de la norma impugnada, referida a la voluntariedad de la reubicación, y el nuevo contenido de las antes mencionadas disposiciones complementarias finales de la ley.

9. Con base en este orden de ideas, este Tribunal a continuación llevará a cabo el examen de constitucionalidad de la ley impugnada. En primer lugar, se evaluará las alegaciones relacionadas con los derechos a la vida, la salud, la integridad y al medio ambiente, así como la supuesta trasgresión del deber que recae en el Estado para proteger a la población frente a amenazas contra su seguridad, invocadas por la parte demandante, debido a que se dispuso la voluntariedad de la reubicación. Luego, serán materia de análisis los argumentos de los demandantes relacionados con los principios de separación de poderes, de programación presupuestal y de equilibrio y estabilidad presupuestaria; asimismo, se analizará la alegada trasgresión de la prohibición de iniciativa de gasto dirigida al Congreso de la República, en atención a las medidas que dispone la regulación cuestionada, que tiene consecuencias económicas.

§2. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS A LA VIDA, SALUD, INTEGRIDAD Y AL MEDIO AMBIENTE, Y EL DEBER ESTATAL DE PROTEGER A LA POBLACIÓN DE AMENAZAS CONTRA SU SEGURIDAD

10. En la presente causa la parte demandante aduce que la reforma introducida por la Ley 31232, en la medida que establece la voluntariedad del reasentamiento, es contraria a los derechos a la vida, salud, integridad y al medio ambiente, así como al deber estatal de proteger a las personas frente a amenazas contra su seguridad, en la medida que permite que un gran número de personas se mantengan en un territorio declarado de muy alto riesgo no mitigable.
11. En efecto, con base en la normativa aplicable y en los antecedentes técnicos obrantes en autos, la Zona Baja de Belén se encuentra calificada como zona de muy alto riesgo no mitigable, condición que se mantiene y no ha sido controvertida por las partes.
12. En relación con las implicancias del estatus de zona de muy alto riesgo no mitigable, debe tomarse en consideración lo regulado por la Ley 29869, *Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable*, que si bien es una norma distinta a la aquí analizada, desarrolla aspectos relevantes para entender la situación de la Zona Baja de Belén y, de acuerdo con lo establecido en la primera disposición complementaria final de la Ley 30291, *Ley que declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la Zona Baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento de Loreto*, resulta de aplicación



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

supletoria “atendiendo a la naturaleza de los actos y objetivos que propone (...)”.

13. Así, el artículo 4 de la Ley 29869 indica que la calificación de zona de muy alto riesgo no mitigable se hace respecto de áreas en las que existe probabilidad de daños o pérdidas a la población o a sus medios de vida por el impacto de peligros, y en las que la mitigación resultaría más costosa y compleja que la reubicación de viviendas y equipamientos urbanos. De manera complementaria, el artículo 21 prohíbe la ocupación de zonas así declaradas para fines de vivienda u otros que pongan en riesgo la vida o integridad de las personas, e incluso veda la dotación de servicios públicos a los asentamientos que ocupen tales zonas. Adicionalmente, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30645, que modificó la referida Ley 29869, precisa que toda referencia, en esta última, a “zona de muy alto riesgo no mitigable”, comprende asimismo la denominación “zona de riesgo recurrente por (...) desbordes de ríos”.
14. En lo que atañe específicamente a la Zona Baja de Belén, el artículo 6.1 de la Ley 30291 dispone lo siguiente:

6.1. En la Zona Baja de Belén, zona desocupada como consecuencia de la reubicación dispuesta en el artículo 2 de la presente Ley, se realizarán las acciones dispuestas por el artículo 19 de la Ley 29869, Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable. La zona desocupada será delimitada conforme a lo previsto en el artículo 1 de la presente Ley, y su declaración como inhabitable y de dominio público se realizará mediante resolución de la SBN, quedando a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento implementar las acciones necesarias para su protección ambiental y ecológica y las que correspondan conforme a la normativa de bienes estatales, de acuerdo al planeamiento integral que elabore el referido Ministerio, en coordinación con la Municipalidad Provincial de Maynas, la que actualizará el Plan de Desarrollo Urbano respectivo.
15. Habiéndose establecido, entonces, en qué términos la Zona Baja de Belén presenta un muy alto riesgo no mitigable, debe analizarse seguidamente las vulneraciones alegadas, pero también el propósito de la medida establecida legislativamente. La regulación que aquí se examina, como se verá luego, está relacionada con la realización de derechos fundamentales, tales como a la vivienda digna, al acceso a los servicios públicos básicos y al bienestar.
16. A este respecto, debe tenerse presente, en primer lugar, que este Tribunal Constitucional, en la Sentencia 03383-2021-PA/TC, se pronunció sobre diversas vulneraciones de derechos fundamentales de la que venían siendo víctimas los habitantes de los asentamientos humanos “Iván Vásquez Valera” y “21 de Setiembre”, ubicados en el distrito de Punchana, en la ciudad de Iquitos, zona que se encuentra en continuidad territorial con la Zona Baja de Belén. A mayor abundamiento, cabe precisar que en dicha ocasión los demandados fueron la Municipalidad Distrital de Punchana y la Municipalidad Provincial de Maynas;



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

siendo la Municipalidad Distrital de Punchana contigua a la Municipalidad Distrital de Belén, mientras que la Zona Baja de Belén, concernida en autos, forma parte del ámbito territorial comprendido por la Municipalidad Provincial de Maynas.

17. En dicha decisión este órgano colegiado constató que, pese a las discusiones subsistentes en torno a la legalidad de la ocupación del suelo, estaba suficientemente comprobado que se venía trasgrediendo diversos ámbitos *iusfundamentales* de los demandantes, vinculados con el acceso a bienes y servicios humanos básicos. De modo más específico, se encontró, con base en lo actuado en el expediente, que los demandantes ya contaban con algunos servicios (electricidad y, más recientemente, recojo de residuos, aunque de modo intermitente), como también ocurría con vecinos en zonas adyacentes. Se precisó también que en dicho proceso no se solicitaba, ni podía resolverse, asuntos relacionados con la titulación de los habitantes ni disponerse actos constitutivos de dominio; asimismo, que las propias autoridades locales reconocieron que la falta de servicios ocurría, básicamente, por razones presupuestales (Sentencia 03383-2021-PA/TC, fundamentos 18 y 19).
18. En cuanto a los vecinos del distrito de Punchana, este Tribunal explicó que, en el caso concreto, se encontraban comprometidos contenidos relacionados con el **primer umbral** de protección que merecen los derechos fundamentales, **relacionados con la supervivencia humana y la falta de satisfacción de las necesidades humanas más básicas**, los cuales requieren una atención inmediata e incondicionada, tomando en cuenta los efectos extremadamente dañosos, e incluso letales, que se producirían ante su desatención (fundamentos 84 a 88). En este orden de ideas, se dispuso el cese inmediato del vertimiento de desechos orgánicos y residuos sin tratar en las aguas que circulan alrededor; el recojo, con carácter perentorio, de los residuos sólidos y el cubrimiento inmediato del alcantarillado a cielo abierto.
19. En esa misma decisión se identificó la existencia de una situación de bloqueo institucional y se declaró un ***estado de cosas inconstitucional*** respecto de los *servicios básicos de agua potable, alcantarillado y recojo de residuos sólidos*. Sobre esta última constatación, por las razones objetivas allí reseñadas, se emitió un pronunciamiento no solo respecto de lo ocurrido en el distrito de Punchana o únicamente con los vecinos demandantes, sino que se incluyó a toda la región Loreto. Así, este Alto Tribunal detectó la existencia de una vulneración *iusfundamental* de carácter estructural, por lo que tomó una decisión en el mismo plano, considerando que una medida distinta –es decir, solo circunscrita a un mero problema individual o episódico– no hubiera cambiado a mediano o largo plazo el bloqueo institucional detectado, ni hubiera permitido abordar adecuadamente la vulneración compleja, multifactorial y arraigada en el tiempo que implicaba la existencia del estado de cosas inconstitucional que se encontró.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

20. En ese sentido, en el punto resolutivo 4 de la mencionada sentencia se declaró lo siguiente, en relación con la región Loreto:
- i. La vulneración masiva del derecho al agua potable, debido a la falta de acceso a la red de agua y al sistema de alcantarillado, en especial en los sectores que se encuentran en situación de pobreza.
 - ii. La contaminación ambiental –y la subsecuente vulneración de otros derechos fundamentales, como la salud, la vida, el bienestar, la vivienda, entre otros– como consecuencia de la falta de acopio y gestión de los residuos sólidos.
 - iii. La contaminación ambiental –y la subsecuente vulneración de otros derechos fundamentales, como la salud, la vida, el bienestar, la vivienda, entre otros– como consecuencia de la falta de tratamiento, o el tratamiento defectuoso, de las aguas residuales.
21. Ciertamente, la declaración de un estado de cosas inconstitucional, como el antes mencionado, requiere el involucramiento de varias autoridades con competencia para revertir las vulneraciones estructurales halladas. Como explicó el Tribunal Constitucional en un auto complementario, que fue emitido posteriormente en el mismo expediente, “la superación del estado de cosas inconstitucional determinado requería ciertamente de la determinación de las responsabilidades, competencias y compromisos correspondientes por parte de diversos actores institucionales relevantes, en los diferentes niveles de gobierno”; ello porque “el estado de cosas inconstitucional encontrado comporta un asunto complejo y que no es reciente, cuya responsabilidad, por ende, no recae tan solo en los gobiernos regionales o locales (que, más bien, han heredado las situaciones y las brechas explicitadas en la sentencia)” (Auto 03383-2021-PA/TC, fundamento 5).
22. Ahora bien, corresponde precisar que el tipo de acciones y medidas que se necesita para superar un estado de cosas declarado como inconstitucional alude a un **segundo umbral** de protección de los derechos fundamentales. En relación con este estándar de protección, los deberes estatales se encuentran dirigidos a **complementar y desarrollar las exigencias mínimas esenciales de los derechos fundamentales correspondientes al primer umbral**. De este modo, con base en este segundo umbral de tutela, lo que **se requiere es planificar y ejecutar políticas públicas, las cuales típicamente son de realización progresiva y programática**, a diferencia, como ya fue precisado, de los ámbitos relacionados del primer umbral de protección, que más bien reclaman intervenciones inaplazables e incondicionadas.
23. Siendo así, con base en lo recientemente anotado, lo que está en discusión en el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presente caso se encuentra estrechamente relacionado con ámbitos que ya fueron previamente tutelados por este Tribunal en la Sentencia 03383-2021-PA/TC, vinculados a contenidos *iusfundamentales* relacionados sobre todo con el segundo umbral de protección. Esto debido a que la regulación cuyo contenido se cuestiona en este proceso alude a normas directrices (orientadas al logro de fines o metas), que requieren ser debidamente coordinadas, planificadas y programadas, y no a exigencias perentorias e incondicionadas.

24. En efecto, las previsiones contenidas en la segunda, tercera y cuarta disposiciones complementarias finales, incorporadas por la regulación aquí cuestionada dan cuenta de ello, al referirse a “identificar” y “concretar” alternativas de desarrollo para la población de la Zona Baja de Belén, y al deber de considerar los instrumentos de planificación urbana, y con base en ello disponer de los recursos de los presupuestos institucionales que se requiera, entre otros.
25. A mayor abundamiento, se constata que la Segunda Disposición Complementaria Final establece que el Poder Ejecutivo, en coordinación con la Municipalidad Distrital de Belén, la población afectada y la sociedad civil del distrito, analizarán la situación a efectos de identificar alternativas de desarrollo para la población que voluntariamente haya decidido no ser reubicada. Por su parte, la Tercera Disposición Complementaria Final indica que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento debe llevar a cabo coordinaciones intersectoriales para concretar alternativas de desarrollo en favor de la población que decida quedarse, considerando preferentemente los instrumentos de planificación urbana que correspondan, conforme a ley, y que los sectores involucrados deben disponer, a tales efectos, de los recursos que se requiera con base en sus presupuestos institucionales. Por último, la Cuarta Disposición Complementaria Final autoriza al referido Ministerio a construir viviendas en paralelo a la ejecución de obras de saneamiento y vialidad definitivas que se requieran en la zona de Varillalito.
26. Expuesto lo anterior –es decir, la existencia una vulneración *iusfundamental* de carácter estructural, ya establecida en la Sentencia 03383-2021-PA/TC, y la explicitación de las directrices contenidas en la regulación cuestionada, respecto de las personas que opten por no reubicarse– corresponde resaltar que este Tribunal Constitucional, a través de esta constatación, no alienta, ni podría alentar, que las personas permanezcan, sin más, en zonas consideradas técnicamente como inhabitables (o de alto riesgo no mitigable) y, por ende, debe descartarse ello como un criterio que, de un modo general, esté fijando este órgano colegiado a partir de esta decisión.
27. Y es que el derecho fundamental a la vivienda –que, entre otros, justificaría una regulación como la impugnada– no se satisface de cualquier modo, es decir, con un mero “techo” –ubicado en cualquier lugar o con prescindencia de sus



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

características– sino que su satisfacción requiere de condiciones que permitan “vivir en seguridad, paz y dignidad” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 4 (1991), párr. 7). En tal sentido, el concepto de vivienda adecuada de la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000:

[...] significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuada y una situación adecuada en relación al trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable.

28. Efectivamente, el contenido protegido del derecho fundamental a la vivienda adecuada comprende, entre otros, seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios esenciales (incluida el agua potable, servicio de alcantarillado y energía eléctrica, entre otros), asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad y adecuación cultural, lo que requiere de compromisos efectivos por parte de los Estados, en especial hacia las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 4, párrs. 8-13).
29. En este mismo sentido, en relación con el lugar en que se encuentran las viviendas, la antes referida Observación General 4 señala que:

La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Esto es particularmente cierto en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres (párr. 8, apartado f).
30. En suma, con lo anotado hasta el momento, es claro que resulta difícil o imposible de garantizar el derecho a una vivienda adecuada, a mediano o largo plazo, en zonas territoriales objetivamente declaradas como inhabitables o de alto riesgo no mitigable. Para este Tribunal permanecer en un área así considerada compromete directamente las dimensiones de habitabilidad, asequibilidad y disponibilidad a servicios e infraestructura elementales, relacionados con los contenidos mínimos del derecho a la vivienda y, por ello, no puede ser una solución definitiva que pueda ser considerada como compatible con este derecho.
31. A pesar de lo antes mencionado, es necesario resaltar también que, de modo complementario, el derecho internacional de los derechos humanos no autoriza el desalojo forzoso como una respuesta ordinaria frente a casos en que se promueva un traslado.
32. Por el contrario, se recomienda *prima facie* prescindir de medidas de tipo



compulsivo y, en los supuestos de excepción en los que ello llegara a ser inevitable, se requiere asegurar que las personas no se queden sin alguna vivienda ni expuestas a violaciones de otros derechos. Precisamente, así lo ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación General 7 (1997):

Los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda (párr. 16).

33. Además, se ha resaltado la necesidad de observar ciertas garantías procesales mínimas para la población que se propone reubicar, por ejemplo: la existencia de una auténtica consulta, que se produzca una adecuada notificación, que se proporcione información suficiente y pertinente, que se cuente con la presencia de autoridades, que exista una razonable identificación de los intervinientes, que se proscriba desalojos nocturnos o con exposición a la intemperie, y que se asegure el acceso a recursos y a asistencia jurídica (cfr. Observación General 7, párr. 15).
34. De otro lado, en el documento *Principios y Directrices del Relator Especial sobre desalojos por desarrollo*, emitido por el relator especial sobre una vivienda adecuada¹, se reafirma que los Estados tienen la obligación de abstenerse de realizar desalojos forzosos, por lo que todo proceso de este tipo debe ser siempre excepcional, amparado en la ley y, en cualquier caso, debe estar dotado de garantías suficientes para las personas, tales como: garantizar la tenencia de las tierras y viviendas de las personas, aunque su estatus legal sea precario; asegurar que la medida es realmente indispensable y que está orientada al bienestar general; evitar el deterioro de las condiciones de vida de las personas desalojadas; prohibir el desplazamiento de personas sin alojamiento y proporcionar una vivienda alternativa adecuada; y contar con un proceso participativo, basado en información previa y oportunidades reales de proponer alternativas, entre varias otras medidas (relator especial sobre una vivienda adecuada, *Principios y Directrices del Relator Especial sobre desalojos por desarrollo* (2008)).
35. En lo que corresponde a la regulación nacional del reasentamiento de poblaciones ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable, si bien la Ley 30291, antes de la modificación no se refirió a la voluntariedad de la reubicación –como sí lo hace la Ley 31232, que la reformó y es impugnada en este proceso–, también es cierto que ni ella, ni la antes mencionada Ley 29869, *Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable*, ni el reglamento de esta última, aprobado por Decreto Supremo 142-2021-PCM, establecieron el desalojo o reasentamiento

¹ Este relator especial actúa por mandato del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (antes Comisión de Derechos Humanos).



compulsivos de la población ubicada en territorios en situación de riesgo.

