



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 114/2022

EXP. N.º 02086-2021-PA/TC

SANTA

OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL

RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 10 de marzo de 2022, los magistrados Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini y Ledesma Narváez (con fundamento de voto), han emitido la sentencia que resuelve:

Declarar **INFUNDADA** la demanda por no haberse acreditado la vulneración de los derechos invocados.

Asimismo, el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, en fecha posterior, votó a favor de la sentencia.

Por su parte, el magistrado Sardón de Taboada formuló un voto singular en el que declara improcedente la demanda.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y los votos antes referidos, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

SS.

FERRERO COSTA
SARDÓN DE TABOADA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
LEDESMA NARVÁEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02086-2021-PA/TC
SANTA
OFICINA DE NORMALIZACIÓN
PREVISIONAL

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 10 días del mes de marzo de 2022 el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Ferrero Costa, Sardón de Taboada, Miranda Canales, Blume Fortini y Ledesma Narváez, pronuncia la siguiente sentencia, con el fundamento de voto de la magistrada Ledesma Narváez y el voto singular del magistrado Sardón de Taboada que se agregan. Se deja constancia que el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera votará en fecha posterior.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Jhon Delton Gonzales Rodríguez, apoderado judicial de la Oficina de Normalización Previsional (ONP), contra la resolución de fojas 91, de 18 de marzo de 2021, expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia del Santa, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

La recurrente, mediante escrito de 20 de enero de 2020, promovió el amparo de autos con el objeto de que se declare la nulidad de las siguientes resoluciones judiciales: (i) Resolución 4, de 7 de junio de 2019 (folios 7 vuelta), expedida por el Tercer Juzgado Especializado en lo Civil de la Corte Superior de Justicia del Santa, que declaró fundada en parte la demanda de amparo interpuesta en su contra por don Víctor Manuel Maguiña Baca y le ordenó el pago de la bonificación del Fondo Nacional de Ahorro Público (Fonahpu), más devengados e intereses legales; (ii) Resolución 8, de 10 de octubre de 2019 (folios 12), expedida por la Segunda Sala Civil del mismo distrito judicial, que confirmó la Resolución 4; y (iii) Resolución 9, de 7 de noviembre de 2019 (folios 16 vuelta), que ordenó el cumplimiento de lo ejecutoriado (Expediente 913-2018).

Alega que la cuestionada sentencia de vista contiene una motivación aparente, pues no se ha verificado el correcto cumplimiento de la norma aplicable al caso. Asimismo, agrega que no se han expresado suficientemente las razones por las cuales se considera que el requisito de inscripción en los plazos previstos para gozar de la bonificación Fonahpu no sería exigible de conformidad con el ordenamiento legal. Denuncia la violación de su derecho fundamental al debido proceso, en su manifestación a la motivación de las resoluciones judiciales.

El Segundo Juzgado Civil de Chimbote, mediante la Resolución del 29 de enero de 2020 (fojas 44), declaró improcedente la demanda, por considerar que el contraamparo ha sido promovido con el propósito de revisar lo resuelto en el amparo primigenio.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02086-2021-PA/TC
SANTA
OFICINA DE NORMALIZACIÓN
PREVISIONAL

