EXP. N.° 03835-2018-PC/TC
CALLAO
HUMBERTO VICENTE RUGEL ROMERO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 20 días del mes de noviembre de 2019, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Blume Fortini, Miranda Canales, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez y Ferrero Costa, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, conforme al artículo 30-A del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, y el fundamento de voto del magistrado Blume Fortini, que se agrega.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Humberto Vicente Rugel Romero contra la resolución de fecha 25 de junio de 2018, expedida por la Segunda Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia del Callao, que declaró la conclusión del proceso.

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 9 de diciembre de 2013, don Humberto Vicente Rugel Romero interpuso demanda de cumplimiento contra la Comisión Ad Hoc creada por la Ley 29625, Ley de Devolución de Dinero del Fonavi a los Trabajadores que Contribuyeron al Mismo (Comisión Ad Hoc), solicitando el cumplimiento de la Ley 29625 y que, en consecuencia, se le entregue el Certificado de Reconocimiento de Aportes y Derechos del Fonavista (Cerad). Adicionalmente, solicita que el Cerad consigne un monto equivalente a S/36 482.91 (treinta y seis mil cuatrocientos ochenta y dos soles).

Contestación de la demanda

La Procuraduría Pública del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en representación de la Comisión Ad Hoc, deduce las excepciones de incompetencia por razón de la materia, oscuridad o ambigüedad en el modo de proponer la demanda y falta de legitimidad para obrar del demandante. Asimismo, contestó la demanda solicitando que se declare improcedente, pues según alega: i) para dilucidar la pretensión existe una vía idónea, cuál es el proceso contencioso-administrativo y ii) la norma cuyo cumplimiento se exige no cumple los requisitos mínimos del precedente recaído en el Expediente N 00168-2005-PC/TC, dado que el mandato no es incondicional, pues para su cumplimiento previamente se deberá cumplir con una serie de condiciones establecidas en el Reglamento de la Ley 29625, aprobado mediante Decreto Supremo

006-2012-EF. Agrega que el mandato cuyo cumplimiento se exige está sujeto a controversia compleja, pues la Ley 29625, y su reglamento, remiten a procedimientos que deben ser aprobados al interior de la Comisión Ad Hoc. Alega que la Secretaría Técnica de Apoyo a la Comisión Ad Hoc viene cumpliendo los procedimientos y actos exigidos por la Ley 29625, y su reglamento, que coadyuvan al proceso de devolución del dinero del Fonavi a los trabajadores que contribuyeron a este.

Resolución de primera instancia o grado

El Sexto Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia del Callao, mediante resolución de fecha 6 de marzo de 2015, declaró infundadas las excepciones deducidas. Asimismo, declaró la nulidad y conclusión del proceso por no cumplirse los requisitos exigidos por el precedente contenido en el Expediente 0168-2005-PC/TC. Se concluye que este es un mandato sujeto a controversia compleja y no es incondicional, puesto que no se encuentra establecido que el actor sea beneficiario de la Ley 29265, aún se deben determinar los aportes efectuados por el recurrente cuando fue trabajador y calcular el monto que le correspondería. Materialmente, entonces, la resolución de primera instancia o grado declaró improcedente la demanda.

Resolución de segunda instancia o grado

La Segunda Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia del Callao confirmó la sentencia de primera instancia o grado por similares consideraciones.

FUNDAMENTOS

Cuestión procesal previa

1. De acuerdo con el artículo 69 del Código Procesal Constitucional, la procedencia de la acción de cumplimiento se encuentra supeditada a que el demandante previamente haya reclamado, mediante documento de fecha cierta, el respeto de su derecho y que el demandado se haya ratificado en su incumplimiento o no lo conteste dentro del plazo establecido. Tal documento obra en autos a fojas 3, por lo que se tiene por satisfecho dicho presupuesto procesal.

Delimitación del asunto litigioso

2. En líneas generales, el recurrente solicita que la entidad emplazada cumpla el mandato legal contenido en la Ley 29625, Ley de Devolución de Dinero del Fonavi a los Trabajadores que Contribuyeron al Mismo, y su reglamento,

aprobado por el Decreto Supremo 006-2012-EF. En consecuencia, requiere que se le entregue el Cerad, el cual dado la magnitud de su aportes deberá contener el monto de S/36 482.91.

Análisis del caso concreto

3. De la pretensión esbozada por el recurrente, este Colegiado considera necesario señalar que este no resulta competente para pronunciarse respecto al monto de los aportes que le serán devueltos al recurrente, el cual se encontrará reflejado en el Cerad. El extremo de la pretensión carece de contenido constitucional, ya que el cálculo de las cantidades sujetas a devolución es un procedimiento que debe ser realizado por la entidad emplazada, según la documentación aportada por el fonavista beneficiario. Este último, en caso de no encontrarse de acuerdo con el cálculo realizado por la Comisión Ad Hoc, puede impugnarlo tanto administrativa como judicialmente. Consecuentemente, la pretensión consistente en que el Cerad contenga el monto de S/36 482.91 resulta improcedente.