36. Si bien la Ley 29869 se refiere a una modalidad de “reasentamiento involuntario”, no precisa sus supuestos ni su contenido se encuentra desarrollado a nivel reglamentario. Lo que, más bien sí se prevé en dicho reglamento, aprobado por Decreto Supremo 142-2021-PCM, es la elaboración de planes de reasentamiento con participación de diversos niveles de gobierno, la posibilidad de reubicación temporal, la participación de la población afectada en el Comité de Reasentamiento Poblacional (que se encarga de identificar terrenos para una posible reubicación temporal o como zona de acogida), así como diversos mecanismos de información, comunicación, acompañamiento e incentivos orientados a la reubicación.
37. Cabe mencionar que, en el sentido que viene siendo explicado, en su momento el defensor del pueblo (e) Eduardo Vega Luna, precisamente en el marco de la entrada en vigor e implementación de la Ley 30291, que declaró en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la Zona Baja del distrito de Belén, recordó la necesidad de consensuar la reubicación de sus pobladores². La mencionada autoridad explicó lo siguiente:

[T]eniendo en cuenta las actividades económicas que se desarrollan en la zona (comercio ambulatorio, informal e incluso ilegal), Vega afirmó que resulta indispensable fomentar actividades productivas que generen empleo formal, así como focalizar la atención de los distintos planes y programas estatales. De este modo, se contribuirá también a garantizar la sostenibilidad de cualquier medida.

“Esta preocupante situación, que pone en riesgo la vida e integridad de los habitantes de dicha zona, demanda la urgente intervención de los tres niveles de gobierno para atender, de forma articulada y sostenible, el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de la población en el distrito”, concluyó.

38. En lo que concierne al lugar en que se trasladará a las personas que viven en la Zona de Belén Bajo, denominado Varillalito, la información pública disponible da cuenta de que los avances relacionados con la habilitación de la zona de reasentamiento están aún en etapa de ejecución y no se ha logrado asegurar todavía las condiciones básicas para que se satisfaga el derecho a la vivienda digna³.
39. En este orden de ideas, se constata que, con base de la declaratoria de emergencia y la consecuente decisión de reubicar a la población de la Zona Baja de Belén

² “Defensor del Pueblo señala necesidad de consensuar la reubicación de los pobladores de Belén en Loreto” <https://www.defensoria.gob.pe/defensor-del-pueblo-senala-necesidad-de-consensuar-la-reubicacion-de-los-pobladores-de-belen-en-loreto/>

³ Por ejemplo, en los reportajes de Exitosa Noticias disponibles aquí: <https://www.facebook.com/Exitosanoticias/videos/2000235753762711/> (de noviembre de 2024) y aquí: <https://www.youtube.com/watch?v=fGM9cv6pb7w> (de noviembre de 2023).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aprobada por la ley 30291, el Estado viene realizando aún inversiones, de modo progresivo, para el saneamiento en la mencionada zona de Varillalito a través de transferencias realizadas por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, inversiones que hasta la fecha aún no concluyen:

Año	Resolución Ministerial	Suma
2017	457-2017-VIVIENDA ⁴	S/ 1 238 398.00
2019	289-2019-VIVIENDA ⁵	S/ 2 292 088.17
2020	335-2020-VIVIENDA ⁶	S/ 477 494.00
2022	200-2022-VIVIENDA ⁷	S/ 540 745.00
2023	314-2023-VIVIENDA ⁸	S/ 514 904.00
2024	298-2024-VIVIENDA ⁹	S/ 288 335.00
2025	080-2025-VIVIENDA ¹⁰	S/ 514 904.00
	271-2025-VIVIENDA ¹¹	S/ 43 414.00

- 40. Esta última constatación es de especial importancia, pues como ha sido ya explicado, la reubicación implica brindar a las personas trasladadas desde la Zona Baja de Belén condiciones mínimas que garanticen su derecho a la vivienda. Este asunto incluso fue tomado en cuenta por la propia legislación, al preverse en el artículo 2.2 de la Ley 30291, como ya fue indicado, que “[e]l proceso de reubicación (...) solo se ejecutará cuando se hayan realizado las acciones de habilitación urbana en la zona de acogida”.
- 41. En sentido complementario, en relación con las exigencias que se derivan de procurar la referida “habilitación urbana”, la legislación específica sobre la materia hace referencia a la necesidad de dotar a los terrenos habilitados de obras de accesibilidad y servicios públicos esenciales. En efecto, la Ley 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones, prescribe lo siguiente al definir habilitación urbana:

1. Habilitación Urbana

El proceso de convertir un terreno rústico o eriazos en urbano, mediante la ejecución de obras de accesibilidad, de distribución de agua y recolección de desagüe, de distribución de energía e iluminación pública, pistas y veredas. Adicionalmente, el terreno podrá contar con redes para la distribución de gas y redes de comunicaciones.

⁴ <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H348338>.
⁵ <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H381518>.
⁶ <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H399500>.
⁷ <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1321656>.
⁸ <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1352533>.
⁹ <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1384011>.
¹⁰ <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1399153>.
¹¹ <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1419679>.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El proceso de habilitación urbana requiere efectuar aportes gratuitos para fines de recreación pública, que son áreas de uso público irrestricto; así como para servicios públicos complementarios, que son áreas edificables que constituyen bienes de dominio público del Estado (...).

42. Así pues, queda claro que el reasentamiento de las poblaciones ubicadas en zonas riesgosas no tiene que ser compulsivo –salvo eventuales supuestos de excepción, que no han sido previstos en la legislación–, sino que, por el contrario, conforme a los estándares antes explicados, corresponde fomentar el uso de mecanismos razonables, participativos y adecuados para el reasentamiento de personas.
43. Asimismo, dicho traslado está relacionado, necesariamente, al aseguramiento previo de las condiciones que, efectivamente, permitan a las personas reubicadas gozar plenamente el derecho fundamental a la vivienda, situación que aún no se verifica plenamente en la zona reasentamiento. Con base en estas consideraciones, es claro que la regulación de la voluntariedad del reasentamiento, tal como lo hace la regulación aquí analizada, no es en sí misma inconstitucional o que no tenga sustento en bienes *iusfundamentales*.
44. Además del derecho a la vivienda adecuada, puede indicarse asimismo algunos otros derechos fundamentales que también fueron objeto de análisis y tutela en la antes mencionada Sentencia 03383-2021-PA/TC, en especial, los derechos de acceder a servicios públicos esenciales y al bienestar.
45. Así, en la sentencia este Tribunal recordó que el espacio habitacional debe ser “adecuado”, por su especial relación con el principio de dignidad humana, y que, al respecto, debe tomarse en cuenta la Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a la que se ha aludido antes en esta misma decisión.
46. Asimismo, en cuanto al derecho de acceder a los servicios públicos, en dicha decisión se retomó lo establecido en los fundamentos 4 y 5 de la Sentencia 02151-2018-PA/TC, y se recordó que:

La vida en el mundo moderno requiere de ciertos derechos sociales mínimos en materia de servicios públicos, sin los cuales las personas no pueden tener una vida digna, ejercitar sus demás derechos, ni desarrollarse en sociedad. Entre ellos se puede incluir el acceso a agua potable y desagüe, a energía eléctrica y a internet, los cuales comparten una naturaleza prestacional y, por ello, un deber del Estado y la comunidad.

47. De otra parte, este Tribunal también protegió en dicha ocasión el derecho al bienestar contenido en el artículo 2.1 de la Constitución. Con relación con el contenido material de este derecho, se expuso que “[s]e trata de un concepto amplio (...) que supone que el ciudadano/persona posea todo aquello que le permita sentirse



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

bien” [Kresalja, Baldo (2008). *Derecho al bienestar y ética para el desarrollo*. Lima: PUCP/Palestra, p. 37]; asimismo, que con base en este derecho el poder público está obligado a “promover las condiciones mínimas necesarias para su logro, así como asumir el deber de remover los obstáculos para su realización” ([Fernández Sessarego, Carlos (2006) “Derecho a la vida, a la identidad, a la integridad, a la libertad y al bienestar”. En: *La Constitución comentada*. Tomo 1, Walter Gutiérrez (director). Lima: Gaceta Jurídica, p. 40).

48. Establecido lo anterior, debe insistirse en el hecho de que toda persona –más aun, si encuentra en situación de alta vulnerabilidad habitacional– mantiene sus derechos fundamentales en condición de exigibles, incluyendo los antes mencionados derechos a la vivienda adecuada, a acceder a servicios públicos esenciales y al bienestar.
49. En este orden de ideas, este Tribunal aprecia que el objeto de la Ley 31232 se inserta en un marco normativo que, reconociendo la situación de grave riesgo en la que se encuentra la población de la Zona Baja de Belén, le exige al Estado adoptar medidas destinadas a garantizar condiciones de vida dignas para sus habitantes. En ese sentido, es claro que el Estado mantiene, respecto de dichas personas, sus deberes de protección frente a amenazas para la vida, la salud y la seguridad física de las personas.
50. Siendo así, este Alto Tribunal considera que la Ley 31232, en cuanto introduce la voluntariedad de la reubicación, no puede ser entendida como una renuncia del Estado a su deber de proteger la vida, la salud, la integridad personal y el medio ambiente equilibrado de la población de la Zona Baja de Belén, sino como una opción normativa que debe ser implementada dentro de un proceso de reasentamiento que garantice estándares, tanto provisionales –mientras dura el proceso de reasentamiento– como definitivos –en la zona de acogida, es decir, en Varillalito–, relacionados con la vivienda digna, el acceso a servicios básicos y alternativas de desarrollo; lo que implica, desde luego, la protección de ámbitos *iusfundamentales* estrechamente implicados, como es el caso de los derechos a la vida, a la salud, al agua potable, a la integridad y seguridad personal, entre otros.
51. Lo anterior, desde luego, no desdice un hecho incontrovertible: que la permanencia de la población en la Zona Baja de Belén supone una situación de amenaza para la vida, salud e integridad de las personas, lo cual precisamente exige la adopción de medidas estatales destinadas a reducir el riesgo y garantizar condiciones de vida dignas.
52. En este orden de ideas, en lo que refiere a zonas declaradas de alto riesgo no mitigable, pero que todavía se encuentran habitadas, tomando en cuenta el peligro inminente que existe, así como las dificultades para implementar servicios básicos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de manera adecuada y duradera, este Tribunal advierte que sigue siendo deber del Estado asegurar los derechos de las personas que allí viven; sin embargo, las soluciones que cabe brindar a dicha población, ubicadas en zonas de gran riesgo para ellas, tenderán a ser en principio provisionales y de duración temporal, mientras se implementa un reasentamiento conforme a estándares respetuosos de los diversos derechos fundamentales involucrados.

53. A este respecto, con base en las exigencias relacionadas con los derechos fundamentales aquí implicados, es necesario resaltar que la voluntariedad del reasentamiento no puede ser una cláusula que implique vaciar de contenido dichos derechos –y, en especial, el derecho a una vivienda adecuada–, por ende, dejando a las personas que habitan zonas riesgosas a su suerte, o forzándolas a reasentarse en condiciones que no satisfacen los estándares que el derecho a la vivienda exige mínimamente.
54. Siendo así, resulta incompatible con la Constitución y con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos interpretar la voluntariedad del desplazamiento como una excusa para desentenderse de la adopción de medidas transitorias efectivas y de garantizar condiciones mínimas de adecuación en la zona de reasentamiento, pues solo es de ese modo quedará plenamente garantizado el derecho a la vivienda adecuada, así como los demás derechos fundamentales que pudieran verse comprometidos.
55. En suma, interpretada a la luz de la normativa sobre zonas de muy alto riesgo no mitigable y de las obligaciones estatales de protección, este Tribunal considera que la sola regulación de la voluntariedad no es contraria a los derechos a la vida, a la salud, a la integridad personal ni al medio ambiente equilibrado, siempre que el reasentamiento continúe ejecutándose mediante políticas, planes e inversiones que reduzcan el riesgo en la Zona Baja de Belén, y que se aseguren condiciones dignas en el lugar de destino, en cumplimiento del deber estatal de proteger a la población frente a amenazas graves contra su seguridad. Asimismo, que *prima facie* no son contrarias a estos derechos aquellas directrices referidas a coordinaciones encaminadas a lograr “alternativas de desarrollo” para las personas que decidan no reubicarse.
56. Sin embargo, si bien medidas legislativas como las antes mencionadas no son inicialmente contrarias a la Constitución en el sentido expuesto, también es cierto que ellas presuponen la necesidad de realizar actividades de coordinación y planificación, asimismo, la de destinar recursos públicos que inicialmente no se encontraban presupuestados.
57. En tal sentido, la regulación impugnada requiere que este Tribunal analice, adicionalmente, otro tipo de cuestionamientos realizados por la parte demandante,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

esta vez relacionados con la eventual trasgresión de los principios constitucionales presupuestarios, las competencias constitucionales en materia de hacienda pública y la prohibición constitucional dirigida al Congreso respecto de la aprobación de normas que generen gasto público.

§3. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES PRESUPUESTARIOS (ARTS. 77 Y 78 DE LA CONSTITUCIÓN), DE LA PROHIBICIÓN DE INICIATIVA DE GASTO PÚBLICO (ART. 79 DE LA CONSTITUCIÓN), DE LA COMPETENCIA DEL PODER EJECUTIVO DE ADMINISTRAR LA HACIENDA PÚBLICA (ART. 118.17). SE ESTABLECE NUEVOS CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN (OVERRULING)

58. A criterio de la parte demandante, la ley impugnada contraviene diversos mandatos establecidos en el ámbito de la Constitución presupuestaria. Esta se integra por las normas que rigen la actuación de los poderes estatales a los que el poder constituyente ha encomendado las competencias para la elaboración y aprobación del presupuesto anual. Asimismo, se rige por diversos principios que emanan del propio texto constitucional y que han sido interpretados por este Tribunal en su jurisprudencia.

3.1. Gasto público social y obligaciones del Estado en materia de DESC

59. En primer lugar, corresponde destacar que el artículo 77 de la Constitución establece las obligaciones del Estado en materia de derechos económicos, sociales y culturales, en armonía con el régimen presupuestario:

Artículo 77.-

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. *El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización (...).* (Cursiva y resaltado agregado).

60. Del precitado texto, resulta que el gasto público social es prioritario en la programación y ejecución del presupuesto, para conseguir progresivamente los fines del Estado Social de derecho, declarado como definición de Estado en el artículo 43 de la Constitución, que constituye un principio estructural de la Constitución económica. Así, por mandato constitucional, **las necesidades sociales básicas de los sectores más vulnerables** son exigencias socioeconómicas que se deben atender y satisfacer con eficiencia, como finalidad de la programación y ejecución del presupuesto, que a su vez constituyen el contenido material del Estado Social de derecho.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

61. De este modo, es una finalidad esencial del presupuesto la realización de los derechos sociales fundamentales y las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos que el Estado peruano ha asumido mediante el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”).
62. El marco jurídico internacional de las obligaciones de los Estados en materia de derechos sociales se encuentra en el artículo 2.1 del PIDESC:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos que disponga, *para lograr progresivamente por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas*, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.
63. En esa dirección, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General 3, dictada en el Quinto Periodo de Sesiones en el año 1990, afirmó que el PIDESC genera tanto *obligaciones de comportamiento como obligaciones de resultado*; esto es, se trata de que los Estados logren ciertos objetivos, que se propongan metas y las realicen.
64. Así, los Estados deben “adoptar medidas apropiadas” que deben ser cumplidas en un plazo razonablemente corto tras la suscripción del Pacto, con independencia de que la plena realización de todos los derechos sociales pueda llevar un tiempo más prolongado (Observación General 3, párr. 2).
65. Los medios que deben emplearse para dar cumplimiento a la obligación de adoptar medidas se definen en el párrafo 1 del artículo 2 como “todos los medios apropiados, inclusive en particular *la adopción de medidas legislativas*”. Así, señala que, en esferas como la salud, la protección de los niños y las madres y la educación, entre otras, las medidas legislativas pueden ser un elemento indispensable a muchos efectos.
66. En la Observación General 9, relativa a la aplicación interna del Pacto, dictada durante el 19° Periodo de Sesiones, en el año 1998, se afirma que “La obligación fundamental que deriva del Pacto es que los Estados Partes den efectividad a los derechos reconocidos en él”.
67. Con relación a la obligación de progresividad, la Observación General 3, párrafo 9, detalla: “es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la *plena efectividad de los derechos de que se trata*. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En este orden de ideas, debe entenderse por progresividad la obligación de hacerlo de manera inmediata y continua.

68. Sobre las obligaciones mínimas de los Estados de satisfacer los niveles esenciales de cada uno de los derechos, la Observación General 3, párrafo 10, precisa que:

Así, por ejemplo, un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, prima facie no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto. Si el Pacto ha de interpretarse de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser [...].

69. Estas obligaciones mínimas o esenciales, ciertamente, están directamente relacionadas con el ya referido primer umbral de protección de los derechos fundamentales, en especial, tratándose de derechos sociales de carácter prestacional (cfr. Sentencia 01470-2016-PHC/TC, fundamento 7).

70. De la obligación de progresividad se deriva la prohibición de regresividad, esto es, la prohibición de que los Estados Parte den marcha atrás en los niveles alcanzados de satisfacción de los derechos. En este sentido, el Comité anota que “todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto de aprovechamiento pleno del *máximo de los recursos de que se disponga* (Obligación General 3, párrafo 9).

71. En esa dirección, una cláusula relevante del PIDESC es el artículo 11.1:

Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una *mejora continua de las condiciones de existencia*. Los Estados Parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

72. Aun en periodos de crisis los Estados, cuando menos, deben asegurar las mejores condiciones posibles para los grupos más desfavorecidos de la sociedad “aun en tiempos de limitaciones graves de recursos –afirma el Comité– “causadas por el proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores, se puede y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas de relativo bajo costo” (Observación General 3, párrafo 12).

73. Específicamente, en materia del derecho a una vivienda adecuada, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha resaltado que:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Los Estados Parte debe otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables concediéndoles una atención especial (Observación General 4, párrafo 1. El derecho a una vivienda adecuada).

- 74. Con relación al contenido mínimo, es obligación del Estado identificar a las personas en situación de vulnerabilidad para asegurarles el disfrute de sus derechos sociales; por ejemplo, en materia de derecho a la vivienda, se considera como grupo vulnerable a los ancianos sin recursos y a las personas con discapacidad; con relación a ellos, el Estado debe suministrar una protección especial¹².
- 75. Sin perjuicio de lo anterior, queda claro que la Constitución y los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano imponen el deber de respetar, garantizar y promover el adecuado ejercicio de los derechos fundamentales de las personas; siendo así, con mayor razón, el cumplimiento efectivo de dichas obligaciones requiere de un manejo responsable de los recursos públicos que no genere perjuicios a la colectividad.
- 76. En vista de ello, la concurrencia de los Poderes Ejecutivo y Legislativo para la elaboración del presupuesto posibilita un mutuo control entre estos y, además, coadyuva a la racionalización del mencionado gasto (cfr. Sentencia 00016-2021-PI/TC, fundamento 19).
- 77. Respecto de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el tema del gasto público, importa mencionar que, en la Sentencia 984/2021, recaída en el Expediente 00018-2021-AI/TC, emitida por el anterior Pleno del Tribunal Constitucional, se asumió en la ponencia de la magistrada Ledesma Narváez los siguientes criterios sobre el régimen presupuestario en la Constitución:

Exp. 00018-2021-AI/TC, Caso de la negociación colectiva en el sector público III	<p>Se ratifica que, si bien el Congreso aprueba anualmente la Ley de Presupuesto, las iniciativas de los congresistas no pueden generar gastos o aumentarlos con cargo al presupuesto anual vigente, y que el artículo 79 de la Constitución impide que las iniciativas legislativas generen nuevos desembolsos no previstos en el presupuesto, así como incrementar los gastos ya incluidos.</p> <p>Se distingue el gasto público, entendido como la erogación dispuesta en la ley de presupuesto anual, de las obligaciones del Estado, cuyas fuentes jurídicas pueden ser la ley, tratados, actos administrativos, sentencias, contratos, etc. Se precisa que los créditos consignados en el presupuesto no son fuentes directas de obligaciones, sino autorizaciones para que la Administración disponga de fondos para atender obligaciones preexistentes.</p>
---	---

¹² Abramovich, V. y Chr. Courtis (2000). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta, p. 92.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

	<p>Se señala que sería irrazonable interpretar el artículo 79 como un impedimento para que el legislador realice normativamente la Constitución y desarrolle los derechos fundamentales, incluidos los sociales, y resalta que no debe obviarse el principio democrático de libre iniciativa legislativa. En este sentido, si una ley amplía el reconocimiento de derechos y, con base en ello, se generan obligaciones, ello inicialmente no incide negativamente en las disposiciones constitucionales que impiden disponer del presupuesto público ya aprobado, pues no debe confundirse la regulación de las condiciones de ejercicio de un derecho fundamental con la habilitación de gastos públicos.</p> <p>En todo caso, según la jurisprudencia de este Tribunal, lo determinante del vicio de inconstitucionalidad, por vulneración del marco constitucional y, en concreto, de los artículos 77, 78, 79 y 118. 17 de la Norma Fundamental, radica en habilitar un gasto público sin que se considere previamente en la ley de presupuesto vigente, por la sencilla razón de que, en tal supuesto, dicho gasto escaparía del balance general de ingresos y egresos, previamente establecido para el correspondiente año fiscal, que es aquello a lo que se refiere el principio de equilibrio presupuestal al que ya se hiciera referencia. Queda claro que la finalidad constitucional subyacente es la <i>no afectación de dicho balance establecido para cada año fiscal.</i></p> <p>Por ello, en tanto una ley, incluso a iniciativa del legislador democrático, no genere un gasto público que, como tal, sea inmediatamente imputable a la ley de presupuesto anual vigente, afectando el balance general de ingresos y egresos previamente establecido para dicho año fiscal, no contravendrá lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución.</p> <p>En el caso sometido a control, se concluyó que los artículos 4 y 6 de la ley impugnada no tienen carácter presupuestal; además, el literal “d” del artículo 13.1 dispone que los acuerdos con incidencia económica deberán ser remitidos por la Presidencia del Consejo de Ministros para ser incluidos, en su oportunidad, en la Ley de Presupuesto Público, lo que deberá ajustarse a las etapas de aprobación del presupuesto conforme a las competencias constitucionales existentes.</p>
--	---

78. Cabe señalar que estos criterios fueron modulados, tomando en cuenta las previsiones constitucionales pertinentes y los casos concretos, por el actual Pleno del Tribunal Constitucional en diversas sentencias, poniendo énfasis en la necesidad de coordinación y colaboración de poderes en materia de leyes promovidas por el Congreso que incrementen el gasto público:

Sentencia	Principales criterios establecidos en el caso concreto
Exp. 00027-2021-AI/TC, Caso de la	Los artículos 77 y 78 de la Constitución regulan la Constitución presupuestaria y tienen como finalidad asegurar la adecuada



<p>emergencia y reforma del Sistema Nacional de Salud</p>	<p>correspondencia entre ingresos fiscales y habilitaciones de gastos públicos previstas en la Ley de Presupuesto, de manera que estén debidamente balanceados para el ejercicio presupuestal.</p> <p>El artículo 79, por su parte, dispone que los representantes no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo relativo a su presupuesto.</p> <p>Si bien la Constitución no define expresamente “gasto público”, el artículo 20 del Decreto Legislativo 1440 señala que el gasto público es la erogación que realizan las entidades públicas con cargo a créditos presupuestarios aprobados para la prestación de servicios públicos y otras acciones en el ámbito de sus competencias.</p> <p>Asimismo, la finalidad del artículo 79 es que las iniciativas legislativas no generen nuevos desembolsos no previstos en el presupuesto del año fiscal ni incrementen los gastos ya incluidos, prohibición que no impide que una iniciativa legislativa, presentada por los Congresistas, pueda constituir una fuente jurídica para que, posteriormente, y en el ámbito de las atribuciones del Poder Ejecutivo, este determine o considere la inclusión de las partidas necesarias en la Ley de Presupuesto anual para atender los gastos que eventualmente requiera su materialización. A este respecto, el legislador puede desarrollar los derechos fundamentales, incluyendo los sociales, además, las fuentes de las obligaciones del Estado (ley, tratados, actos administrativos, sentencias, contratos, etc.) no deben confundirse con las consignaciones presupuestarias.</p> <p>En todo caso, según la jurisprudencia de este Tribunal, lo determinante del vicio de inconstitucionalidad, por vulneración del marco constitucional y, en concreto, de los artículos 77, 78, 79 y 118. 17 de la Norma Fundamental, radica en habilitar un gasto público sin que se considere previamente en la ley de presupuesto vigente, por la sencilla razón de que, en tal supuesto, dicho gasto escaparía del balance general de ingresos y egresos, previamente establecido para el correspondiente año fiscal, que es aquello a lo que se refiere el principio de equilibrio presupuestal al que ya se hiciera referencia. Queda claro que la finalidad constitucional subyacente es la <i>no afectación de dicho balance establecido para cada año fiscal.</i></p> <p>Por ello, en tanto una ley, incluso a iniciativa del legislador democrático, no genere un gasto público que, como tal, sea inmediatamente imputable a la ley de presupuesto anual vigente, afectando el balance general de ingresos y egresos previamente establecido para dicho año fiscal, no contravendrá lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución.</p> <p>En el caso concreto, se resolvió que las disposiciones impugnadas (sobre medidas de excepción en el Sector Salud) no eran normas presupuestarias o expedidas con ocasión de la aprobación del presupuesto público, por lo que no correspondía exigirle que cumplan</p>
--	---



	<p>con las exigencias constitucionales referidas a la materia presupuestaria.</p> <p>Sin embargo, si cabía analizar si tales disposiciones habilitaban o imputaban un concreto gasto público al presupuesto vigente, previamente aprobado, lo cual podría oponerse a la competencia que corresponde al Poder Ejecutivo de administrar la hacienda pública y la prohibición del Congreso de generar gasto.</p> <p>En este contexto, se precisó que, si bien el artículo 79 busca evitar nuevos desembolsos no previstos y aumentos de gastos ya contemplados, ello no impide que las leyes puedan constituir fuentes jurídicas de obligaciones del Estado ni que, posteriormente, el Poder Ejecutivo considere la inclusión de las partidas necesarias en la Ley de Presupuesto anual para materializar dichas regulaciones.</p> <p>Sobre las medidas concretas reguladas, se resolvió que el artículo 5.3 de la Ley 31125 estableció una incorporación progresiva del personal y que dicho proceso de incorporación debía realizarse conforme a un plan elaborado por el Ministerio de Salud (MINSA) y con opinión del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), esto es, siguiendo un diseño técnico y presupuestal a cargo de entidades del Poder Ejecutivo. En este sentido, la norma sometida a control no generaba directamente una erogación o desembolso inmediato de recursos públicos, ni un gasto público que afectara el Presupuesto Anual vigente, ni trastocaba ni la programación ni el balance de ingresos y egresos previamente establecido, sino estableció un mandato de incorporación progresiva sujeto a planificación y control presupuestal.</p> <p>Asimismo, el Tribunal enfatizó que la regulación cuestionada tuvo un carácter excepcional y temporal, material y fácticamente acotado a contexto de la pandemia y al correspondiente estado de emergencia.</p>
<p>Exp. 00012-2023-AI/TC, Caso de la asignación económica mensual para el personal del Servicio Militar Acuartelado</p>	<p>El artículo 79 de la Constitución busca, entre otros fines, preservar la necesidad de mantener equilibrado el presupuesto y se retoma lo dispuesto en la Sentencia 00027-2021-PI/TC, en relación con los límites para las medidas legislativas que generen o aumenten gasto público imputable de manera inmediata al presupuesto vigente.</p> <p>En el caso de la cuestionada Ley 31796, se señala que la norma no prevé disposiciones sobre su implementación, por ende, no puede descartarse que los recursos que demanda no afectarán el presupuesto público o la planificación multianual.</p> <p>Al avanzar con el análisis, se verificó que la norma impugnada efectivamente aumenta el gasto público, que no cuenta con respaldo presupuestal, y que ello fue advertido por el Poder Ejecutivo en la observación a la autógrafa, donde se proyectó un desembolso de aproximadamente S/ 483 millones para el año 2023 y más de S/ 579 millones para el 2024.</p>



	<p>Así, se encontró que, en el caso concreto, la ley impugnada suponía el deber de ejecutar un gasto público de manera inmediata, lo que implicaba un desbalance en el presupuesto previamente establecido para el año fiscal en curso. Además, se precisó que en el sector Defensa no existía un saldo presupuestario favorable, por lo que habría que recurrir a los recursos del Tesoro Público. Asimismo, resaltó que el proyecto no fue analizado ni dictaminado por la Comisión de Presupuesto y no contó con sustento técnico del MEF.</p> <p>Frente al argumento del Congreso de que el Tribunal habría legitimado la iniciativa de gastos en derechos sociales, se resaltó que en la ya citada Sentencia 00027-2021-PI/TC la incorporación de personal prevista en el artículo 5.3 de la Ley 31125 se diseñó como incorporación progresiva, basada en un plan elaborado por el MINSA y con opinión del MEF, de modo que no generaba una erogación o desembolso inmediato ni un gasto que afectara el Presupuesto Anual vigente, ni trastocaba la programación ni el balance de ingresos y egresos.</p>
<p>Exp. 00016-2021-AI/TC, Caso Fonavi IV</p>	<p>El artículo 79 de la Constitución prohíbe a los representantes ante el Congreso crear o aumentar el gasto público, salvo respecto a su propio presupuesto.</p> <p>Se menciona que, debido al impacto en el equilibrio presupuestal, en diversos casos es necesario contar con un informe aprobatorio previo del MEF, por ejemplo, en el caso de leyes tributarias referidas a beneficios o exoneraciones y en la creación de universidades públicas, donde la Ley Universitaria exige opinión técnica favorable del Ministerio de Educación y del MEF a fin de asegurar su pertinencia, financiamiento y sostenibilidad. Se precisa que la exigencia de estas cláusulas responde a la necesidad de acreditar previamente la disponibilidad de recursos para asegurar la eficiencia de servicios futuros.</p> <p>De este modo, la participación del MEF está directamente relacionada con la necesidad de evitar un desbalance en el equilibrio presupuestal, lo cual tiene estrecha relación con la restricción dirigida a los congresistas en relación con la iniciativa de gasto público.</p> <p>Con base en lo anterior, se resalta que el Poder Legislativo necesita la participación previa del Poder Ejecutivo para que sea constitucionalmente viable una iniciativa legislativa que implique creación o aumento de gasto público, y que el Congreso no puede usar su facultad de iniciativa para crear o incrementar gasto de recursos, por corresponder esa facultad en exclusiva al Poder Ejecutivo, cuya competencia sobre la hacienda pública comprende presupuesto, tesorería y endeudamiento público.</p> <p>En relación con la regulación cuestionada, se señala que debe analizarse si las iniciativas legislativas que originaron la Ley 31173, en la medida en que pueden implicar creación o aumento de gasto público, debieron contar con la participación previa del Poder Ejecutivo (en particular del MEF) y si, de no haber sido así, serían incompatibles con la prohibición de iniciativa de gasto contenida en el artículo 79 según el marco recién</p>



	<p>expuesto. Se señaló expresamente que “el Poder Legislativo necesita de la participación previa del Poder Ejecutivo para que resulte constitucionalmente viable la iniciativa legislativa que promueva, si es que esta implica creación o aumento del gasto público”, por lo cual “el Congreso de la República no puede utilizar su facultad de iniciativa legislativa para crear o incrementar el gasto de recursos, toda vez que dicha facultad constitucionalmente le corresponde en exclusiva al Poder Ejecutivo”.</p> <p>Al resolver, se encontró que la fórmula que considera conjuntamente el IPC y la tasa de interés legal efectiva resultaba incompatible con la Constitución, pues supone “la generación de gasto público por parte del Congreso de la República, y sin la respectiva intervención del Poder Ejecutivo” y declaró que “la precisión efectuada en el artículo 2 de la Ley 31454, que considera el cálculo en función del IPC, resulta, del mismo modo, inconstitucional”, porque “altera la fórmula prevista por este Tribunal en el fundamento 49 de la sentencia recaída en el Expediente 00008-2017-PI/TC” y porque “se aprobó sin el respectivo informe técnico por parte del Ministerio de Economía y Finanzas”</p> <p>De similar sentido, se resolvió que la aprobación de la Ley 31173, en relación con la devolución de aportes del Fonavi, ignoró, de modo evidente, los principios que orientan la Constitución presupuestaria, y que al demandar el uso de fondos de contingencia para el financiamiento del programa de devolución de aportes se trasgredió la competencia del Poder Ejecutivo para administrar la hacienda pública y la prohibición constitucional dirigida a los congresistas respecto de la creación de gasto público en una materia ajena a su presupuesto.</p>
--	--

79. Conforme a la línea jurisprudencial expuesta, este Colegiado no asume que exista una diferencia sustancial entre gasto público social –que integra el contenido material de los fines del Estado en la ley de presupuesto conforme al artículo 77 de la Norma Suprema– y las obligaciones del Estado en materia de derechos sociales fundamentales. Asimismo, a partir de diversas sentencias en las que se declaró fundadas las demandas, se verifica que la prohibición de gasto público dirigida al Congreso de la República no se reduce tan solo a no disponer del presupuesto anual vigente, o a no generar nuevos desembolsos o erogaciones no previstos en el presupuesto del correspondiente año fiscal.
80. Por tanto, este Tribunal declara expresamente que se aparta de los precitados criterios explicitados en la Sentencia 984/2021, recaída en el Expediente 00018-2021-AI/TC, *Caso de la negociación colectiva en el sector público III*, fundamentos 177 a 181, y fundamentos 190 a 203.



3.2. Principios presupuestarios y el criterio rector de la sostenibilidad fiscal

81. El presupuesto es la estimación financiera de ingresos y gastos del Estado para un año fiscal determinado. Asimismo, el constituyente de 1993 incorporó una serie de principios que deben orientar el proceso de aprobación del presupuesto público, cuyo contenido fue analizado y desarrollado por este Tribunal en pronunciamientos previos, como es el caso de las Sentencias 00004-2004-CC/TC (fundamento 9) y 00003-2013-PI/TC y acumulados (fundamento 21).
82. Así, los precitados principios son los de: i) legalidad, ii) competencia, iii) justicia presupuestaria, iv) equilibrio financiero, v) unidad, vi) exactitud, vii) anticipación, viii) anualidad, ix) programación, x) estructuración, xi) no afectación, xii) universalidad y xiii) exclusividad.
83. En lo que aquí interesa, los principios de programación presupuestal, equilibrio y estabilidad presupuestaria disponen que:
 - Principio de equilibrio financiero: Previsto en el artículo 78 de la Constitución, que 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.
 - Principio de programación: Previsto en el artículo 77 de la Constitución, que señala 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 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 que obligan necesariamente a la asignación de recursos económicos.
 - Principio de anualidad: Previsto en el artículo 77 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 (...) Dicho plazo se justifica porque las situaciones financieras son variables en el tiempo (Sentencia 00004-2004-CC/TC, fundamento 9).
84. Así las cosas, el presupuesto debe contener todos los ingresos y gastos del Estado debidamente balanceados, para evitar que el déficit fiscal perturbe el proceso de desarrollo económico del país, pues el equilibrio presupuestal se sustenta en el objetivo de no comprometer las perspectivas económicas de las generaciones futuras, tal como destacara este Tribunal en la Sentencia 00016-2020-PI/TC (fundamentos 29 y 30).
85. El artículo X del Título Preliminar de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, Ley 28411, incluía el principio de eficiencia en los gastos públicos,



que desarrollaba con meridiana claridad el artículo 77 de la Norma Suprema sobre la relación entre el gasto público social y la estabilidad macrofiscal:

Las políticas de gasto público vinculadas a los fines del Estado deben establecerse teniendo en cuenta la situación económica-financiera y el cumplimiento de los objetivos de estabilidad macrofiscal, siendo ejecutadas mediante una gestión de los fondos públicos, orientada a resultados con eficiencia, eficacia, economía y calidad.

86. Adicionalmente, a nivel infraconstitucional se ha establecido cuáles son los componentes del presupuesto público. Al respecto, el artículo 2.1 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público define al **principio del equilibrio presupuestario** en los siguientes términos:

Consiste en que el Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representen el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir asignaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente.

87. Además de los precitados principios presupuestarios, este Colegiado asume que la programación y ejecución del gasto público social deberá respetar el criterio rector de la sostenibilidad fiscal, que constituye un instrumento para garantizar la vigencia efectiva del Estado social y democrático de derecho, declarado en el artículo 44 de la Constitución, precisamente para garantizar la tutela los derechos sociales fundamentales. Si la Norma Suprema le asigna a este Estado el cumplimiento de fines sociales, es condición necesaria para ello que se trate de un Estado financieramente sano, lo que implica que se constituya en un eficiente recaudador de ingresos y prudente en el manejo del gasto público. Resulta obvio que un Estado deficitario, inflacionario y con una deuda externa impagable, colapsará financieramente. En consecuencia, quedará impotente para cumplir los fines sociales del Estado y se descarrilará en la ingobernabilidad¹³.
88. Así, en la Sentencia 00016-2020-PI/TC, fundamento 13, y en la Sentencia 00013-2023-PI/TC, fundamento 114, se ha afirmado que el criterio de sostenibilidad financiera “se refiere a la viabilidad financiera a largo plazo de las medidas de asignación de recursos; es decir, *a la existencia de fuentes de financiamiento que garanticen el cumplimiento de gasto presentes y futuro para permitir cualquier modificación*”.
89. El criterio rector de sostenibilidad fiscal está reconocido expresamente en materia pensionaria, pero por su finalidad es de aplicación a todo lo concerniente al manejo de la hacienda pública. A este respecto, en la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución se prevé:

¹³ Baldo Kresalja y César Ochoa (2020). *Derecho Constitucional Económico*, Tomo II. Lima: Fondo Editorial PUCP, p. 347.



[...] Las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios actuales así como los nuevos regímenes pensionarios que se establezcan en el futuro, deberán regirse por los *criterios de sostenibilidad financiera* y no nivelación. [...].

3.3. Principio de cooperación de poderes

90. Por otra parte, en el caso de autos, se aduce también la vulneración del principio de separación de poderes, en su dimensión de cooperación. Ciertamente, esta alegación está estrechamente vinculada con la que se refiere a que la ley cuestionada habría sido emitida trasgrediendo las competencias del Poder Ejecutivo, en lo que corresponde a la administración de la hacienda pública y la debida tramitación de iniciativas que representen nuevo gasto.
91. Sobre este punto, debe tenerse presente que el principio de separación de poderes consagrado en el artículo 43 de la Constitución requiere que el poder político se distribuya entre diferentes órganos estatales, a fin de evitar su concentración. La distribución del poder se efectúa de tal manera que existan pesos y contrapesos entre ellos, y se alcance un adecuado balance, propicio para el desarrollo y la protección de las libertades ciudadanas.
92. Además, este Tribunal ha precisado que, con base en el principio de separación de poderes, no solo se distribuye atribuciones y competencias a cada poder estatal, sino que entre ellos se suscita una relación de colaboración, con el objeto de ejercer eficazmente las funciones constitucionalmente asignadas (cfr. Sentencia 00005-2006-AI/TC, fundamento 15).
93. Precisamente, se ha destacado que, dada la distribución de competencias y atribuciones en el texto constitucional, es posible inferir el principio de cooperación que rige a los distintos poderes estatales, los cuales deberán concordar sus actuaciones y orientarlas a los fines y deberes del Estado (cfr. Sentencia 0004-2004-CC/TC, fundamento 24).
94. Al respecto, en la Sentencia 00006-2018-PI/TC, este Tribunal dejó establecido que, de acuerdo con el principio de cooperación de poderes:

[L]as competencias y funciones de los poderes y órganos constitucionales autónomos deben estar orientadas al cumplimiento de los fines del Estado (artículo 44 de la Constitución), a la concreción del conjunto de bienes y valores constitucionales (pudiéndose mencionar, a modo de ejemplo, lo señalado en los artículos 1, 3, 38, 43 o 45 de la Constitución), y siempre teniendo como horizonte la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad (artículo 1 de la Constitución).

De esta manera, entre los poderes públicos resulta de aplicación el principio de 'lealtad constitucional' el cual, además del respeto a las competencias y funciones ajenas, orienta el comportamiento de los actores estatales hacia la consecución del bien



común, que debe ser el fin último de la política.

Así visto, sobre la base de este *principio de cooperación* deben evitarse conductas obstruccionistas, desleales o egoístas por parte de los poderes o actores políticos. Si bien la política tiene una faz confrontacional inevitable, las instituciones y competencias constitucionales deben ser interpretadas y ejercidas en el sentido de fomentar la integración social, la unidad política y la optimización de los fines y principios constitucionales, entre otros (Sentencia 00006-2018-PI/TC, fundamento 56).

95. En suma, el principio de separación de poderes no solo se materializa a través de la distribución de competencias, sino que también se efectiviza a través del balance de poderes y la cooperación entre estos.

3.4. Prohibición de la iniciativa de gasto de los congresistas

96. Este Tribunal advierte que en la presente controversia también debe determinarse si la ley impugnada contraviene o no los mandatos establecidos en los incisos 3 y 17 del artículo 118 y en el primer párrafo del artículo 79 de la Norma Fundamental.

97. Al respecto, el artículo 118 establece que corresponde al presidente de la república:

(...)

3. Dirigir la política general del Gobierno

(...)

17. Administrar la hacienda pública.

(...).

98. En consecuencia, este Colegiado asume que la iniciativa para crear y aumentar gastos en el presupuesto es una atribución exclusiva del Poder Ejecutivo, como parte esencial de su rol de conductor de la política económica del Gobierno, así como de la administración financiera y presupuestaria del Estado, atribución exclusiva del presidente de la república (artículo 118, inciso 17 de la Constitución). Con este instrumento se garantiza que el gasto público ejecutado no sea mayor al propuesto por el Poder Ejecutivo.

99. Cabe precisar, además, que el Poder Ejecutivo cuenta, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, con las capacidades técnicas para el seguimiento de la sostenibilidad fiscal. En esa dirección, este Alto Tribunal afirma que la Ley de Presupuesto:

[...] es la fuente esencial que orienta la política económica del Poder Ejecutivo, durante su periodo de vigencia, constituyendo en tal sentido, una ley de *indirizzo político*” (Sentencia 00007-2012-PI/TC, fundamento 25).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

100. Corresponde al Congreso de la República la aprobación del presupuesto y la cuenta general, conforme al artículo 102, inciso 4 de la Constitución. Asimismo, el primer párrafo del artículo 79 establece que: “los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”, mandato que tiene como destinatarios a los legisladores y establece que las iniciativas legislativas que aquéllos presenten y luego se aprueben como leyes no pueden:

- a) Crear gastos públicos.
- b) Aumentar gastos públicos.

101. Esta disposición contiene una excepción referida a la aprobación del propio presupuesto del Congreso de la República.

102. Los orígenes de la prohibición de iniciativa de gasto de los parlamentarios se remontan al artículo 85 de la Constitución de 1920, que previó que: “El Congreso no podrá otorgar gracias personales que se traduzcan en gastos del Tesoro, ni aumentar el sueldo de los funcionarios y empleados públicos, sino por iniciativa del Gobierno”. Esto es, **por iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo**. Esta disposición fue reiterada en el artículo 120 de la Constitución de 1933.

103. Cabe recordar la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Constitución de 1931, elaborado por la Comisión presidida por Manuel Vicente Villarán, que afirmaba sobre el mal manejo de la hacienda pública en nuestra República:

Preséntense en el Perú, como intermitente epidemia, la prodigalidad en los gastos públicos, el abuso extravagante del crédito, la corrupción administrativa, los déficits presupuestales, la falencia del erario, el billete inconvertible y depreciado. Contra nuevas invasiones de estos flagelos todas las medidas profilácticas son necesarias, y si la Constitución del Estado tiene mayor fuerza que las leyes ordinarias, hay que apelar a la Constitución para que contribuya a darnos la salud financiera, sin la que no existen prosperidad económica ni seguridad interior y exterior ni normalidad pública¹⁴.

104. En ese orden de ideas, el Anteproyecto de Constitución de 1931 reconocía la facultad de las cámaras legislativas para aumentar las partidas de gasto público previstas en el proyecto de Ley de Presupuesto, pero con el requisito de contar con un informe favorable del Ministerio de Hacienda. En caso de oposición ministerial, la insistencia del Congreso debía aglutinar dos tercios de los votos de cada cámara o del pleno en caso de desacuerdo entre ellas:

No puede sorprender esta especie de veto condicional y previo que se otorga al

¹⁴ *Exposición de Motivos del Anteproyecto de Constitución del Estado 1931* (2017). Lima: Centro de Estudios Constitucionales, p. 90.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Gobierno. Él reemplaza, respecto del presupuesto, el derecho de hacer observaciones a las leyes que corresponde al Ejecutivo en el caso de iniciativas ordinarias. No lo ejercería en el caso particular del presupuesto, después de sancionado por las cámaras, lo que sería inconveniente por obvias razones, pero lo ejercería en otra forma, oponiéndose a ciertas iniciativas antes de ser sancionadas. Su oposición no sería bastante para impedir que fuesen aprobadas, pero obligaría a aprobarlas por mayoría de dos tercios, lo cual crea una fuerte presunción en favor de la iniciativa¹⁵.

105. La prohibición de iniciativa de gasto de los congresistas –que constituye una excepción a la iniciativa legislativa de la que gozan los parlamentarios– tiene su antecedente histórico en el artículo 199 de la Constitución de 1979, que declaraba en su parte final:

[...] Los representantes a Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo lo dispuesto en el artículo 177.

106. Así, el destacado jurista y constituyente Ramírez del Villar, al comentar el precitado artículo 199, denunció los excesos clientelistas de la iniciativa de gasto de los parlamentarios:

El derecho a la iniciativa en los gastos públicos genera una demagogia de mucha fuerza. El representante que consigue más partidas presupuestarias a favor de su departamento es considerado como más eficiente. Sus posibilidades de reelección aumentan. Por lo tanto, hay que estar lo más cerca posible del Presupuesto para lograrlo y eso se obtiene con facilidad si se es miembro de la Comisión, que, a su libre arbitrio, enmienda el proyecto remitido por el Gobierno¹⁶.

107. En consecuencia, la prohibición expresa de iniciativa de gasto de los congresistas está plenamente justificada históricamente, porque –a diferencia del Poder Ejecutivo– no tienen responsabilidad alguna en los asuntos que implican gasto público. En esa dirección, este Tribunal Constitucional ha dejado establecido, en reiteradas ocasiones, que la previsión contenida en el artículo 79 de la Constitución busca, entre otros fines, preservar la necesidad de mantener equilibrado el presupuesto. Así, *la preeminencia del Poder Ejecutivo en materia presupuestaria está consagrada en la Constitución de 1993*.

108. El constituyente de 1993 ha previsto que la formulación del proyecto de ley de presupuesto está a cargo del Poder Ejecutivo, que debe enviarlo al Congreso de la República, órgano constituido que tiene la atribución constitucional de aprobarlo, dentro del plazo previsto, de conformidad con lo establecido en los textos vigentes del artículo 77 y en el inciso 4 del artículo 102 de la Constitución.

¹⁵ *Exposición de Motivos del Anteproyecto de Constitución del Estado 1931* (2017). Lima: Centro de Estudios Constitucionales, p. 95-96.

¹⁶ En la antología *El magisterio constitucional de Ramírez del Villar* (1996). Lima: Fundación M.J. Bustamante de la Fuente, pp. 225- 226,



109. Entre los países de iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo en materia de gasto, en América Latina destacan: Brasil (artículo 61), Colombia (artículo 154), Ecuador (artículo 135), Uruguay (artículo 86).
110. En Francia, de régimen semipresidencial, se prevé expresamente la prohibición de la iniciativa de gasto de los parlamentarios en el artículo 40 de la Constitución de 1958:

No serán admisibles las proposiciones y enmiendas formuladas por los miembros del Parlamento cuando su aprobación tuviera como consecuencia una *disminución de los ingresos públicos o bien la creación o aumento de gasto público*.

111. Cabe citar como *modelo intermedio* en materia de iniciativa de gasto, y de cooperación de poderes, al artículo 113, núm. 1 de la Ley Federal de Bonn:

Requieren la aprobación del Gobierno Federal las leyes que aumenten los gastos presupuestarios propuestos por el Gobierno Federal o que impliquen nuevos gastos o los involucren para el futuro. Lo mismo regirá respecto a las leyes que impliquen disminuciones de ingresos o que las involucren para el futuro. El Gobierno Federal podrá exigir que el *Bundestag* postergue su decisión sobre tales leyes. En este caso, el Gobierno Federal deberá hacer llegar al *Bundestag* un dictamen en el plazo de seis semanas.

112. En América Latina, destaca como modelo intermedio en esta materia al artículo 179 de la Constitución de Costa Rica:

La Asamblea no podrá aumentar los gastos presupuestados por el Poder Ejecutivo, sino es señalando nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos.

3.5. Preeminencia del Poder Ejecutivo en la iniciativa de gasto

113. De este modo, con base en lo dispuesto en nuestra Carta Fundamental y lo expuesto precedentemente, este Colegiado concluye que en nuestra Constitución se establece, con claridad, el principio de **la preeminencia del Poder Ejecutivo en la iniciativa de gasto**. En este sentido, como nueva línea jurisprudencial, acoge lo siguiente: *La iniciativa de gasto es una competencia del Poder Ejecutivo como instrumento de la administración de la hacienda pública. Los congresistas no tienen iniciativa para incrementar gastos que incidan en el presupuesto anual o que impacten en el futuro.*

114. En esa dirección, como se ha anotado en el fundamento 80, *supra*, este Alto Tribunal se aparta expresamente de los criterios contenidos en los fundamentos 190 a 203 de la Sentencia 00018-2021-PI/TC, *Caso de la negociación colectiva en el*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sector público III, resolución emitida por el Pleno anterior, y que fue objeto de posteriores precisiones y modulaciones por parte del actual órgano colegiado.

115. Así, a partir de una lectura mejor orientada hacia lo dispuesto por nuestra Norma Fundamental, corresponde entender que el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución, que indica textualmente que “los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”, proscribire no solo la aprobación de leyes que creen o incrementen gasto público relacionado con el presupuesto anual en curso, sino también que el Congreso se encuentre habilitado, libérrimamente, en nombre de realizar gasto social, a dictar medidas legislativas que generen gasto público sin previa coordinación con el Poder Ejecutivo en los ámbitos de su competencia.
116. Sin perjuicio de ello, también es cierto que, como ya fue mencionado, en armonía con las obligaciones internacionales del Estado de adoptar medidas legislativas en materia de derechos económicos, sociales y culturales, no podría ser absoluta una prohibición para los parlamentarios, respecto de asuntos que podrían tener un posible impacto económico. Es más, una prohibición absoluta vaciaría totalmente de contenido la función legislativa del Congreso, pues de manera más o menos directa las medidas legislativas tienden a tener alguna incidencia económica.
117. Siendo así, corresponde realizar a continuación algunas precisiones adicionales en relación con esto último, en la medida en que, al momento de interpretar la Constitución y las instituciones constitucionalmente garantizadas, a este Tribunal Constitucional le corresponde cumplir un rol moderador y pacificador (cfr. Sentencia 00006-2018-PI/TC, fundamento 56), tanto de la vida social como de la relación entre los poderes públicos.
118. En ese orden de ideas, y dentro del marco constitucional previamente descrito, este Tribunal establece **las siguientes pautas institucionales que desarrollan y complementan el antes mencionado principio de preeminencia del Poder Ejecutivo en materia de iniciativa de gasto.**
 - I. La iniciativa de gasto -como regla general- es una competencia del Poder Ejecutivo para la administración de la hacienda pública. Los congresistas no tienen iniciativa para incrementar gastos *que incidan en el presupuesto anual o que impacten hacia el futuro.*
 - II. Excepcionalmente, en armonía con las obligaciones del Estado en materia de derechos económicos, sociales y culturales, los proyectos de ley de los congresistas que impliquen algún incremento en el gasto público deberán ser coordinados con el Poder Ejecutivo, con base en el deber constitucional de cooperación entre poderes y de respeto a las competencias



constitucionalmente previstas en materia presupuestaria y de manejo de la hacienda pública. Dichos proyectos deberán cumplir los siguientes requisitos de constitucionalidad de forma y de fondo:

- (i) Conforme al criterio rector de sostenibilidad fiscal, el proyecto de ley **identificará expresamente la fuente de financiamiento** que garantice efectivamente el equilibrio presupuestario (artículo 77 de la Constitución), mediante nuevos ingresos o reasignaciones, como parte esencial y obligatoria del análisis costo-beneficio del proyecto de ley.
- (ii) Para emitir sus dictámenes, las **comisiones parlamentarias deben requerir previamente el informe de sostenibilidad fiscal emitido por el órgano competente** en esa materia del Poder Ejecutivo, quien se constituirá en órgano de asistencia técnica permanente al Congreso de la República, conforme al principio de cooperación de poderes.
- (iii) Este tipo de iniciativas **deberán referirse prioritariamente a gasto público que satisfaga necesidades sociales básicas claramente identificadas** -en armonía con el principio de justicia presupuestaria (artículo 77 de la Constitución)-, en particular, en relación con servicios sociales básicos, conforme a los criterios que definan los órganos técnicos del Poder Ejecutivo competentes en razón de la materia.
- (iv) El proyecto de ley deberá tener en cuenta, en estrecha coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, **el principio de desarrollo progresivo de las regulaciones que generen gasto**, a efectos de modular o programar la ejecución del gasto que genere la norma, en armonía con el criterio rector de sostenibilidad fiscal. En aplicación del principio *pro homine*, en ningún caso esas modulaciones afectarán los contenidos mínimos de los derechos sociales fundamentales, ni los aspectos relacionados con el primer umbral de protección, especialmente cuando se trate de los sectores más vulnerables.

