



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04392-2018-PC/TC

CALLAO

ENRIQUE A. PANTA APONTE

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 13 días del mes de noviembre de 2019, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Blume Fortini, Miranda Canales, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez, Espinosa-Saldaña Barrera y Ferrero Costa, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Ramos Núñez, conforme al artículo 30-A del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional. Asimismo, se agregan los fundamentos de voto de los magistrados Blume Fortini y Sardón de Taboada.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Enrique A. Panta Aponte contra la resolución de fecha 27 de junio de 2018, expedida por la Segunda Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia del Callao, que, confirmando la resolución de primera instancia o grado, declaró la nulidad de todo lo actuado y dispuso la conclusión del proceso.

### ANTECEDENTES

#### Demanda

Con fecha 8 de noviembre de 2013, don Enrique A. Panta Aponte 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 haga entrega del Certificado de Reconocimiento de Aportes y Derechos del Fonavista (Cerad). Adicionalmente, solicita que el Cerad consigne un monto equivalente a S/66 112.93 (sesenta y seis mil ciento doce soles con noventa y tres céntimos).

#### 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, la cual es el proceso contencioso administrativo, y ii) la norma cuyo cumplimiento se exige no cumple con los requisitos mínimos del precedente recaído en el Expediente 00168-2005-PC/TC, dado que el mandato no es incondicional, pues para



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04392-2018-PC/TC

CALLAO

ENRIQUE A. PANTA APONTE

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. Agrega que la Secretaría Técnica de Apoyo a la Comisión Ad Hoc vienen cumpliendo con los procedimientos y actos exigidos por la Ley 29625 y su reglamento que coadyuvan al proceso de devolución del dinero del Fonavi a sus trabajadores contribuyentes.

#### **Resolución de primera instancia o grado**

El Sexto Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia del Callao, mediante resolución de fecha 6 de enero de 2015, declaró la nulidad de todo lo actuado y la conclusión del proceso, por considerar que la pretensión no cumplía con los requisitos exigidos por el precedente contenido en el Expediente 00168-2005-PC/TC, y concluyó que los dispositivos legales cuyo cumplimiento se exigían se encontraban sujetos a controversia compleja; asimismo, no era un mandato incondicional.

#### **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 haya contestado 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 con 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 haga entrega



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04392-2018-PC/TC  
CALLAO  
ENRIQUE A. PANTA APONTE

del Cerad; el cual, dada la magnitud de su aportes, deberá contener el monto de S/66 112.93.

### Análisis del caso concreto

3. Con relación al extremo de la pretensión de la demanda referida al monto de los aportes que le serán devueltos al recurrente que deberá constar en el Cerad, es necesario señalar que este Colegiado no resulta competente para pronunciarse al respecto, en cuanto se trata de una discusión que se sustrae del ámbito de protección del presente proceso, pues una de sus finalidades es la de asegurar la eficacia de los mandatos legales, para el caso en concreto, del artículo 3 y 4 de la Ley 29625, de devolución de dinero del Fonavi a los trabajadores que contribuyeron al mismo.

En suma, dicho extremo 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, con base en la documentación aportada por el fonavista beneficiario, y este último, en caso de no encontrarse de acuerdo con el cálculo realizado por la Comisión Ad Hoc, puede impugnarlo tanto administrativa como judicialmente. Por tanto, dicho pedido deviene en improcedente.

4. Ahora bien, corresponde analizar si la pretensión vinculada al otorgamiento del Certificado de Reconocimiento de Aportes y Derechos del Fonavista (Cerad), satisface o no las exigencias establecidas en el precedente contenido en el Expediente 00168-2005-PC/TC y los dispositivos legales correspondientes.
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 con las exigencias establecidas por el Tribunal Constitucional en el precedente contenido en la sentencia recaída en el Expediente 00168-2005-PC/TC; las que fueron desarrolladas en el fundamento 14 de dicho precedente:

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:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04392-2018-PC/TC

CALLAO

ENRIQUE A. PANTA APONTE

- 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.

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, es necesario 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 el mismo 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,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04392-2018-PC/TC  
CALLAO  
ENRIQUE A. PANTA APONTE

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 está sujeto a condiciones específicas, como conformar una cuenta individual por cada beneficiario y su 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 001-2016/CAH-Ley N.º 29625, por la cual la Comisión Ad Hoc le reconoce la condición de fonavista beneficiario, integrándolo en el Quinto Grupo de Pago del Padrón Nacional de Fonavistas Beneficiarios; tal cual se puede verificar de la consulta realizada al 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 13 de noviembre de 2019).
9. Así, a la fecha ha quedado acreditado que el recurrente cumple con las condiciones exigidas por los artículos 3 y 4 de la Ley 29625 y su reglamento para que ampare su pretensión y, consecuentemente, se le haga entrega del 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04392-2018-PC/TC  
CALLAO  
ENRIQUE A. PANTA APONTE

4. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda respecto a la pretensión consistente en que el Cerad deba contener un monto ascendente a S/66 112.93, 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 MIRANDA CANALES

**Lo que certifico:**

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04392-2018-PC/TC  
CALLAO  
ENRIQUE A. PANTA APONTE

### 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04392-2018-PC/TC  
CALLAO  
ENRIQUE A. PANTA APONTE

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04392-2018-PC/TC  
CALLAO  
ENRIQUE A. PANTA APONTE

### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Si bien concuerdo con el sentido del fallo, emito el presente fundamento de voto, pues considero necesario precisar que las excepciones deducidas por la Procuraduría Ad Hoc del Ministerio de Economía y Finanzas, en representación de la Comisión Ad Hoc creada por la Ley 29625, Ley de Devolución de Dinero del Fonavi a los Trabajadores que contribuyeron al mismo, fueron declaradas infundadas mediante Resolución 8, de 6 de enero de 2015, emitida por el Sexto Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia del Callao (folios 146 a 153), decisión que, al no ser impugnada, quedó consentida.

S.

SARDÓN DE TABOADA

**Lo que certifico:**

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