4. Por consiguiente, en el caso de autos, corresponde abocarse únicamente a determinar si la pretensión del recurrente satisface o no las exigencias establecidas en el precedente contenido en el Expediente 0168-2005-PC/TC y los dispositivos legales respectivos.

5. El proceso de cumplimiento es un mecanismo para ejercer el control de regularidad del sistema jurídico, que coadyuva al cumplimiento de los fines de la Constitución Política. No obstante, su implementación está sujeta a que el mandato legal o administrativo cumpla las exigencias establecidas por el Tribunal Constitucional en el precedente contenido en la sentencia recaída en el Expediente 00168-2005-PC/TC, las cuales fueron desarrolladas en el fundamento 14:

> Para que el cumplimiento de la norma legal, la ejecución del acto administrativo y la orden de emisión de una resolución sean exigibles a través del proceso de cumplimiento, además de la renuencia del funcionario o autoridad pública, el mandato contenido en aquellos deberá contar con los siguientes requisitos mínimos comunes:
>
> a) Ser un mandato vigente.
> b) Ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitablemente de la norma legal o del acto administrativo.
> c) No estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares.
> d) Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento.

e) Ser incondicional.

Excepcionalmente, podrá tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria.

Adicionalmente, para el caso del cumplimiento de los actos administrativos, además de los requisitos mínimos comunes mencionados, en tales actos se deberá:

f) Reconocer un derecho incuestionable del reclamante.
g) Permitir individualizar al beneficiario.

6. En el presente caso, la demanda fue desestimada por las instancias o grados judiciales anteriores, al considerar que la Ley 29625 no contiene un mandato incondicional y, además, la pretensión del actor se encuentra sujeta a controversia compleja.

7. Al respecto, se debe señalar que, conforme a la Ley 29625, se debe efectuar un proceso de liquidación de aportaciones y derechos, conformándose una cuenta individual por cada fonavista. De igual forma, su reglamento indica que el fonavista beneficiario es aquella persona natural que "habiendo contribuido al FONAVI" esté "inscrito en el Padrón Nacional de Fonavistas y califique como beneficiario de la Ley de conformidad con los requisitos y procedimientos establecidos" en el referido reglamento. En ese sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en la sentencia correspondiente al Expediente 00012-2014-PI/TC, señala lo siguiente:

> En efecto, la Ley N° 29625 establece que se conformará una cuenta individual por cada fonavista (art. 2) y que una vez que se haya determinado los aportes individuales del fonavista se le hará entrega de su "certificado de reconocimiento de aportes [...]" (art 3). Asimismo, la Comisión ad Hoc, posteriormente a la reglamentación de dicha ley, hará entrega de los "certificados de reconocimiento" (art 4). De otro lado, en cuanto al plazo que tiene el Estado para cumplir con el pago, es preciso indicar que el artículo 8 de la Ley N° 29625, aprobada por referéndum, prevé que "Se iniciará la devolución efectiva [...] durante un periodo de ocho años. Cuyo inicio es declarado oficialmente por la Comisión Ad Hoc posterior a los 30 días de lo señalado en el artículo 4" por lo que se advierte que el evento designado como referencia en el artículo 8 es la entrega de los certificados de reconocimiento.

8. De lo expuesto, puede apreciarse que, si bien el cumplimiento de los artículos 3 y 4 de la Ley 29625 están sujetos a condiciones específicas —como conformar una cuenta individual por cada beneficiario y su correspondiente inscripción en el Padrón Nacional de Fonavistas—, de autos, se advierte que en el caso del recurrente tales condiciones han sido satisfechas. Evidencia de ello es la Resolución Administrativa 01293-2015/CAH-Ley N.° 29625, que lo reconoce como fonavista beneficiario, integrando el Segundo Grupo de Pago del Padrón Nacional de Fonavistas Beneficiarios, tal cual se puede verificar a partir de la consulta realizada en el portal web institucional de la Secretaría Técnica de Apoyo a la Comisión Ad Hoc (cfr. <https://www.fonavi-st.gob.pe/sifonavic3/index.jsp>. Consulta realizada el 5 de junio de 2019).

9. Así, a la fecha, ha quedado acreditado que el recurrente cumple las condiciones exigidas por los artículos 3 y 4 de la Ley 29625, y su reglamento, para que ampare su pretensión y, consecuentemente, se entregue el Certificado de Reconocimiento de Aportes y Derechos del Fonavista. Por lo tanto, corresponde estimar la presente demanda.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA EN PARTE** la demanda por haberse acreditado la vulneración a la eficacia de los mandatos legales.

2. **ORDENAR** a la Comisión Ad Hoc creada por la Ley 29625, Ley de Devolución de Dinero del FONAVI a los Trabajadores que Contribuyeron al Mismo, entregar al recurrente el Certificado de Reconocimiento de Aportes y Derechos del Fonavista.