La Sala revisora confirmó la apelada, por similares fundamentos.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La demanda tiene por objeto que se declare la nulidad de las siguientes resoluciones judiciales: (i) Resolución 4, de 7 de junio de 2019 (folios 7 vuelta), expedida por el Tercer Juzgado Especializado en lo Civil de la Corte Superior de Justicia del Santa, que declaró fundada la demanda de amparo interpuesta en su contra por don Víctor Manuel Maguiña Baca y le ordenó el pago de la bonificación del Fondo Nacional de Ahorro Público (Fonahpu), más devengados e intereses legales; (ii) Resolución 8, de 10 de octubre de 2019 (folios 12), expedida por la Segunda Sala Civil del mismo distrito judicial, que confirmó la Resolución 4; y (iii) Resolución 9, de 7 de noviembre de 2019 (folios 16 vuelta), que ordenó el cumplimiento de lo ejecutoriado (Expediente 913-2018). En rigor, los cuestionamientos de la demandante se engloban en la presunta transgresión al derecho a la motivación de las resoluciones judiciales.
2. De manera preliminar a la dilucidación de la presente controversia, este Tribunal Constitucional estima necesario pronunciarse sobre una cuestión procesal previa, referida al doble rechazo liminar que ha sido decretado por los juzgadores de las instancias precedentes.
3. Este Tribunal, en su jurisprudencia, ha dejado establecido que el rechazo liminar de la demanda de amparo es una alternativa a la que solo cabe acudir cuando no exista margen de duda respecto de su improcedencia; es decir, cuando de una manera manifiesta una demanda se encuentra condenada al fracaso, y que a su vez restringe la atención oportuna de otras demandas constitucionales que merecen un pronunciamiento urgente sobre el fondo. De este modo, si existen elementos de juicio que admitan un razonable margen de debate o discusión, la aplicación de la figura del rechazo liminar resultará impertinente.
4. En efecto, tal como se advierte de autos, la demanda pone en evidencia, que la pretensión está relacionada con el contenido constitucionalmente protegido de los derechos fundamentales al debido proceso, a la tutela jurisdiccional efectiva, el derecho a la igualdad de trato, entre otros.
5. Siendo ello así, el Tribunal Constitucional, en atención a los principios de celeridad y economía procesal recogidos en el artículo III del título preliminar del nuevo Código Procesal Constitucional, considera pertinente emitir pronunciamiento de fondo, máxime si no se genera indefensión para los jueces emplazados, toda vez que la Procuraduría Pública del Poder Judicial, se apersonó al proceso (cfr. fojas 62 y 63), lo que implica que el derecho de defensa no se ha visto afectado en tanto ha



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02086-2021-PA/TC
SANTA
OFICINA DE NORMALIZACIÓN
PREVISIONAL

tenido conocimiento oportuno de la existencia del presente proceso.

Análisis de la controversia

6. Este Tribunal Constitucional recuerda que, en la sentencia emitida en el Expediente 4853-2004-AA/TC y en el marco de lo establecido por la normativa procesal constitucional, así como de su posterior desarrollo jurisprudencial, ha señalado que el proceso de «amparo contra amparo», así como sus demás variantes (amparo contra *habeas corpus*, amparo contra cumplimiento, amparo contra acción popular, etc.), es un régimen procesal de naturaleza atípica o excepcional cuya procedencia se encuentra sujeta a determinados supuestos o criterios, entre los cuales cabe mencionar que «solo procede cuando la vulneración constitucional resulte evidente o manifiesta» y que «su habilitación se condiciona a la vulneración de uno o más derechos constitucionales, independientemente de la naturaleza de los mismos».
7. Igualmente, cabe mencionar que el derecho fundamental a la debida motivación de las resoluciones se encuentra reconocido en el artículo 139, inciso 5, de la Constitución Política. Se trata de una manifestación del derecho fundamental al debido proceso (artículo 139, inciso 3, de la Norma Fundamental), el cual se encuentra comprendido en lo que el Código Procesal Constitucional denomina tutela procesal efectiva, una de cuyas manifestaciones es, en efecto, el derecho a la obtención de una resolución fundada en Derecho (artículo 4 del CPC).
8. Tal como ha expuesto este Tribunal en reiterada jurisprudencia, el derecho fundamental al debido proceso y, concretamente, el derecho a la debida motivación de las resoluciones, no es un derecho que reduzca su ámbito de protección al espacio de las decisiones jurisdiccionales, sino que se extiende a toda situación en la que un acto de poder tenga competencia para adoptar decisiones sobre la esfera subjetiva de la persona humana, específicamente, sobre sus derechos (cfr. Sentencia 02050-2002-PA/TC, fundamento 12, siguiendo diversas sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso del Tribunal Constitucional v. Perú, sentencia de 31 de enero de 2001, párr. 69; Caso Baena Ricardo y otros v. Panamá, sentencia de 2 de febrero de 2001, párr. 124-127; Caso Ivcher Bronstein v. Perú, sentencia de 6 de febrero de 2001, párr. 105). De ahí que el deber de motivar debidamente las resoluciones, además de otros ámbitos, rija también en el marco de los procedimientos administrativos (cfr. Sentencias 00091-2005-PA/TC, fundamento 9, párrafos 3, 5 a 8; 05514-2005-PA/TC, fundamento 5; 00744-2011-PA/TC, fundamento 4; entre otras).
9. En el presente caso, la recurrente alega que las resoluciones que cuestiona, no han expresado suficientemente las razones por las cuales se considera que el requisito de inscripción en los plazos previstos para gozar de la bonificación Fonahpu no sería exigible. Sobre el particular, se observa, que la actuación judicial que a entender de la ONP conculca el invocado derecho fundamental no califica como



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02086-2021-PA/TC
SANTA
OFICINA DE NORMALIZACIÓN
PREVISIONAL

evidente, pues, contrariamente a lo alegado por la parte demandante, este Tribunal considera que la resolución cuestionada sí se encuentra debidamente motivada, y ha respetado las exigencias propias de una motivación suficiente y en observancia de los principios de coherencia y no contradicción; es decir, cumple con justificar su decisión.

10. En efecto, en la sentencia de vista que se impugna se da cuenta que al haber adquirido la bonificación de Fonahpu el carácter de pensionable en el Sistema Nacional de Pensiones mediante la Ley 27617, se constituyó en intangible y de obligatorio cumplimiento. En tal sentido, lo alegado por la demandante carece de sustento, dado que, por mandato legal, actualmente el Fonahpu ostenta la calidad de concepto pensionable, razón por la cual no corresponde exigir a los pensionistas del Decreto Ley 19990 y Decreto Ley 20530, mayores requisitos a los establecidos en la mencionada ley, pues de hacerlo, tal actuación estatal administrativa o judicial, contravendría el principio de jerarquía normativa.
11. Consecuentemente, este Tribunal considera que las decisiones judiciales que se cuestionan han sido adoptadas sin lesionar ninguno de los derechos fundamentales que invoca la entidad administrativa demandante, razón por la cual corresponde desestimar la demanda.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda por no haberse acreditado la vulneración de los derechos invocados.

Publíquese y notifíquese.

SS

FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
LEDESMA NARVÁEZ

PONENTE BLUME FORTINI



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02086-2021-PA/TC
SANTA
OFICINA DE NORMALIZACIÓN
PREVISIONAL

FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

Emito el presente voto porque, si bien comparto lo finalmente decidido por la mayoría de mis colegas, deseo precisar los alcances de mi posición.

Por lo general, en casos previos en los que la Oficina de Normalización Previsional ha cuestionado, a través de una demanda de amparo contra amparo, pretende cuestionar pronunciamientos estimatorios relativos a la bonificación Fonahpu, he considerado que dichas pretensiones debían ser declaradas como improcedentes, y ello en la medida en que el “amparo contra amparo” se configura como un mecanismo extraordinario que no debería ser empleado para revisar el criterio jurisdiccional asumido por las autoridades.

Sin embargo, en este caso he decidido apoyar el proyecto que declara como infundada la demanda, ya que, por el principio de economía procesal, estimo que es lo más adecuado para resolver de forma célere esta controversia.

Sin perjuicio de lo hasta aquí expuesto, también considero que es pertinente efectuar algunas consideraciones respecto del denominado como “Nuevo Código Procesal Constitucional”. Teniendo en cuenta que en el presente caso se aplica el Nuevo Código Procesal Constitucional, Ley 31307, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 23 de julio de 2021, es mi deber de jueza constitucional dejar constancia de que dicha ley es manifiestamente contraria a la Constitución y que cuando ha sido sometida a control del Tribunal Constitucional mediante un proceso de inconstitucionalidad [Expedientes 00025-2021-PI/TC y 00028-2021-PI/TC], tres magistrados, en una motivación sin ningún sustento y tan sólo de tres párrafos, han hecho posible que dicha ley, pese a su inconstitucionalidad, se aplique sin ningún cuestionamiento.

En otras palabras, *el poder de los votos y no el de las razones jurídicas* ha caracterizado la historia de esta ley: el Poder Legislativo tenía los votos, así es que sin mayor deliberación e incumpliendo su propio reglamento, aprobó la ley.

Luego, el Tribunal Constitucional, con tres votos que no tenían mayor justificación y alegando un argumento sin fundamento, convalidó dicho accionar del Poder Legislativo. Serán la ciudadanía, la opinión pública o la academia, entre otros, los que emitirán su punto de vista crítico para que estas situaciones no se repitan. Un Código Procesal Constitucional, que se debería constituir en una de las leyes más importantes del ordenamiento jurídico peruano, dado que regula los procesos de defensa de los derechos fundamentales y el control del poder, **tiene hoy una versión que está vigente por el poder de los votos y no de las razones jurídicas**. Es claro que ello deslegitima el Estado de Derecho y en especial la justicia constitucional.

Este nuevo código es inconstitucional, irrefutablemente, por vicios formales (más allá de los vicios materiales). Lo voy a exponer de modo breve:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02086-2021-PA/TC
SANTA
OFICINA DE NORMALIZACIÓN
PREVISIONAL

La Ley 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional, por ser una **Ley Orgánica** (artículo 200 de la Constitución), no debió ser exonerada del dictamen de comisión. El artículo 73 del Reglamento del Congreso regula las etapas del procedimiento legislativo así como la excepción para que la Junta de Portavoces pueda exonerar a algunas etapas de tal procedimiento, pero además, y esto es lo más relevante, establece de modo expreso que “**Esta excepción no se aplica a** iniciativas de reforma constitucional, de **leyes orgánicas** ni de iniciativas sobre materia tributaria o presupuestal”.

Asimismo, concordante con el artículo antes citado, el artículo 31-A, inciso 2, del Reglamento del Congreso de la República, regula, entre otras competencias de la Junta de Portavoces, “La exoneración, previa presentación de escrito sustentado del Grupo Parlamentario solicitante y con la aprobación de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados, de los trámites de envío a comisiones y prepublicación”, y luego, expresamente, establece que “**Esta regla no se aplica a** iniciativas de reforma constitucional, de **leyes orgánicas** ni de iniciativas que propongan normas sobre materia tributaria o presupuestal, de conformidad con lo que establece el artículo 73 del Reglamento del Congreso”.

Como se aprecia, el Reglamento del Congreso, en tanto norma que forma parte del bloque de constitucionalidad, dispone que en los casos de leyes orgánicas, **la Junta de Portavoces no puede exonerar del envío a comisiones en ningún supuesto.**

En el caso de las observaciones del Presidente de la República a la autógrafa de una proposición aprobada, éstas “**se tramitan como cualquier proposición**” [de ley] (artículo 79 del Reglamento del Congreso).

Por tanto, ante las observaciones del Presidente de la República a una proposición de ley correspondía tramitarla como cualquier proposición de ley y, como parte de dicho trámite, enviarla a la respectiva comisión, resultando prohibido que la Junta de Portavoces exonere del trámite de envío a comisión cuando se trata de leyes orgánicas.

En el caso del Nuevo Código Procesal Constitucional, mediante sesión virtual de la Junta de Portavoces celebrada el 12 de julio de 2021 se acordó exonerar del dictamen a las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de Ley, pese a que se trataba de una ley orgánica.

Esta exoneración resultaba claramente contraria al propio Reglamento del Congreso y con ello al respectivo bloque de constitucionalidad, por lo que correspondía declarar la inconstitucionalidad del Nuevo Código Procesal Constitucional por haber incurrido en vicios formales.

El Congreso de la República no respetó el procedimiento de formación de la ley que el mismo fijó.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02086-2021-PA/TC
SANTA
OFICINA DE NORMALIZACIÓN
PREVISIONAL

Carece de fundamento el argumento de los tres magistrados que salvaron esta ley. Ellos sostienen que conforme al último párrafo del artículo 79 del Reglamento del Congreso, el trámite de una autógrafa de ley observada por el Presidente de la República debe pasar a comisión sólo si fue exonerada inicialmente de dicho trámite, de modo que en el caso del Nuevo Código Procesal Constitucional, al haber pasado ya por una comisión dictaminadora [antes de su primera votación], podía exonerarse a la autógrafa observada de dicho código.

Este argumento de los tres magistrados es incorrecto pues dicho párrafo es aplicable sólo cuando se trata de leyes distintas a las leyes orgánicas o de reforma constitucional, entre otras.

Lo digo una vez más. En el caso de las leyes orgánicas la Junta de Portavoces del Congreso de la República está prohibida de exonerar el envío a comisiones. Las observaciones del Presidente de la República a la autógrafa del Nuevo Código Procesal Constitucional debieron recibir un dictamen de la comisión respectiva y, por tratarse de una ley orgánica, no podían ser objeto de ninguna exoneración sobre el trámite a comisión.

Pese a la manifiesta inconstitucionalidad del Nuevo Código Procesal Constitucional y atendiendo a que, formalmente, una sentencia del Tribunal Constitucional, con el voto de tres magistrados, ha convalidado, **en abstracto** y **por razones de forma**, dicho código, debo proceder a aplicarlo en el caso de autos, reservándome el pronunciamiento en los casos que por razones de fondo se pueda realizar el respectivo control de constitucionalidad.

En ese sentido, como lo he precisado, considero que en este caso corresponde declarar **INFUNDADA** la demanda.

S.

LEDESMA NARVÁEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02086-2021-PA/TC
SANTA
OFICINA DE NORMALIZACIÓN
PREVISIONAL

VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con el sentido de la ponencia presentada en este caso concreto, en virtud de los argumentos que allí se encuentran expresados.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02086-2021-PA/TC
SANTA
OFICINA DE NORMALIZACIÓN
PREVISIONAL

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Con el mayor respeto por las opiniones de mis colegas magistrados, emito el presente voto singular:

En el presente caso, la recurrente ONP, argumentando la vulneración de su derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales, cuestiona lo siguiente: (i) Resolución 4, de 7 de junio de 2019 (folios 7 vuelta), expedida por el Tercer Juzgado Especializado en lo Civil de la Corte Superior de Justicia del Santa, que declaró fundada en parte la demanda de amparo interpuesta en su contra por don Víctor Manuel Maguiña Baca y le ordenó el pago de la bonificación del Fondo Nacional de Ahorro Público (Fonahpu), más devengados e intereses legales; (ii) Resolución 8, de 10 de octubre de 2019 (folios 12), expedida por la Segunda Sala Civil del mismo distrito judicial, que confirmó la Resolución 4; y (iii) Resolución 9, de 7 de noviembre de 2019 (folios 16 vuelta), que ordenó el cumplimiento de lo ejecutoriado (Expediente 913-2018).

Sostiene que las resoluciones cuestionadas contienen una motivación aparente, pues no verificaron el correcto cumplimiento de la norma aplicable al caso. Asimismo, no expresaron suficientemente las razones por las cuales se considera que el requisito de inscripción en los plazos previstos para gozar de la bonificación Fonahpu no sería exigible de conformidad con el ordenamiento legal.

Sin embargo, desde un análisis externo, aprecio que lo objetado es la determinación, interpretación y ulterior aplicación del marco normativo que regula aquella bonificación al problema jurídico planteado en el proceso de amparo subyacente, lo cual, desde luego, resulta notoriamente improcedente, puesto que la actuación judicial que la ONP considera que conculca sus derechos fundamentales no califica como evidente, pues, contrariamente a lo argumentado por dicha entidad, las resoluciones cuestionadas cumplen con explicar las razones en las que se funda.

En esa línea de pensamiento, no corresponde examinar la corrección de lo finalmente decidido en las resoluciones cuestionadas, como si el proceso de *amparo contra amparo* fuera un recurso adicional a los contemplados en el Código Procesal Constitucional, a través del cual pueda examinarse, en sede de instancia, la apreciación fáctica y jurídica plasmada en ellas.

En consecuencia, considero que la demanda de amparo debe ser declarada **IMPROCEDENTE**, en aplicación del artículo 5. Numeral 1. Del pretérito Código Procesal Constitucional —aplicable al presente caso por razón de temporalidad—; ahora recogido en el artículo 7. Numeral 1. Del Nuevo Código Procesal Constitucional.

S.

SARDÓN DE TABOADA