Estas pautas institucionales constituyen un *overruling* respecto de los criterios jurisprudenciales previos, a los que se hecho aquí referencia.

3.6. Análisis del impacto en la sostenibilidad fiscal de la medida legislativa

119. Establecido lo anterior, corresponde determinar si la ley impugnada infringió las disposiciones constitucionales referidas a los principios constitucionales presupuestarios –en especial el principio de equilibrio presupuestario– a la prohibición de iniciativa de gasto público y la competencia del Poder Ejecutivo en relación con el manejo de la hacienda pública, de las que se ha dado cuenta *supra*.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En suma, corresponde analizar si la medida legislativa bajo análisis trasgredió las garantías que prevé la Constitución en torno al criterio de la sostenibilidad fiscal que, a su vez, permite asegurar la vigencia efectiva, y no meramente nominal, del Estado social y democrático de derecho.

120. Respecto de ello, la parte demandante alega que la regulación aquí cuestionada no fue derivada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso; que no se desarrollaron acciones conjuntas necesarias entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo; que al Poder Ejecutivo le compete administrar la hacienda pública de acuerdo con sus políticas nacionales y sectoriales (artículo 118, inciso 17 de la Constitución); que se trasgredió el principio de programación presupuestal, en la medida que se dispuso de recursos del tesoro público sin cumplir con el procedimiento correspondiente (artículo 77 de la Constitución); y que la disposición o autorización de gastos sin el financiamiento correspondiente y falta de sostenibilidad financiera constituyen vulneraciones al principio de equilibrio presupuestal (artículo 78 de la Constitución). En especial, la parte demandante argumenta que la creación de normas que generen nuevos gastos públicos contraviene la prohibición expresa dirigida al Congreso de la República (artículo 79 de la Constitución).
121. En lo que concierne a la ley sometida a control, como ya fue mencionado, ella modificó la regulación referida a la Zona Baja de Belén, declarada como de alto riesgo no mitigable o inhabitable, y dispuso la reubicación voluntaria de las personas que allí habitan. Asimismo, ante la posibilidad de que haya pobladores viviendo en dicha zona, se contempló una regulación orientada a la identificación y concreción de “alternativas de desarrollo” respecto de dichos residentes.
122. De modo más específico, en la Segunda y Tercera Disposiciones Finales Complementarias se encarga al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento la “coordinación intersectorial” con el propósito de “concretar las alternativas de desarrollo para la población de la Zona Baja de Belén”, para lo cual debe considerarse “los instrumentos de planificación urbana, según la normatividad vigente, debiendo disponer los sectores involucrados de los recursos que se requieran de sus presupuestos institucionales”.
123. Además, la Cuarta Disposición Final Complementaria autoriza al ministerio antes mencionado “la construcción de viviendas en paralelo a la ejecución de obras de saneamiento y vialidad definitivas que se requieran en la zona de Varillalito, debiendo atender de manera más expeditiva las necesidades básicas de saneamiento de la población”; es decir, plantea la posibilidad de construir, en simultáneo, tanto las nuevas viviendas, como las obras que permitirán atender los servicios de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, y las carreteras o caminos que permitirá el acceso al lugar en donde se prevé reubicar a los vecinos de la Zona



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Baja de Belén (Varillalito).

124. Estas disposiciones complementarias finales están relacionadas con la voluntariedad del traslado (segunda y tercera) y con las condiciones para el reasentamiento (cuarta), y presuponen la necesidad de realizar actividades de coordinación y planificación, así como de destinar recursos para la Zona Baja de Belén que inicialmente no se encontraban presupuestados.
125. Asimismo, se constata en autos que existen diversas observaciones que hizo el Poder Ejecutivo a la autógrafa de la que, posteriormente, sería la ley ahora impugnada (Oficio 206-2019-PR), así como informes técnicos del sector competente, de los cuales se desprende que el proyecto inicial de mejoramiento integral *in situ* (“Belén Sostenible”) fue descartado por su alto costo y por incompatibilidad con las recomendaciones hidrológicas de la autoridad técnica, pues la zona se encuentra ubicada con el antiguo cauce del río Amazonas.
126. En similar sentido, el Servicio de Hidrografía y Navegación de la Amazonía advirtió que las variaciones morfológicas del Amazonas e Itaya constituyen fenómenos naturales de difícil pronóstico, y desaconsejó que se realicen obras de gran envergadura en la Zona Baja de Belén, pues corren el riesgo de desaparecer bajo las aguas del río Amazonas.
127. En este orden de ideas, al tratarse de una norma que acarrea costos futuros –si bien en aras de tutelar diversos derechos fundamentales, en especial los derechos a contar con una vivienda adecuada, de acceso a servicios públicos y al bienestar, entre varios otros que fueron tratados *supra*–, en lo que corresponde al respeto del principio constitucional de equilibrio presupuestario y del criterio rector de sostenibilidad fiscal, resulta claro que dicha regulación debió ser aprobada conforme a las exigencias constitucionalmente previstas para ello; es decir, a través de un procedimiento respetuoso del principio constitucional de cooperación entre poderes, que reconozca, en dicho marco, la preeminencia del Poder Ejecutivo en lo que concierne a la iniciativa de gasto público.
128. En efecto, no solo con base en el criterio precisado en esta sentencia, sino incluso en el de la jurisprudencia reciente de este intérprete calificado de la Constitución (por ejemplo, en la línea jurisprudencial reseñada en el fundamento 77 de esta sentencia), se ha establecido, de modo claro, que las decisiones con incidencia fiscal relevante deben transitar por los cauces técnico-presupuestarios constitucional y legalmente establecidos, lo que implica, no cabe duda, contar con las previas evaluaciones y planificaciones que corresponden a las competencias del Poder Ejecutivo.
129. Siendo así, una regulación como la ahora analizada requería contar, necesariamente,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

con los correspondientes informes favorables del Poder Ejecutivo, en el sentido que fue ya ampliamente detallado en los fundamentos precedentes, exigencia con la que no se ha cumplido en el presente caso. Por el contrario, se verifica que el Poder Ejecutivo en todo momento, con sostén en argumentos técnicos y de índole presupuestaria, se opuso a la aprobación y vigencia de la ahora impugnada Ley 31232.

130. Esto último, valga precisar, se produjo de modo distinto a lo que ocurrió con la original Ley 30291, que si bien también implicaba importantes desembolsos presupuestarios –todos ellos relacionados con la satisfacción del derecho a una vivienda adecuada, pues se dispuso la reubicación de la población en riesgo, previa habilitación urbana de la zona de acogida–, fue aprobada a iniciativa y con participación del propio gobierno, por lo que contaba con el necesario respaldo del Poder Ejecutivo, en aras de asegurar la sostenibilidad fiscal y el uso equilibrado de los recursos públicos.
131. Con base en las consideraciones expuestas, corresponde declarar fundada de demanda en este extremo.
132. Ahora bien, sin perjuicio de lo que acaba de ser decidido, es menester tomar en consideración que subsisten, de todos modos, los deberes estatales relacionados con los derechos analizados en el apartado §2 de esta sentencia; en concreto con los derechos a una vivienda adecuada, de acceder a servicios públicos, al bienestar, a la vida, a la salud, a la integridad y seguridad personales, entre otros.
133. Dichos derechos, como fue indicado *supra*, pueden estar vinculados con un primer umbral de protección *iusfundamental*, que exige una tutela inmediata y no condicionada del mínimo esencial de los derechos sociales y de ámbitos relacionados con la supervivencia humana; así como un segundo umbral, que más bien requiere un desarrollo progresivo, sujeto a planificación de políticas públicas y a la asignación de los recursos presupuestos correspondientes.
134. En este orden de ideas, en lo que corresponde específicamente a la incidencia presupuestaria de los mandatos derivados de los derechos fundamentales y los umbrales de protección, corresponde precisar lo siguiente:
 - (a) Las prestaciones del primer umbral constituyen obligaciones inmediatas, que exigen la atención, priorización y ejecución diligente, dentro de las competencias ya existentes y los recursos ya disponibles, en supuestos específicos en los que se necesita una atención genuinamente urgente en atención al gravísimo daño o riesgo que se generará en la vida, salud o integridad de las personas; siendo así, en determinados contextos dicha tutela podría requerir, incluso, el redireccionamiento de recursos necesarios para brindar la atención requerida, lo cual únicamente se



encontrará justificado con el propósito de atender dicha situación dañosa, excepcional, actual o de inminente ocurrencia, y que exige una atención objetivamente inaplazable. Cabe aclarar que este tipo de medidas, por su naturaleza, son típicamente medidas que deben ser adoptadas por el Poder Ejecutivo o los gobiernos subnacionales.

(b) Las prestaciones del segundo umbral, por su parte, exigen la planificación, ejecución y seguimiento de políticas públicas, su eventual programación multianual, y que las decisiones presupuestarias correspondientes sigan el procedimiento constitucional y legal preestablecido, conforme ha sido explicado ampliamente en esta decisión.

135. Al tratarse, en ambos casos, de ámbitos que corresponden al contenido mínimamente garantizado y la protección efectiva de los derechos sociales fundamentales, es decir, de contenidos constitucionales exigibles, que no surgen de una previsión legal o infralegal, y por provenir de la Norma Fundamental, su atención no puede ser considerada como meramente discrecional para los poderes públicos, ni postergable *sine die*. Al propio tiempo, cabe distinguir entre ámbitos que, siendo todos ellos indiscutiblemente importantes, connotan algunos de ellos una mayor urgencia, en atención a la proximidad, gravedad e inevitabilidad del daño que una falta de atención inmediata podría generar, de manera objetiva.
136. En lo que concierne al presente caso, puede constatarse que la norma cuestionada tuvo como propósito regular asuntos relacionados con derechos fundamentales de una población que se encuentra en una situación de especial vulnerabilidad, y buscaba optimizar derechos fundamentales tales como a la vivienda adecuada, al acceso a los servicios públicos esenciales, a la salud, a la conectividad, entre otros, que constituyen fines sociales del Estado, acordes con el principio de justicia presupuestaria, conforme al mencionado artículo 77 de la Norma Suprema, que establece que *el presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución conforme a criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización*.
137. Siendo así, sobre la base de lo resuelto en el apartado §2 de esta sentencia, este Tribunal exhorta al Poder Ejecutivo para que garantice plenamente los derechos fundamentales de las personas que viven o vivían en la Zona Baja de Belén, es decir, tanto de las personas que han decidido reubicarse como de las que aún no lo hacen, con la premura y diligencia que corresponde a los contenidos mínimos de los derechos sociales mencionados.
138. Asimismo, cabe precisar que esta exhortación no debe ser entendida como “una especie de desiderátum inocuo, cuyo cabal cumplimiento finalmente queda en manos de la mera discrecionalidad de la autoridad que incurrió en una trasgresión



constitucional o en una vulneración *iusfundamental*”, sino que corresponde a un modo deferente de dirigirse a las autoridades directamente responsables de velar por los derechos, a la cual “subyace, principalmente, la comprensión de que los propios poderes públicos u órganos constitucionales autónomos son los inmediatos llamados a encontrar buenas respuestas y medios adecuados para cumplir con las exhortaciones formuladas” (cfr. Auto 02383-2019-PA/TC, fundamento 15).

139. A mayor abundamiento, debido a que se trata de exigencias que surgen de la propia Constitución, conforme lo desarrollado en el apartado §2 de esta sentencia, y que también han sido objeto de desarrollo en la ya mencionada Sentencia 03383-2021-PA/TC, en la cual se declaró un estado de cosas inconstitucionales estrechamente relacionado con la situación en la que se encuentra la Zona Baja de Belén, la presente es entonces una “Exhortación frente a una declaración de inconstitucionalidad (inconstitucionalidad normativa o por lesión de derechos)”, supuesto en el cual “el Tribunal declara que, en efecto, existe una situación inconstitucional, explicitando los efectos jurídicos que corresponden, a partir de lo cual exhorta *–rectius* conmina, requiere– a los agentes públicos o privados con el propósito de que ejerzan sus competencias de conformidad con la Constitución, y reviertan el vicio o déficit encontrado” (Auto 02383-2019-PA/TC, fundamento 17).
140. En virtud de lo expuesto, el cumplimiento de lo aquí exhortado no se reduce a una mera recomendación, sino que constituye un deber jurídico derivado directamente de la Constitución, de lo resuelto en la presente causa y del estado de cosas previamente declarado, y exige que el Poder Ejecutivo adopte e impulse, de manera oportuna y coordinada, las medidas normativas, administrativas y presupuestales necesarias para revertir los déficits *iusfundamentales* que han sido identificados. El cumplimiento de esta exhortación deberá ser supervisado por la Defensoría del Pueblo, conforme al artículo 162 de la Constitución.

III. FALLO

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

HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda en relación con los derechos a la vida, salud, integridad y al medio ambiente, y el deber estatal de proteger a la población de amenazas contra su seguridad.
2. Declarar **FUNDADA** la demanda en lo que concierne a la trasgresión a los principios constitucionales presupuestarios (en especial, el principio de equilibrio presupuestario), la prohibición de iniciativa de gasto público y la competencia del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la reubicación voluntaria de la población de la Zona Baja del distrito de Belén | 45

Poder Ejecutivo de administrar la hacienda pública.

3. **ESTABLECER**, como criterio interpretativo vinculante, la preeminencia del Poder Ejecutivo en materia de iniciativa de gasto, conforme a los fundamentos 113 a 118 de la presente sentencia. Los casos que se conozcan a partir de la publicación de esta sentencia quedarán sujetos a estos criterios.
4. **EXHORTAR** al Congreso de la República para que regule el proceso legislativo conforme a lo señalado en el fundamento 118 de la presente sentencia.
5. **EXHORTAR** al Poder Ejecutivo para que garantice plenamente los derechos fundamentales de las personas que viven o vivían en la Zona Baja de Belén, conforme al apartado §2 y los fundamentos 136 a 139 de la presente sentencia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**DOMÍNGUEZ HARO
MORALES SARAVIA
GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**

PONENTE OCHOA CARDICH



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

Con el debido respeto por la posición de mis colegas magistrados, emito el presente fundamento de voto, puesto que, aunque también suscribo la parte resolutive, considero necesario puntualizar tres ideas en torno al presupuesto público en el marco de una economía social de mercado reglada por la Constitución.

1. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que el presupuesto público es un instrumento y no un fin en sí mismo. En realidad, es un medio para operativizar el fin último del Estado Constitucional: mantener las condiciones materiales necesarias para el disfrute de los derechos fundamentales. Por consiguiente, tanto la interpretación como la aplicación de la normativa presupuestal deben asumir que el presupuesto público tiene un carácter instrumental (constitución presupuestal).
2. En tal sentido, el escrutinio constitucional de las normas que presuntamente afecten el equilibrio fiscal no debería limitarse a revisar cifras macroeconómicas; sino a examinar su compatibilidad con el contenido material y axiológico de la Constitución, la que garantiza un escenario en el que todos puedan ejercitar, de modo autónomo, sus derechos fundamentales. Eso, desde luego, presupone la existencia de una serie de condiciones económicas, sociales, políticas y jurídicas que necesariamente el Estado Constitucional de Derecho debe garantizar. De lo contrario, la efectividad de los derechos fundamentales no sería más que una bienintencionada expectativa que simple y llanamente se quedaría en el plano de lo estrictamente nominal, porque serían irrealizables en la práctica.
3. Ahora bien, el mantenimiento de las aludidas condiciones no necesariamente es sencillo, tanto es así que muchas veces presupone que el Estado Constitucional de Derecho las cree si es que espontáneamente no surgen —dado que es necesario desmontar las inequidades existentes en la realidad—; o, de ser el caso, intervenga en aras de garantizar el normal funcionamiento de las referidas condiciones, si es que se determina que alguien pretende alterarlas para su propio provecho o si el *statu quo* perturba a la colectividad más allá de lo que resulte razonable y proporcional en cada circunstancia en concreto.
4. En todo caso, tanto lo uno como lo otro conlleva que el Estado Constitucional de Derecho incurra en gastos que deben ser financiados por la colectividad en su conjunto. No obstante, ese financiamiento no debe ser irreflexivo ni comprometer la continuidad del propio Estado Constitucional de Derecho, en tanto eso sería



abiertamente inconstitucional. En consecuencia, resulta imperativo que el Poder Legislativo se abstenga de actuar contrariando el equilibrio fiscal, puesto que, al fin y al cabo, la economía social de mercado exige que el Estado Constitucional de Derecho ponga en la mira todas aquellas transacciones que, aunque sean eficientes, rebasen los confines de lo constitucionalmente permitido; o, simple y llanamente sean tan injustas que socaven las bases de la convivencia gregaria.

5. En segundo lugar, debe tenerse presente que el crecimiento macroeconómico sostenido en el tiempo no sirve de nada si eso no conlleva, como efecto espejo, una mejora en las condiciones materiales necesarias para el disfrute de los derechos fundamentales; o, peor aún, si esos alentadores resultados macroeconómicos se consiguen a costa de deteriorar, en los hechos, la efectividad de los derechos fundamentales. Por esa razón, el mantenimiento de las condiciones materiales necesarias —principalmente de naturaleza económica— para el disfrute de los derechos fundamentales es un ineludible deber del Estado Constitucional de Derecho. Crecimiento y desarrollo económico no pueden estar separados.
6. De modo que, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo deben actuar coordinadamente en la consecución de ese objetivo, en especial cuando se trate de obligaciones esenciales mínimas a cargo del Estado Constitucional de Derecho, puesto que, en este concreto supuesto, la inyección de recursos públicos es impostergable. Pero, además, ambas entidades tienen el ineludible deber de actuar con responsabilidad y no solamente pensando en el mero proselitismo o el cortoplacismo. Y eso es así, pues el manejo de las finanzas públicas debe ser sostenible en el tiempo, porque si bien las necesidades son infinitas; los recursos que tiene el Estado Constitucional de Derecho a su disposición para satisfacerlas son, por el contrario, limitados.
7. En tercer lugar, estimo necesario precisar que los lineamientos que desarrollan y complementan el criterio de preeminencia del Poder Ejecutivo en materia de iniciativa de gasto, a manera de *overruling*, son enteramente vinculantes por haber sido dictados por este supremo intérprete de la Constitución, puesto que, todas sus interpretaciones son de observancia obligatoria así no sea haya establecido expresamente su vinculatoriedad. Y aquello es así, porque el Tribunal Constitucional tiene la última palabra sobre cómo interpretar las cláusulas constitucionales contenidas en el texto constitucional de manera explícita e implícita. En consecuencia, todos los poderes y órganos públicos, entidades públicas y privadas, y personas naturales, tienen la obligación de seguir el criterio establecido por el Tribunal Constitucional en sus resoluciones y no evadir o tergiversar su sentido o dilatar su fiel cumplimiento.
8. Por ende, no se debe asumir que solamente sus criterios interpretativos en los que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la reubicación voluntaria de la población de la Zona Baja | 48
del distrito de Belén |

expresamente se indique que son de observancia obligatoria tienen esa cualidad. Entonces, así el Tribunal Constitucional no rotule estos criterios como vinculantes, tienen ese carácter.

Habiendo precisado tales ideas, suscribo la ponencia.

S.

DOMÍNGUEZ HARO



VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA PACHECO ZERGA

Con el debido respeto hacia la opinión de mis colegas magistrados, en el presente caso emito el presente voto singular por las siguientes razones:

1. En lo que se refiere a la interpretación del artículo 79 de la Constitución Política de 1993, me adhiero en este extremo al voto del magistrado Monteagudo Valdez, porque a mi entender analiza adecuadamente las implicancias que tiene el referido artículo en la administración de la hacienda pública, así como la colaboración que debe existir entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en este tema.
2. Respecto de la constitucionalidad de la Ley 31232, que relativiza la necesidad de reubicación de la población de la Zona Baja de Belén, a diferencia de lo señalado en la sentencia en mayoría, considero que: a) diversos informes técnicos, presentados durante la tramitación del presente proceso de inconstitucionalidad, reconocen que la referida zona es inestable y peligrosa para albergar población humana, por lo que recomiendan su reasentamiento; b) por tal razón, no se debe exigir al Estado, a través de las entidades competentes, a brindar condiciones de vida adecuadas para los pobladores que se rehúsen a abandonar la Zona Baja de Belén, sino más bien a adoptar las acciones a la brevedad posible que permitan garantizar las condiciones mínimas de habitabilidad en la zona de Varillalito, a fin de que todos los pobladores que viven en la zona de riesgo puedan ser efectivamente reasentados; c) se pretende que el Estado asuma un doble coste con utilización de los recursos públicos, tanto para establecer las condiciones de vida dignas en la zona de Varillalito, que es donde se pretende reasentar a la población, y en la misma Zona Baja de Belén, que ha sido declarada en peligro, para la población que decida no trasladarse; d) el permitir que exista población en la Zona Baja de Belén, sin atender a todos los informes técnicos existentes, sí supone una amenaza de los derechos a la vida, a la salud, a la integridad y al medio ambiente; y e) finalmente, mientras se produce el traslado de la población de la Zona Baja de Belén a la zona de Varillalito, el Estado debe garantizar sus derechos fundamentales.

Por tanto, mi voto en el presente caso es por lo siguiente:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda, y, por consiguiente, **INCONSTITUCIONAL** la Ley 31232. con relación a los derechos a la vida, salud, integridad y al medio ambiente, y el deber estatal de proteger a la población de amenazas contra su seguridad.
2. **INTERPRÉTESE** el artículo 79 de la Constitución, en el sentido de que los congresistas, salvo en lo que atañe a su propio presupuesto, carecen de la competencia para formular proposiciones de ley que constituyan fuente de creación



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la reubicación voluntaria de la población de la Zona Baja del distrito de Belén | 50

o aumento del gasto público, tanto respecto del presupuesto vigente como respecto de presupuestos futuros.

3. **INTERPRÉTESE** que corresponde a la Comisión Bicameral de Presupuesto y de la Cuenta General de la República, próxima a instalarse, velar, preventivamente, por el cumplimiento estricto del artículo 79 de la Constitución. En ese sentido, tiene la obligación constitucional de declarar inadmisibles el trámite de todo proyecto de ley promovido por los congresistas cuyo contenido constituya fuente de creación o aumento de gasto público. Para tal efecto, de considerarlo necesario, deberá solicitar la opinión técnica del Ministerio de Economía y Finanzas.
4. **EXHORTAR** al Poder Ejecutivo para que garantice plenamente los derechos fundamentales de las personas que viven o vivían en la Zona Baja de Belén, a fin de garantizar el traslado de la Zona Baja de Belén.

S.

PACHECO ZERGA



VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

§. Posición inicial.

1. La fundamental razón por la que emito el presente voto singular, es porque, a mi juicio, de los artículos 118, inciso 17, y 79 de la Constitución, deriva la imposibilidad de que los congresistas, salvo en lo que atañe a su propio presupuesto, tengan iniciativa legislativa en la creación o el aumento del gasto público. Correspondiendo enfatizar que tal proscripción constitucional, no se circunscribe a la “aprobación” de leyes que generen gasto, sino que alcanza a la “iniciativa” institucional que lo acarree. Es decir, no cabe siquiera iniciar el *iter* legislativo con tal propósito. Dicho impedimento es consecuente con nuestra “Constitución presupuestaria,” la que, conforme con el derecho comparado, consagra, entre otros principios, los de unidad presupuestaria, equilibrio y sostenibilidad fiscal.
2. A diferencia de ello, a pesar de este impedimento constitucional derivado con meridiana claridad de la Norma Fundamental, la ponencia acepta que, excepcionalmente, los proyectos de ley de los congresistas impliquen algún incremento en el gasto público. Y si bien someten tal excepción al cumplimiento de ciertos requisitos, entre los cuales se encuentra la necesaria coordinación con el Poder Ejecutivo y el requerimiento a este poder del Estado de un informe de sostenibilidad fiscal, ni siquiera se ha enfatizado que tal informe determine necesaria y explícitamente la viabilidad presupuestal del proyecto.
3. Ahora bien, sin perjuicio de esta medular divergencia, y destacando que en su momento hice un voto singular a la Sentencia recaída en el Expediente 0033-2021-PA/TC, no porque me haya encontrado disconforme con el diagnóstico de la problemática constitucional en ella detectada, sino porque consideré que existía una mejor forma técnico jurídica para hacerle frente, coincido con la ponencia en que, en el caso de personas asentadas en zonas de muy alto riesgo no mitigable, la sola regulación de la voluntariedad de la reubicación no es contraria a los derechos a la vida, a la salud, a la integridad personal ni al medio ambiente equilibrado, siempre que el reasentamiento continúe ejecutándose mediante políticas, planes e inversiones que reduzcan el riesgo en la Zona Baja de Belén, y que se aseguren condiciones dignas en el lugar de destino, en cumplimiento del deber estatal de proteger a la población frente a amenazas graves contra su seguridad.
4. Dicho esto, el análisis de constitucionalidad de la Ley 31232, *Ley que modifica la Ley 30291, Ley que declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la Zona Baja del distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento de Loreto*, requiere profundizar en los principios constitucionales presupuestarios, las competencias constitucionales en materia de hacienda pública



y la prohibición constitucional dirigida al Congreso respecto de la aprobación de normas que generen gasto público.

§. Marco constitucional presupuestario y equilibrio presupuestal.

5. En contraposición a las prácticas de las monarquías absolutistas en donde existía la política de perpetuidad de las contribuciones, teniéndose 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.
6. Bajo tal premisa, en el marco del Estado Constitucional de Derecho, la ley anual de presupuesto, es el instrumento normativo mediante el cual el sector público periódicamente programa sus actividades y proyectos en atención a sus metas y objetivos. En ese sentido, tal como establece el artículo 77 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 otras palabras, la Norma Constitucional ordena que sea que contenido de la ley anual de presupuesto el marco rector y el que necesariamente delimite como parámetro de validez toda la ejecución de la política económica y financiera del Estado, durante un determinado ejercicio presupuestal.
7. Tal como sostuvo el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente 0004-2004-CC/TC, fundamento 7, los fines de la actividad presupuestal ligados a la ley anual de presupuesto, son los siguientes: a) facilitar el conocimiento y control político-parlamentario del programa económico del Ejecutivo; b) coadyuvar a la ejecución eficiente y a la fiscalización administrativo-financiera por parte de la Contraloría General de la República; c) prever los posibles efectos económicos y sociales de los programas de ingresos y gastos fiscales durante un ejercicio presupuestal; e, d) interpretar, a través de los programas de obras, servicios y cometidos, el sentido de la noción bien común.
8. En tal sentido, la ley anual de presupuesto es el instrumento normativo de naturaleza económica que imperativamente rige el desarrollo de las políticas públicas. No existe pues posibilidad de ejecutar válidamente las acciones económico financieras sin habilitación presupuestal predeterminada en la ley anual de presupuesto.
9. A su vez, en la misma sentencia, el Tribunal Constitucional, sistematizó los principios constitucionales presupuestarios en torno a la ley anual de presupuesto, cuya observancia, desde luego, resulta constitucionalmente obligatoria para todo poder público. Tales principios son los siguientes:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- a) Principio de legalidad: Se encuentra previsto en el artículo 78 de la Constitución, el cual establece una reserva de ley respecto al instrumento normativo; ello implica que sólo mediante un dispositivo de dicho rango se puede aprobar o autorizar la captación de los ingresos fiscales y efectuar los gastos de la misma naturaleza. Este principio dispone, adicionalmente, que la elaboración y aprobación del presupuesto está condicionado a requisitos de forma y tiempo que no pueden ser inobservados.
- b) Principio de competencia: Previsto en los artículos 78, 79, 80, 160 y 162 de la Constitución, 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. En particular, se aprecia en el artículo 80 de la Constitución, una distribución definida de competencias, entre distintos órganos del Estado, en la sustentación del pliego de ingresos, de los pliegos de egresos, y de los resultados y metas de la ejecución del presupuesto de los distintos sectores.
- c) Principio de justicia presupuestaria: Contemplado en los artículos 16 y 77 de la Constitución, que 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.
- d) Principio de equilibrio financiero: Estatuido en el artículo 78 de la Constitución, se encuentra referido a la exigencia de que el presupuesto deba 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. Tal como se profundizará más adelante, este principio no agota su virtualidad en lo que atañe al régimen de la ley anual de presupuesto, puesto que se encuentra sustancialmente vinculado con el principio de sostenibilidad financiera, que apunta a la viabilidad financiera a largo plazo de las medidas de asignación de recursos, lo que requiere la presencia perenne de fuentes de financiamiento que aseguren el cumplimiento de compromisos de gastos e inversiones no solo presentes, sino también futuros.
- e) Principio de unidad: Se halla en el artículo 77 de la Constitución, y consiste en 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. Que se trate de un solo texto, es decir, de una unitaria fuente normativa, es vital no solo para la racionalidad de la ejecución económica y



financiera, sino también del control que *a posteriori* cabe ejercer sobre ella. Esa unidad es manifestación del orden que debe imperar en el diseño y ejecución de la política económica de un Estado que tutele y concrete de modo racional y eficiente el contenido protegido de los derechos fundamentales y, en particular, la cobertura de necesidades humanas básicas.

- f) Principio de exactitud: Previsto también en el artículo 77 de la Constitución, 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 Poder Ejecutivo en su condición de responsable de la administración de la hacienda pública (artículo 118, inciso 117, de la Constitución).
- g) Principio de anticipación: Contemplado en los artículos 78 y 80 de la Constitución, 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.
- h) Principio de anualidad: Deriva del artículo 77 de la Constitución, y consiste en que 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. Dicho plazo se justifica porque las situaciones financieras son variables en el tiempo.
- i) Principio de programación: Consagrado en el artículo 77 de la Constitución, que señala 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 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 que obligan necesariamente a la asignación de recursos económicos.
- j) Principio de estructuración: Instituido en el artículo 77 de la Constitución, que 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.



- k) Principio de no afectación: Derivado del artículo 79 de la Constitución, que señala 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. 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.
10. Así, la elaboración de los presupuestos en los modernos Estados suele presentarse como uno de los instrumentos más eficientes con los que cuentan los poderes públicos para la adopción de todas aquellas medidas orientadas a la satisfacción de las necesidades sociales básicas.
11. Como quedó dicho, uno de los principios presupuestales basilares es el de equilibrio financiero, previsto en el artículo 78 de la Constitución. Del mismo modo, el artículo 2 del Decreto Legislativo 1440 establece, en su artículo 2.1 que el Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente.
12. Bajo tal premisa, que el presupuesto público de cada año deba encontrarse equilibrado, supone que no se deba gastar más de lo que se recaude y que tanto los ingresos como los gastos públicos se encuentren debidamente balanceados para la ejecución de un concreto ejercicio presupuestal. Ello resulta indispensable, ya que
- “(…) las normas que generan gastos traen graves consecuencias que podrían afectar a otros sectores, pues se alteraría la cadena de pagos del sistema financiero. [A] 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, pues cada organismo del Estado programa sus gastos y en base a su presupuesto planifica los objetivos a realizar” (cfr. Sentencia recaída en el Expediente 00032- 2008-PI/TC, fundamento 16; ver también Sentencia recaída en el Expediente 0016-2021-PI/TC, fundamento 28).
13. En esa línea, se ha precisado que el equilibrio presupuestal “es un principio fundamental de nuestro modelo constitucional, ya que, por un lado, permite una distribución del presupuesto que atienda las diversas obligaciones que son asumidas por el Estado, y, por otro, representa una prohibición de gasto desmedido de los recursos públicos. En efecto, no puede ignorarse que el cumplimiento y eficacia de los derechos económicos, sociales y culturales requiere de capacidad presupuestal,



por lo que las leyes de presupuesto anualmente consignan determinados montos con el fin de maximizar el uso de los recursos públicos, en atención a las diversas obligaciones del Estado” (cfr. Sentencias recaídas en los Expedientes 00013-2021-PI/TC, fundamento 92; y 0016-2021-PI/TC, fundamento 30).

§. Planificación presupuestal, multianualidad y sostenibilidad financiera.

14. Ahora bien, como se mencionó, la denominada “Constitución presupuestaria”, tiene también un vínculo medular con un principio de justicia material en virtud del cual, la captación de ingresos y la ejecución de gastos supone un compromiso con la consagración de valores comunitarios, la construcción del bien común, y, en particular, con la búsqueda de garantizar la efectiva vigencia de los derechos fundamentales. Es este el sentido último de la actividad presupuestal.
15. Siendo ello así, la estabilidad del presupuesto también se vincula con la necesidad de evitar que, en el afán de satisfacer ciertas demandas de las generaciones actuales, sean las generaciones futuras las que terminen padeciendo las consecuencias de un gasto público efectuado fuera de las posibilidades reales del Estado.
16. Por ello, los principios constitucionales de orden presupuestal no pueden ser analizados con una mirada cortoplacista, situada, por ejemplo, solo en un presupuesto anual. En otras palabras, el análisis de constitucionalidad de toda normativa a la luz de los principios constitucionales presupuestarios, no puede reducirse a su impacto sobre el presupuesto vigente, sino que también debe alcanzar a aquel que pueda incidir sobre la planificación multianual.
17. Es en esa perspectiva que cobra nítida importancia el principio de sostenibilidad financiera, el cual, si bien encuentra mención constitucional expresa en la primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución ligado a los regímenes pensionarios, es un principio presupuestal transversal a todo tratamiento del tesoro público.
18. De acuerdo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el principio de sostenibilidad financiera, “se refiere a la viabilidad financiera a largo plazo de las medidas de asignación de recursos; es decir, a la existencia de fuentes de financiamiento que garanticen el cumplimiento de compromisos de gasto presentes y futuros para permitir cualquier modificación” (cfr. Sentencias recaídas en los Expedientes 00016-2020-PI/TC, fundamento 12; y 00013-2023-PI/TC, fundamento 114).
19. Así las cosas, no resulta suficiente que el presupuesto de la República se encuentre financieramente equilibrado, sino que resulta además constitucionalmente obligatorio que toda política presupuestaria sea sostenible en el mediano y largo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

plazo. Si el análisis constitucional en materia presupuestaria resulta vinculado tan solo un concreto espacio y tiempo, la certeza desplanificada de protección actual de ciertos derechos fundamentales, puede representar a su vez, paradójicamente, la certeza de desprotección de los derechos fundamentales de las generaciones futuras o de otros sectores sociales.

20. Si el Tribunal Constitucional analizara la constitucionalidad de las normas que generan impacto presupuestal con esa mirada reduccionista, contravendría el criterio de interpretación constitucional de eficacia integradora, en virtud del cual, el resultado de la interpretación “sólo podrá ser considerado como válido en la medida que contribuya a integrar, pacificar y ordenar las relaciones de los poderes públicos entre sí y las de éstos con la sociedad” (cfr. Sentencia recaída en el Expediente 05854-2005-PA/TC, fundamento 12 d.), y renunciaría a sus funciones de valoración, ordenación y pacificación (cfr. *Ídem*, fundamento 14).
21. Al respecto, debe recordarse que el artículo 2 del Decreto Legislativo 1440, del Sistema Nacional de Presupuesto Público, establece, entre los principios de dicho Sistema, el de programación multianual que “[c]onsiste en que el Presupuesto del Sector Público tiene una perspectiva multianual orientada al logro de resultados a favor de la población, en concordancia con las reglas fiscales establecidas en el Marco Macroeconómico Multianual y los instrumentos de planeamiento elaborados en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN)”, y el de rectoría normativa y operatividad descentralizada, que “[c]onsiste en que el Sistema Nacional de Presupuesto Público se regula de manera centralizada en lo técnico-normativo, correspondiendo a las entidades el desarrollo del proceso presupuestario”.
22. En cuanto a la mencionada programación multianual, el artículo 23 del citado Decreto Legislativo ha dispuesto que la fase de programación multianual presupuestaria tenga una duración de tres años y se rija según las reglas fiscales vigentes. Ello significa que la programación presupuestaria de los tres años siguientes debe elaborarse respetando los límites y objetivos de déficit fiscal, los límites de endeudamiento público, y las metas fiscales vigentes para cada ejercicio establecidas en el marco de responsabilidad fiscal y en el Marco Macroeconómico Multianual aprobado por el MEF.
23. Como referente, puede mencionarse que el Decreto Legislativo 1276, que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero, establece las siguientes reglas macrofiscales permanentes o estructurales: a) Regla de deuda: la deuda bruta total del Sector Público No Financiero no debe ser mayor al treinta 30 % del Producto Bruto Interno (PBI). b) Regla de resultado económico: el déficit fiscal anual del Sector Público No Financiero no debe ser mayor a 1 % del PBI. c) Regla de Gasto No Financiero del



Gobierno General: la tasa del crecimiento real anual del Gasto No Financiero del Gobierno General no debe ser mayor al límite superior del rango de más y menos un punto porcentual de la resultante del promedio de 20 años del crecimiento real anual del PBI. d) Regla de Gasto Corriente del Gobierno General: la tasa del crecimiento real anual del Gasto Corriente del Gobierno General, excluyendo el gasto de mantenimiento, no puede ser mayor al límite inferior del rango señalado en el literal anterior de la tasa de crecimiento del Gasto No Financiero del Gobierno General y en ningún caso mayor al crecimiento del Gasto No Financiero del Gobierno General, consistente con las reglas macrofiscales antes señaladas, la cual es explicitada en el Marco Macroeconómico Multianual del año de elaboración.

24. A su vez, el Marco Macroeconómico Multianual 2026 – 2029, elaborado por el MEF, y aprobado en agosto de 2025, asumiendo el respeto por las bases económicas y las reglas fiscales, proyecta que entre 2026 y 2029, la economía peruana crecería en promedio 3.2 %, con inversiones mineras proyectadas en US\$ 8.6 mil millones, sumadas al inicio de inversiones de proyectos adjudicados bajo Asociaciones Público Privadas, nuevas adjudicaciones, adendas priorizadas y proyectos estratégicos en sectores como transporte, energía y agroindustria. (cfr. https://www.gob.pe/institucion/mef/noticias/1235259-crecimiento-de-la-economia-peruana-se-consolidara-entre-2026-y-2029-con-tasas-promedio-superiores-al-3?utm_source=chatgpt.com).
25. En ese marco, debe tenerse presente la función del Consejo Fiscal, órgano adscrito al MEF. Creado en el año 2013 mediante la Ley 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal, se encuentra actualmente regulado por el Decreto Legislativo 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero. De conformidad con el artículo 15, numeral 15.1, de este decreto legislativo, modificado por el artículo 2 de la Ley 31681, el Consejo Fiscal es una comisión autónoma, dependiente del MEF, cuyo objeto es contribuir con el análisis técnico independiente de la política fiscal, mediante la emisión de opinión no vinculante a través de informes en las siguientes materias: a. La modificación y el cumplimiento de las reglas macrofiscales y de las reglas fiscales de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. b. Las proyecciones macroeconómicas contempladas en el Marco Macroeconómico Multianual. c. La evolución de las finanzas públicas de corto, mediano y largo plazo. d. La metodología para el cálculo del resultado fiscal estructural.
26. Así, el Consejo Fiscal desempeña un papel técnico que contribuye al manejo responsable de las finanzas públicas en el corto, mediano y largo plazo, y a la mejora en la toma de decisiones en materia fiscal en todos los niveles de gobierno, nacional y subnacional; proporcionando opinión técnica e independiente con respecto a los órganos políticos de la estructura estatal como el Congreso de la



República e, incluso, del propio MEF. Es decir, el Consejo Fiscal facilita mayor transparencia de carácter técnica en favor del escrutinio de la ciudadanía acerca de cómo sus autoridades gestionan los recursos públicos.

27. Existe entonces la obligación constitucional de que los derechos fundamentales sociales sean satisfechos en la mayor medida posible y de manera sostenible, de forma tal que ello no desborde las posibilidades financieras del presupuesto nacional, colocando en peligro la estabilidad económica del país. De ahí que la fidelidad a la Constitución demande que los legisladores y el Poder Ejecutivo observen ambos aspectos desde las funciones que le corresponde a cada uno. Lo cual conduce al análisis del principio de competencia en el marco de la Constitución presupuestaria.

§. Principio de competencia y administración de la hacienda pública.

28. Tal como se indicó *supra*, un principio fundamental en el ámbito presupuestal, es el de competencia, conforme al cual debe atenderse estrictamente a la delimitación constitucional de las funciones de los órganos del Estado en la elaboración, propuesta, debate, aprobación, promulgación y publicación de la ley anual de presupuesto, en particular, y en la formulación de toda política pública con incidencia presupuestal, en general.
29. En ese contexto, la Norma Fundamental, establece en su artículo 118, inciso 17, que corresponde al Poder Ejecutivo la administración de la hacienda pública, y el Tribunal Constitucional ha enfatizado la naturaleza exclusiva de dicha competencia (cfr. Sentencias recaídas en los Expedientes 00002-2013-CC/TC, fundamento 10; y 00016-2021-PI/TC, fundamento 20).
30. Una forma de concretización de esta competencia ejecutiva, se logra a través de los Sistemas Administrativos, que tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso (artículo 46 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo). Entre otras, estos Sistemas Administrativos se encuentran referidos a las siguientes materias: presupuesto público (inciso 3), tesorería (inciso 4) y endeudamiento público (inciso 5).
31. A su vez, el artículo 5 del Decreto Legislativo 183, establece que corresponde al MEF, “planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la tributación, política aduanera, financiación, endeudamiento, presupuesto, tesorería y contabilidad, así como armonizar la actividad económica nacional”. Por ello, en determinados casos, dado el impacto que puede producirse en el equilibrio fiscal, la normativa es expresa en requerir un informe técnico previo de este Ministerio para la adopción de medidas que generen gasto público. Esto ocurre, por ejemplo, en el caso de leyes



de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones (último párrafo del artículo 79 de la Constitución).

32. Otro ejemplo es el artículo 26 de la Ley 30220, Ley Universitaria, que establece que “[l]os proyectos de ley de creación de universidades públicas debe[n] contar con opinión técnica favorable del Ministerio de Educación y del Ministerio de Economía y Finanzas, a fin de asegurar su pertinencia, financiamiento y sostenibilidad”. Tal como ha enfatizado el Tribunal Constitucional, la exigencia de esta cláusula deriva de la necesidad de acreditar, de manera previa, la disponibilidad de recursos que aseguren la eficiencia de los servicios a prestar en la futura universidad pública (cfr. Sentencias recaídas en los Expedientes 00015-2015-PI/TC, fundamento 24; y 00016-2021-PI/TC, fundamento 32).
33. En consistencia con lo que viene señalándose, de conformidad con el artículo 78 de la Constitución, es el Gobierno, a través del MEF, el responsable de planear y presentar el proyecto de la ley anual de presupuesto, así como de destinar los respectivos recursos del tesoro público. La fecha límite de su envío es el 30 de agosto de cada año.
34. De esta manera, el requisito de la participación del MEF, desde su inicio y como exclusivo impulsor institucional, en todo proceso legislativo que pueda generar gasto público, obedece a la circunstancia de que las normas que ocasionan gastos también pueden generar graves consecuencias en otros 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, pues cada organismo del Estado programa sus gastos y en base a su presupuesto planifica los objetivos a realizar” (cfr. Sentencias recaídas en los Expedientes 0032- 2008-PI/TC, fundamento 16; y 00016-2021-PI/TC, fundamento 28).
35. En esa línea, corresponde constitucionalmente al Poder Ejecutivo determinar y planificar los escenarios macroeconómicos y las prioridades para el financiamiento de las políticas públicas, tanto en el corto, mediano y largo plazo. Es así que el protagonismo del Poder Ejecutivo en la adopción de medidas que generan gasto público se relaciona, fundamentalmente, con la necesidad de evitar un desbalance en el equilibrio presupuestal y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

§. Principio de competencia y prohibición de iniciativa de gasto parlamentaria.

36. Siendo el Poder Ejecutivo el órgano constitucionalmente competente para la administración de la hacienda pública en los términos antes descritos, por derivación, solo a él corresponde la iniciativa institucional de gasto público.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

37. Desde luego, ello no significa que tal iniciativa pueda manifestarse materialmente con un contenido libérrimo, pues, incluso proviniendo de la voluntad del Ejecutivo, dicho gasto debe imperativamente observar los principios de equilibrio presupuestal y sostenibilidad financiera. Se trata, pues, como no podría ser otra manera de un poder constitucionalmente limitado. Pero sí significa que se trata de un poder exclusivo y excluyente.
38. Es por ello que, consistentemente, el artículo 79 de la Constitución, establece que los congresistas “no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”.
39. Y es que el Congreso de la República no puede reemplazar al Poder Ejecutivo en la toma de decisiones que impacten en la hacienda pública; no solo porque ello resultaría inconsistente con la función que le ha sido encomendada a este por el artículo 118, inciso 17, de la Constitución, sino porque ello supondría la participación de un órgano particularmente político, y carente de la especialización técnica, en el diseño de aspectos concernientes al manejo de la economía del Estado, con las consecuencias marcadamente negativas que ello puede generar.
40. La materialización de los derechos fundamentales requiere que el tesoro público sea administrado de forma responsable. Solo a través de la adecuada creación de gasto, y de su uso racional, se evita una vulneración de los principios de competencia, equilibrio fiscal, sostenibilidad financiera y justicia presupuestaria, haciéndose posible la satisfacción de múltiples derechos fundamentales, sin generar perjuicio en otros.
41. Tal como recuerda Marcial Rubio, “[l]a prohibición a los congresistas de ejercer iniciativa en el gasto proviene de una antigua costumbre existente en los Congresos de los años cincuenta y sesenta que se llamaba la partida de iniciativas parlamentarias. Consistía ella en un cajón de sastre en el que se preveía el dinero necesario para las obras que pedían los parlamentarios para los territorios que los elegían. Era una forma de paternalismo político que luego era retribuida en votos por las obras apadrinadas. La cuenta de iniciativas parlamentarias desbalanceaba cualquier presupuesto porque los mismos congresistas proponían y aprobaban. A partir de la Constitución de 1979 y en base a esta experiencia se estableció la saludable prohibición [prevista en el artículo 79 de la Constitución]” (cfr. Rubio, M., *Estudio de la Constitución Política de 1993*, T. III, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1999, p. 449).
42. Lo expuesto, no niega las atribuciones parlamentarias, en particular, en lo que atañe a la determinación del contenido de la ley anual de presupuesto, de endeudamiento y de equilibrio financiero. Como se mencionó *supra*, el artículo 80 de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución instituye una distribución definida de competencias, entre distintos órganos del Estado, en la sustentación ante el Congreso de la República del pliego de ingresos, de los pliegos de egresos, y de los resultados y metas de la ejecución del presupuesto de los distintos sectores. En la deliberación previa a su aprobación, el Congreso representa a la nación en la necesidad de sustentación técnica por parte del Ejecutivo acerca de los ingresos y gastos propuestos, y puede controlar el cumplimiento de ciertos límites normativos objetivos, tales como los límites de endeudamiento o que se respete la prioridad de ciertos sectores que tienen un piso de inversión, tal como es el caso de educación, el cual por mandato del artículo 16 de la Constitución, requiere una inversión anual no menor al 6% del PBI.

43. Asimismo, en la búsqueda de una distribución equitativa de los recursos, en lo que atañe concretamente a la ley de presupuesto, puede proponer reasignaciones, y actuar como un puente, por ejemplo, entre los pliegos regionales/locales y el Ejecutivo, procurando que sus proyectos (ya viabilizados técnicamente) sean priorizados dentro del presupuesto propuesto.
44. Incluso, a manera de ejemplo, como señala el artículo 76 del TUO del Reglamento del Congreso, vigente hasta el 26 de julio próximo, solo en esta etapa, durante el debate, pueden hacer proposiciones que impliquen gasto. Pero, tratándose del debate sobre el concreto proyecto de la ley de presupuesto, no se trata de proposiciones de ley, sino tan solo de propuestas en el ámbito deliberativo parlamentario que, en todo caso, quedan sujetas a la decisión última del Poder Ejecutivo. En esa línea, recuérdese que, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 80 de la Constitución, “[s]i la autógrafa de la Ley de Presupuesto no es remitida al Poder Ejecutivo hasta el treinta de noviembre, entra en vigencia el proyecto de este, que es promulgado por decreto legislativo”.
45. Esta concurrencia del Ejecutivo y el Legislativo en la aprobación de la ley anual de presupuesto, no solo garantiza un control mutuo, sino que es consecuencia del entendimiento de que el principio de separación de poderes (artículo 43 de la Constitución), “no solo se materializa a través de la distribución de competencias, sino que también se efectiviza a través del balance de poderes y la cooperación entre estos” (cfr. Sentencia recaída en el Expediente 00012-2023-PI/TC, fundamento 58).
46. Tal como ha sostenido el Tribunal Constitucional,

“(…) las competencias y funciones de los poderes y órganos constitucionales autónomos deben estar orientadas al cumplimiento de los fines del Estado (artículo 44 de la Constitución), a la concreción del conjunto de bienes y valores constitucionales (pudiéndose mencionar, a modo de ejemplo, lo señalado en los artículos 1, 3, 38, 43 o 45 de la Constitución), y siempre teniendo como horizonte la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad (artículo 1 de la Constitución).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

De esta manera, entre los poderes públicos resulta de aplicación el principio de 'lealtad constitucional' el cual, además del respeto a las competencias y funciones ajenas, orienta el comportamiento de los actores estatales hacia la consecución del bien común, que debe ser el fin último de la política.

Así visto, sobre la base de este *principio de cooperación* deben evitarse conductas obstruccionistas, desleales o egoístas por parte de los poderes o actores políticos. Si bien la política tiene una faz confrontacional inevitable, las instituciones y competencias constitucionales deben ser interpretadas y ejercidas en el sentido de fomentar la integración social, la unidad política y la optimización de los fines y principios constitucionales, entre otros" (cfr. Sentencias recaídas en los Expedientes 0006-2018-PI/TC, fundamento 56; y 00012-2023-PI/TC, fundamento 57).

47. Sin perjuicio de ello, debe quedar meridianamente claro, que ni siquiera en el marco de la participación del Parlamento durante la gestación de la ley anual de presupuesto, esta cuenta con iniciativa para presentar proyectos de ley que conlleven la generación de gasto. Y sus propuestas de reasignación, sujetas a la conformidad última del Ejecutivo, pueden impactar en la redistribución de los recursos, pero nunca alterar el equilibrio fiscal.
48. Incluso, si bien, de acuerdo al mismo artículo 79 de la Constitución, a manera de excepción, el Parlamento puede crear gasto público en lo que atañe a su concreto presupuesto institucional, la Duodécima Disposición Final de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, precisa que las normas o resoluciones que dicte en ese ámbito excepcional, no pueden afectar el presupuesto de gastos referido a remuneraciones o escalas diferenciales u otros conceptos de gasto en los demás Pliegos Presupuestarios, estando supeditados estos últimos a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 77 de la Constitución, es decir, debe asignar equitativamente los recursos públicos, y su programación y ejecución debe responder al criterio de eficiencia de necesidades sociales básicas.
49. Así, debe enfatizarse que la proscripción constitucional no se circunscribe a la "aprobación" de leyes que generen gasto, sino que alcanza a la "iniciativa" institucional que acarree ese gasto público. Es decir, no cabe siquiera iniciar el *iter* legislativo con tal propósito.
50. Cómo se señaló, a manera de ejemplo, ello se encuentra nítidamente especificado en el artículo 76, inciso 2.2, literal a., del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso, vigente hasta el próximo 26 de julio, que concretiza debidamente el artículo 79 de la Constitución al señalar que "[l]as proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas", "[n]o pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público. Esta regla no afecta el derecho de los Congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto".



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

51. El modelo constitucional peruano que reserva la administración de la hacienda pública al Poder Ejecutivo y que, en consonancia con ello, niega al Parlamento la competencia de iniciativa de gasto, es análogo a otros a nivel comparado, tal como los casos de Chile, Colombia o Francia.
52. En el caso de Chile, el artículo 65 de su Constitución, señala: “Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos, [entre otras materias]”. Mientras que su artículo 67, dispone lo siguiente: “(...) El Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente. (...). No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto”.
53. El Tribunal Constitucional de Chile ha sido consistente en asegurar el estricto respeto de estas previsiones constitucionales (v.g. Sentencia Roles N.º 15.981-24, N.º 15.993-24, N.º 15.994-24, N.º 15.995-24, N.º 15.996-24 y N.º 16.000-24-CPT -acumulados-, del 09 de enero de 2025; y Sentencia Rol N.º 17.159-2025, del 18 de diciembre de 2025).
54. Tal como se señaló en el fundamento trigésimo quinto de la referida Sentencia Roles N.º 15.981-24, N.º 15.993-24, N.º 15.994-24, N.º 15.995-24, N.º 15.996-24 y N.º 16.000-24-CPT -acumulados-, del 09 de enero de 2025, “[l]a especial naturaleza jurídica de la Ley de Presupuestos también se expresa en las materias que han de ser parte de su regulación, la cual debe ajustarse al marco que la Carta Fundamental señala y que no es otro que aprobar el cálculo de ingresos y la autorización de gastos para el año correspondiente, pudiendo incluir normas sobre materias relativas a su ejecución o a la administración financiera del Estado, pero siempre que estas disposiciones tengan relación directa con sus ideas matrices o fundamentales, que no son otras que la estimación del cálculo de ingresos y la determinación de gastos y siempre que la indicación respete la iniciativa exclusiva del Presidente de la República (STC Rol N.º 5735, c. 26º)”. En esa línea, “las materias de iniciativa exclusiva no sólo importan la imposibilidad de que los parlamentarios ingresen proyectos de ley sobre determinadas materias, sino también de que éstos presenten indicaciones que incidan en ellas (STC Roles N.º 1867, cc. 13º y 14º; N.º 9869, c. 20º). En caso contrario se actuaría fuera del marco de competencias que la Constitución expresamente delimita” (fundamento cuadragésimo).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

55. En definitiva, tal como señala la doctrina, en el caso chileno, “el constituyente desea que todas las leyes que tengan un impacto económico en la vida nacional, sean iniciadas por quien tiene a su cargo ‘el gobierno y la administración del Estado’ quien es el Jefe de Estado: el Presidente de la República” (cfr. Fermeandois, A. y García, J. F., “Origen del presidencialismo chileno: Reforma constitucional de 1970, Ideas Matrices e Iniciativa Legislativa Exclusiva”, en: *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 36, N° 2, 2009, p. 297).
56. Por su parte, el artículo 351 de la Constitución de Colombia, establece lo siguiente: “El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo”.
57. Mientras que el artículo 40 de la Constitución de Francia, reza así: “Las propuestas y enmiendas formuladas por los miembros del Parlamento no serán admisibles cuando su adopción tenga como consecuencia, ya sea una disminución de los recursos públicos, o bien la creación o el agravamiento de una carga pública”.
58. Además del control realizado por el Consejo Constitucional francés, asegurando el cumplimiento de lo ordenado por el artículo 40 de la Constitución, de conformidad con el artículo 89 del Reglamento de la Asamblea Nacional y con el artículo 45 del Reglamento del Senado, un escrutinio medular previo dentro de las propias cámaras parlamentarias, es realizado por la Comisión de Hacienda del Parlamento. En ese sentido, el artículo 45 del Reglamento del Senado, señala, por ejemplo, lo siguiente: “Corresponde a la comisión de hacienda examinar la admisibilidad de las iniciativas parlamentarias a la luz del artículo 40 de la Constitución y de la ley orgánica relativa a las leyes de finanzas”.
59. Como explica Philippe Marini, expresidente de la Comisión de Hacienda del Senado francés, la prohibición contenida en el artículo 40 de la Constitución francesa constituye “un límite objetivo a la iniciativa legislativa de los parlamentarios”, siendo “uno de los rasgos más característicos del parlamentarismo racionalizado instaurado en 1958”, esto es, como un mecanismo de racionalización de la decisión financiera pública. (cfr. Marini, Ph. *La recevabilité financière des amendements et des propositions de loi au Sénat*. Rapport d'information n.º 263, Commission des finances du Sénat, París, 2014, pp. 9 y 15, respectivamente).
60. En el caso peruano, en relación con la prohibición prevista en el artículo 79 de la Constitución, el TUO del Reglamento del Congreso, no establece expresamente que alguna comisión parlamentaria ejerza una atribución análoga a la que cumple la Comisión de Hacienda en el Parlamento francés en relación con la prohibición prevista en el artículo 40 de su Constitución. No obstante, dadas las atribuciones que ejerce la Comisión de Presupuesto, y que son, de modo sustancialmente



análogo, las que pasará a ejercer la Comisión Bicameral de Presupuesto y de la Cuenta General de la República, próxima a instalarse, debe interpretarse que corresponde a ésta velar, preventivamente, por el cumplimiento estricto del artículo 79 de la Constitución.

61. En ese sentido, dicha comisión, tiene la obligación constitucional de declarar inadmisibles el trámite de todo proyecto de ley cuyo contenido constituya fuente de creación o aumento de gasto público. Para tal efecto, de considerarlo necesario, deberá solicitar la opinión técnica del MEF.

§. Principio de sostenibilidad financiera y necesidad de un cambio de criterio jurisprudencial.

62. Ahora bien, existe cierta jurisprudencia del Tribunal Constitucional, conforme a la cual la prohibición constitucional de que el Parlamento pueda tener iniciativa del gasto, se constriñe al ejercicio presupuestal vigente, pero no a los futuros, de forma tal que, según esa línea argumentativa, el Congreso de la República podría, prescindiendo de la iniciativa, participación y conformidad técnica del Poder Ejecutivo, aprobar leyes que constituyan fuente de obligación de gasto público, siempre y cuando lo sea a partir del ejercicio presupuestal siguiente.
63. A diferencia de lo sostenido en la ponencia, tal línea jurisprudencial -de la que me he apartado sistemáticamente a través de mis votos singulares-, no nació con la Sentencia 984/2021, recaída en el Exp. 00018-2021-AI/TC, emitida por la anterior conformación del Pleno del Tribunal Constitucional. En aquel caso, solo la ex magistrada Ledesma, adoptó dicho parecer, de modo tal que no forma parte de la sentencia, por lo que carece de sentido apartarse de él, tal como se pretende erróneamente en la ponencia.
64. Aunque ello no sea reconocido en la ponencia, el criterio jurisprudencial en base al cual la prohibición constitucional de que el Parlamento pueda tener iniciativa del gasto, se constriñe al ejercicio presupuestal vigente, pero no a los futuros -del cual, vuelvo a enfatizar, me he apartado sistemáticamente-, no fue “modulado” por la posición mayoritaria de la actual conformación del Tribunal Constitucional, como erróneamente se señala en la ponencia, sino “creado” por ella.
65. En efecto, tal línea de razonamiento se aprecia, por ejemplo, en la Sentencia recaída en el Expediente 00027-2021-PI/TC, en la que se señala que “la finalidad del artículo 79 de la Constitución es que las iniciativas legislativas no generen nuevos desembolsos o erogaciones no previstos en el presupuesto del correspondiente año fiscal y que tampoco pueden incrementar los gastos públicos ya incluidos en dicho presupuesto público” (fundamento 172), de modo que tal prohibición “no impide que una iniciativa legislativa, presentada por los Congresistas, pueda constituir una



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fuente jurídica para que, posteriormente, y en el ámbito de las atribuciones del Poder Ejecutivo, este determine o considere la inclusión de las partidas necesarias en la Ley de Presupuesto anual para atender los gastos que eventualmente requiera su materialización” (fundamento 173).

66. Por su parte, en la Sentencia recaída en el Expediente 00030-2021-PI/TC, se indica que lo que prohíbe el artículo 79 de la Norma Fundamental, “es la generación o el aumento de gastos públicos con cargo al presupuesto anual vigente” (fundamento 89), pero “no impide que una iniciativa legislativa que tenga por finalidad la ejecución de un mandato constitucional presentada por un congresista pueda constituir una fuente jurídica para que, posteriormente, y en el ámbito de las atribuciones del Poder Ejecutivo, determine o considere la inclusión de las partidas necesarias en la ley de presupuesto anual para atender los gastos generados” (fundamento 92).
67. El mismo criterio está contenido en la Sentencia recaída en el Expediente 0006-2023-PI/TC (fundamentos 168 y 169).
68. La Sentencia recaída en el Expediente 00012-2023-PI/TC, adopta el mismo criterio al señalar que “en tanto una ley, tramitada a iniciativa del legislador democrático, no genere un gasto público que, como tal, sea inmediatamente imputable a la Ley de Presupuesto Anual vigente, afectando el balance general de ingresos y egresos previamente establecido para dicho año fiscal, no vulnerará lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución (...). En consecuencia, dicho principio impone límites a la adopción de medidas legislativas a iniciativa de los parlamentarios que generen o aumenten gasto público, imputable de manera inmediata al presupuesto vigente” (fundamento 28).
69. Pues bien, tal como se ha desarrollado *supra*, los principios de equilibrio presupuestal, sostenibilidad financiera y justicia material que constitucionalmente caracterizan a la política presupuestaria, impiden considerar que, con el objetivo de solventar determinadas demandas actuales, se desestabilice una planificación presupuestal sostenible en el tiempo.
70. De ahí que el control de constitucionalidad de las leyes bajo el parámetro de la “Constitución presupuestal”, y, singularmente, a la luz del principio de sostenibilidad financiera, no puede reducirse a su impacto sobre el presupuesto vigente, sino que también alcanza a aquel que pueda incidir sobre la planificación multianual. Como se ha recordado *supra*, el principio de sostenibilidad financiera, “se refiere a la viabilidad financiera a largo plazo de las medidas de asignación de recursos; es decir, a la existencia de fuentes de financiamiento que garanticen el cumplimiento de compromisos de gasto presentes y futuros para permitir cualquier



modificación” (cfr. Sentencias recaídas en los Expedientes 00016-2020-PI/TC, fundamento 12; y 00013-2023-PI/TC, fundamento 114).

71. Así las cosas, considero que correspondería apartarse expresamente y dejar sin efecto el criterio interpretativo conforme al cual, la prohibición contenida en el artículo 79 de la Constitución se circunscribe a la imposibilidad de que los congresistas cuenten con iniciativa de gasto que afecte el presupuesto anual vigente. Por el contrario, correspondería instituir de modo vinculante el criterio interpretativo conforme al cual, los congresistas, salvo en lo que atañe a su propio presupuesto, carecen de la competencia para formular proposiciones de ley que constituyan fuente de creación o aumento del gasto público, tanto respecto del presupuesto vigente como respecto de presupuestos futuros.
72. Desde luego, lo expuesto no debe confundirse con la llana prohibición a la existencia de leyes que generen gasto público, ocurre, sencillamente, que, en tales casos, la iniciativa institucional debe haber provenido, de modo constitucionalmente obligatorio, del Poder Ejecutivo, sustentada en una posición técnica del MEF que resulte acorde con los principios de equilibrio presupuestal y sostenibilidad financiera.

§. Análisis de la ley impugnada a la luz de los principios constitucionales presupuestales y la prohibición constitucional de iniciativa congresal de gasto público.

73. En base a lo expuesto, corresponde determinar si la ley impugnada infringió o no las disposiciones constitucionales referidas a los principios constitucionales presupuestarios y la prohibición de iniciativa congresal de gasto público y con la competencia del Poder Ejecutivo de administrar la hacienda pública.
74. Al respecto, se advierte que la ley impugnada modificó diversos artículos de una ley previa, la Ley 30291, publicada en el diario oficial *El Peruano*, el 22 de diciembre de 2014. Esta última tuvo como objeto central declarar en emergencia y de necesidad pública la reubicación de la población de la Zona Baja del distrito de Belén, ubicada en la provincia de Maynas, en el departamento de Loreto. Específicamente, respecto de dicha ley, la actual regulación impugnada:
 - i. Incorporó un segundo párrafo en el artículo 1; y
 - ii. Sustituyó las disposiciones complementarias finales segunda, tercera y cuarta.
75. La modificación del artículo 1 la Ley 30291, con base en la Ley 31232, aquí impugnada, introduce un cambio importante al establecer, en el segundo párrafo de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dicha disposición, que la población sujeta a reubicación será aquella que de manera voluntaria se acoja a los beneficios previstos en la ley.

76. A su vez, las disposiciones complementarias finales segunda, tercera y cuarta – sustituidas por la ley ahora impugnada– establecen diversas medidas orientadas a atender a la población de la zona. Concretamente, la Segunda y Tercera Disposiciones Finales Complementarias encargan al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento la “coordinación intersectorial” con el propósito de “concretar las alternativas de desarrollo para la población de la Zona Baja de Belén”, para lo cual debe considerarse “los instrumentos de planificación urbana, según la normatividad vigente, debiendo disponer los sectores involucrados de los recursos que se requieran de sus presupuestos institucionales”.
77. Mientras que la Cuarta Disposición Final Complementaria autoriza al ministerio antes mencionado “la construcción de viviendas en paralelo a la ejecución de obras de saneamiento y vialidad definitivas que se requieran en la zona de Varillalito, debiendo atender de manera más expeditiva las necesidades básicas de saneamiento de la población”; es decir, plantea la posibilidad de construir, en simultáneo, tanto las nuevas viviendas, como las obras que permitirán atender los servicios de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, y las carreteras o caminos que permitirá el acceso al lugar en donde se prevé reubicar a los vecinos de la Zona Baja de Belén (Varillalito).
78. Estas disposiciones, evidentemente, presuponen la necesidad de destinar recursos para la Zona Baja de Belén que inicialmente no se encontraban presupuestados.
79. Asimismo, se constata en autos que existen diversas observaciones que hizo el Poder Ejecutivo a la autógrafa de la que, posteriormente, sería la ley ahora impugnada, así como informes técnicos del sector competente sobre el proyecto inicial de mejoramiento integral *in situ* (“Belén Sostenible”) que lo descartan por su alto costo y por incompatibilidad con las recomendaciones hidrológicas de la autoridad técnica.
80. En este orden de ideas, al tratarse de una norma que acarrea costos futuros, una regulación como la ahora analizada requería haber sido iniciativa del Poder Ejecutivo y contar, necesariamente con los correspondientes informes favorables del MEF. Por el contrario, se verifica que el Poder Ejecutivo en todo momento, con base en argumentos técnicos y de índole presupuestaria, se opuso a la aprobación y vigencia de la ahora impugnada Ley 31232.
81. Con base en las consideraciones expuestas, corresponde declarar fundada de demanda.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la reubicación voluntaria de la población de la Zona Baja del distrito de Belén | 70

82. Sin perjuicio de ello, corresponde exhortar al Poder Ejecutivo para que garantice plenamente los derechos fundamentales de las personas que viven o vivían en la Zona Baja de Belén, es decir, tanto de las personas que han decidido reubicarse como de las que aún no lo hacen, con la premura y diligencia que corresponde a los contenidos mínimos de los derechos fundamentales sociales.

Por estas consideraciones, mi voto es como sigue:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda, y, por consiguiente, **INCONSTITUCIONAL** la Ley 31232. con relación a los derechos a la vida, salud, integridad y al medio ambiente, y el deber estatal de proteger a la población de amenazas contra su seguridad.
2. **INTERPRÉTESE** el artículo 79 de la Constitución, en el sentido de que los congresistas, salvo en lo que atañe a su propio presupuesto, carecen de la competencia para formular proposiciones de ley que constituyan fuente de creación o aumento del gasto público, tanto respecto del presupuesto vigente como respecto de presupuestos futuros.
3. **INTERPRÉTESE** que corresponde a la Comisión Bicameral de Presupuesto y de la Cuenta General de la República, próxima a instalarse, velar, preventivamente, por el cumplimiento estricto del artículo 79 de la Constitución. En ese sentido, tiene la obligación constitucional de declarar inadmisibles el trámite de todo proyecto de ley promovido por los congresistas cuyo contenido constituya fuente de creación o aumento de gasto público. Para tal efecto, de considerarlo necesario, deberá solicitar la opinión técnica del Ministerio de Economía y Finanzas.
4. **EXHORTAR** al Poder Ejecutivo para que garantice plenamente los derechos fundamentales de las personas que viven o vivían en la Zona Baja de Belén.

S.

MONTEAGUDO VALDEZ