3. **ORDENAR** a la Comisión Ad Hoc creada por la Ley 29625, Ley de Devolución de Dinero del FONAVI a los Trabajadores que Contribuyeron al Mismo, el pago de costos procesales a favor del recurrente, cuya liquidación se hará en ejecución de sentencia.

4. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda respecto a la pretensión consistente en que el Cerad deba contener un monto ascendente a S/36 482.91, debiéndose tener presente lo establecido en el fundamento 3 de la presente sentencia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

BLUME FORTINI

MIRANDA CANALES

RAMOS NÚÑEZ

SARDÓN DE TABOADA

LEDESMA NARVÁEZ

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

FERRERO COSTA

PONENTE
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 03835-2018-PC/TC
CALLAO
HUMBERTO VICENTE RUGEL ROMERO

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

Si bien concuerdo con declarar **FUNDADA** en parte la demanda, debo dejar aclarada mi posición sobre la decisión que he adoptado, en orden a mantener la coherencia que corresponde con el voto singular que emití respecto a la sentencia expedida el día 9 de diciembre de 2014 por el Tribunal Constitucional, en el proceso de inconstitucionalidad promovido por más de cinco mil ciudadanos contra la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 30114, que diera origen al Expediente 0012-2014-PI/TC; expediente que se menciona en el fundamento 7 de la sentencia de autos.

En tal dirección, expreso lo siguiente:

1. El artículo 1 de la Ley 29625, Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo, que fuera aprobada por referéndum, dispuso literalmente lo siguiente:

   "*Devuélvase a los trabajadores que contribuyeron al FONAVI, el total actualizado de sus aportes que fueron descontados de sus remuneraciones. Así mismo abónese a favor de cada trabajador beneficiario, los aportes de sus respectivos empleadores, el Estado y otros en la proporción que les corresponda debidamente actualizados.*"

2. Obsérvese que la devolución dispuesta por la aludida ley comprendía tanto los aportes de los trabajadores (que en adelante denominaré los fonavistas), de los empleadores, del Estado y de otros; devolución que debía efectuarse exclusivamente a favor de los fonavistas.

3. Ello en razón que el total de lo recaudado integró un fondo solidario que pasó a ser de propiedad exclusiva de los beneficiarios. Es decir, de los fonavistas.

4. Obsérvese, igualmente, que, en armonía con lo establecido en el artículo 2 de la mencionada ley, la devolución implicaba un proceso de liquidación de aportaciones y derechos en una cuenta individual por cada fonavista, con las actualizaciones del valor de las contribuciones a devolverse, aplicando la tasa de interés legal efectiva vigente durante todo el período comprendido entre junio de 1979 y el día en el que se efectúe la liquidación respectiva a favor de cada fonavista.

5. Conforme se aprecia de los artículos 1 y 2 de la Ley 29625, los fonavistas tenían derecho a recibir no solo el reintegro de sus aportes, sino también el reintegro de los aportes de sus empleadores, del Estado y otros, más los intereses respectivos.

6. El Tribunal Constitucional al resolver el proceso de inconstitucionalidad promovido contra la acotada Ley 29625, Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo, que fuera aprobada por referéndum,

mediante sentencia de fecha 26 de octubre de 2012, dictada en el Expediente 0007-2012-PI/TC, declaró infundada la demanda y consagró la total constitucionalidad de la norma impugnada; optando, empero, por hacer una interpretación restrictiva de los alcances de la devolución y lesiva a los fonavistas, constriñéndola únicamente a los aportes de estos últimos, con lo cual el Estado quedó favorecido al mantener en su poder y no devolver a los fonavistas los aportes de sus empleadores, del propio Estado y otros. Esta situación, ahora parece irreversible por haber adquirido la mencionada sentencia la calidad de cosa juzgada.

7. De otro lado, hago presente que las fórmulas de devolución que se han venido aplicando, en base a normas presupuestales y sus reglamentarias, no han respetado el que la devolución se haga por los reales aportes efectuados por cada fonavista, recurriendo a la fórmula de hacer simplemente un reparto a prorrata, proveniente de distribuir el fondo por repartir entre el número de fonavistas, sin importar su aporte real; situación que sin lugar a dudas lesiona el derecho de propiedad de los fonavistas, que se encuentra consagrado, entre otros, en los artículos 2, inciso 16), y 70 de la Constitución.

8. La sentencia dictada en el Expediente N° 0008-2017-PI/TC salvó esa afectación y dispuso que la devolución se haga en forma proporcional al aporte recibido y no a prorrata. Por ello, la suscribí en su momento con un fundamento de voto, otorgado así mi voto para alcanzar la inconstitucionalidad, pese a lo expresado en el voto singular que emití en el precitado Expediente 0012-2014-PI/TC.

9. En conclusión, acompaño la sentencia de mayoría dejando aclarado mi punto de vista, pues sigo considerando que lo ideal hubiese sido que se dispusiera la devolución a los fonavistas del total de aportes. Es decir, los de ellos, los de sus empleadores, los del Estado y los de otros.

S.

BLUME FORTINI

Lo que certifico:

.....
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL