



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04765-2018-PC/TC

CALLAO

LUIS FELIPE GUERRERO GRIMALDO

## 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, Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera, y Sardón de Taboada.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Luis García Albarracín, abogado de don Luis Felipe Guerrero Grimaldo, contra la resolución de fecha 6 de setiembre del 2018, a fojas 201, expedida por la Primera Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia del Callao que declaró improcedente la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

#### **Demanda**

Con fecha 17 de setiembre del 2013, don Luis Felipe Guerrero Grimaldo 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, solicitando que se dé cumplimiento a diversas disposiciones de ella. En consecuencia, requiere que se le haga entrega del Certificado de Reconocimiento de Aportes y Derechos del Fonavista (Cerad). Adicionalmente, solicita que en el Cerad se consigne un monto equivalente a S/54 609.84 (cincuenta y cuatro mil seiscientos nueve soles con ochenta céntimos).

#### **Contestación a la demanda**

Con fecha 16 de octubre de 2013, el procurador público a cargo de los asuntos jurídicos del Ministerio de Economía y Finanzas se apersona al proceso, deduce las excepciones de incompetencia por razón de la materia, de ambigüedad en el modo de proponer la demanda y falta de legitimidad para obrar del demandante, y contesta la demanda señalando que debe ser declarada improcedente o infundada, pues considera que no cumple con los requisitos establecidos en el precedente recaído en el expediente 00168-2005-PC/TC, ello en la medida en que la entrega del Cerad se encuentra condicionada a una serie de procedimientos y actos preparatorios regulados en el reglamento de la Ley 29625.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04765-2018-PC/TC

CALLAO

LUIS FELIPE GUERRERO GRIMALDO

### Resolución de primera instancia o grado

El Sexto Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia del Callao, mediante resolución de fecha 30 de noviembre del 2015, declaró improcedente la demanda, pues, a su juicio, el mandato contenido en la Ley 29625 se encuentra sujeto a controversia compleja, pues no se ha establecido si el demandante resulta ser beneficiario de dicha ley, además porque no resulta ser incondicional, ya que previamente se debe seguir el procedimiento establecido en su reglamento, con lo cual no cumple con los requisitos exigidos por el precedente contenido en el expediente 00168-2005-PC/TC.

### Resolución de segunda instancia o grado

Por resolución de fecha 6 de setiembre del 2018, la Primera Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia del Callao confirmó la resolución que declaró improcedente la demanda por los mismos fundamentos que la apelada.

## FUNDAMENTOS

### Cuestión procesal previa

1. De acuerdo con el artículo 69 del Código Procesal Constitucional, la procedencia de la demanda 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 requisito 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 y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo 006-2012-EF. En consecuencia, requiere que se le haga entrega del Certificado de Reconocimiento de Aportes y Derechos del Fonavista; el cual deberá de contener el monto de S/54 609.84.
3. En principio, es necesario precisar que a este Colegiado no le corresponde pronunciarse sobre el monto preciso que deberá contener el Cerad, pues dicha pretensión carece de contenido constitucional y es un cálculo que debe ser realizado por la entidad emplazada, conforme a ley y al procedimiento para la liquidación de

MP1



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04765-2018-PC/TC

CALLAO

LUIS FELIPE GUERRERO GRIMALDO

los aportes efectuados al Fonavi establecido en los fundamentos jurídicos 46 a 54 de la sentencia recaída en el expediente 00008-2017-PI/TC, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de noviembre de 2018, pudiendo, en su caso, ser cuestionado en la vía ordinaria.

4. Por consiguiente, corresponde únicamente determinar si la demanda de cumplimiento satisface las exigencias establecidas en el precedente contenido en el expediente 00168-2005-PC/TC y los dispositivos legales correspondientes.

#### Análisis del caso concreto

5. El proceso de cumplimiento es un mecanismo para ejercer el control de la 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. Estos requisitos fueron desarrollados en el fundamento jurídico 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:

- 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 [...].

6. En el presente caso, la demanda ha sido desestimada por las instancias precedentes al considerar que el mandato legal establecido en Ley 29625 está sujeto a controversia compleja y por cuanto no resulta ser incondicional, pues se encuentra condicionado al cumplimiento de procedimientos previos que permitan determinar si el accionante es beneficiario de la mencionada ley.

MP



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04765-2018-PC/TC

CALLAO

LUIS FELIPE GUERRERO GRIMALDO

7. Conforme a lo señalado en la Ley 29625, Ley de Devolución de Dinero del Fonavi a los Trabajadores que Contribuyeron al Mismo, se debe efectuar un proceso de liquidación de aportaciones y derechos conformándose una cuenta individual por cada fonavista. De igual forma, el Decreto Supremo 006-2012-EF 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 reglamento. En el mismo sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 00012-2014-PI/TC señaló 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 Ley 29625 y la subsecuente entrega del Cerad están sujetos al cumplimiento de determinadas condiciones como conformar una cuenta individual por cada beneficiario y su inscripción en el Padrón Nacional de Fonavistas, se tiene de autos que, en el caso del recurrente, tales condiciones ya han sido satisfechas; evidencia de ello es la Resolución Administrativa 001-2015/CAH-Ley N.º 29625, que lo reconoce como beneficiario del Primer Grupo de Pago del Padrón Nacional de Fonavistas; situación que 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.fonavist.gov.pe/sifonavic2/>>. Consulta realizada el 3 de julio del 2019), así como se advierte de folios 170 y 171. Por consiguiente, el cumplimiento del mandato legal de entregar al recurrente el Certificado de Reconocimiento de Aportes y Derechos del Fonavista, dispuesto por la Ley 29625, a la fecha es plenamente exigible. Por lo tanto, corresponde estimar la presente demanda.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04765-2018-PC/TC

CALLAO

LUIS FELIPE GUERRERO GRIMALDO

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, 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, el pago de costos procesales a favor del recurrente, cuya liquidación se hará en ejecución de sentencia.
4. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en lo demás que contiene.

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 04765-2018-PC/TC

CALLAO

LUIS FELIPE GUERRERO

GRIMALDO

### FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA LEDESMA NÁRVAEZ

Estando de acuerdo con que la presente demanda sea declarada **FUNDADA EN PARTE** por haberse acreditado la vulneración a la eficacia de los mandatos legales e **IMPROCEDENTE** en lo demás que contiene, debo precisar que si bien considero que este Colegiado no resulta competente para pronunciarse respecto al monto que debe contener el Cerad, pues dicha pretensión carece de contenido constitucional y es un cálculo que debe ser realizado por la entidad emplazada, conforme a ley; me aparto de lo expuesto en el fundamento 3, en lo referido a la sentencia recaída en el Expediente 0008-2017-PI/TC, pues en dicha resolución emití un voto singular contrario al criterio asumido por la mayoría.

S.

LEDESMA NARVÁEZ

**Lo que certifico:**

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04765-2018-PC/TC

CALLAO

LUIS FELIPE GUERRERO GRIMALDO

### 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 04765-2018-PC/TC  
CALLAO  
LUIS FELIPE GUERRERO GRIMALDO

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 04765-2018-PC/TC

CALLAO

LUIS FELIPE GUERRERO  
GRIMALDO

### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Me adhiero a lo señalado por el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera sobre la inexistencia de un derecho a la eficacia de las normas legales y los actos administrativos, su-puestamente tutelado por el proceso de cumplimiento.

En efecto, como refiere mi colega, el objeto de este proceso es el acatamiento de una obligación legal o administrativa, no la protección de un derecho concebido en el prece-dente Villanueva (Expediente 0168-2005-PC/TC). Acompaño esta postura, además, porque va en la línea de oposición al reconocimiento indiscriminado de derechos.

S.

SARDÓN DE TABOADA

**Lo que certifico:**

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04765-2018-PC/TC

CALLAO

LUIS FELIPE GUERRERO GRIMALDO

### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con el sentido de lo resuelto por mis colegas, pero considero necesario efectuar algunas precisiones, las cuales desarrollo a continuación:

1. El proceso de cumplimiento, conocido inicialmente en el Perú como “acción de cumplimiento”, fue incorporado al ordenamiento jurídico nacional con la Constitución de 1993, y más precisamente en el sexto considerando de su artículo 200, precepto que a saber señala lo siguiente:

“Artículo 200.- Son garantías constitucionales:

(...) 6. La Acción de Cumplimiento, que procede contra autoridad renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley. (...)”

2. Como es posible advertir rápidamente, lo que aquí está en juego es el cumplimiento de “normas legales” o “actos administrativos”. Por ello, el objeto del proceso de cumplimiento no es entonces tutelar un supuesto “derecho a la eficacia de los mandatos legales”, como se señala en el punto resolutorio 1 del fallo, siguiendo así una discutible aseveración formulada en el caso “Maximiliano Villanueva Valverde” (STC 0168-2005-PC/TC), sino el acatamiento de una obligación de carácter legal o administrativo, el cual debe contener además un *mandamus* exigible conforme a los requisitos establecidos como precedente constitucional en la ya mencionada sentencia recaída en el Expediente 0168-2005-PC/TC.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

**Lo que certifico:**

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