



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03781-2018-PC/TC  
CALLAO  
JUAN LAURA ESCOBAR

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 26 días del mes de junio de 2019, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Blume Fortini, Miranda Canales, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez, Espinosa-Saldaña Barrera y Ferrero Costa, pronuncia la siguiente sentencia, con el fundamento de voto del magistrado Miranda Canales que se agrega. Y el fundamento de voto del magistrado Blume Fortini.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Juan Laura Escobar contra la resolución de fojas 187, de fecha 17 de julio de 2018, 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 3 de marzo de 2014, don Juan Laura Escobar 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 el cumplimiento de esta 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/19 993.47 (diecinueve mil novecientos noventa y tres soles y cuarenta y siete 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 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 viene cumpliendo con los procedimientos y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03781-2018-PC/TC

CALLAO

JUAN LAURA ESCOBAR

actos exigidos por la Ley 29625 y su reglamento, que coadyuvan al proceso de devolución del dinero del Fonavi a los trabajadores contribuyentes.

### **Resoluciones de primera instancia o grado**

El Tercer Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia del Callao, mediante Resolución 3, de fecha 22 de julio de 2016, declaró extemporánea las excepciones deducidas y la contestación de demanda, y mediante Resolución 5, de fecha 15 de agosto de 2016, declaró improcedente la demanda, por considerar que la pretensión no cumplía con los requisitos exigidos por el precedente contenido en el Expediente 0168-2005-PC/TC, concluyendo que este no es un mandato incondicional, puesto que la inclusión de la recurrente al padrón de beneficiarios del Fonavi se encuentra sujeta a una serie de procedimientos cuya calificación depende de la Comisión Ad Hoc.

### **Resolución de segunda instancia o grado**

La Primera 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 del proceso de cumplimiento se encuentra supeditada a que el demandante previamente haya reclamado, mediante documento de fecha cierta, el cumplimiento del deber legal o administrativo, y que el demandado se haya ratificado en su incumplimiento o no haya contestado dentro del plazo de 10 días útiles siguientes a la presentación de la solicitud. 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, el Decreto Supremo 006-2012-EF. En consecuencia, requiere que se le haga entrega del Cerad, el cual deberá mencionar el monto de S/19 993.47.
3. Se advierte 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, y que puede, en su caso, ser cuestionada en la vía ordinaria. Consecuentemente, la

ML



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03781-2018-PC/TC  
CALLAO  
JUAN LAURA ESCOBAR

pretensión consistente en que el Cerad contenga el monto de S/19 993.47 resulta improcedente.

4. Por consiguiente, corresponde únicamente determinar si el presente proceso de cumplimiento satisface o no las exigencias del precedente contenido en el Expediente 0168-2005-PC/TC y los dispositivos legales correspondientes.

#### Análisis del caso concreto

5. El proceso de cumplimiento es un mecanismo para ejercer el control de 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:

- 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 que, 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, y conformarse una cuenta individual por cada fonavista. De igual forma, su reglamento indica que el

mm



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03781-2018-PC/TC  
CALLAO  
JUAN LAURA ESCOBAR

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, 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 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 tales condiciones ya han sido satisfechas; evidencia de ello es que el recurrente está reconocido como fonavista beneficiario del Grupo de Pago N.º 8 del Padrón Nacional de Fonavistas Beneficiarios, conforme 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/sifonavic1/index.jsp>>, consulta realizada el 20 de marzo de 2019).
9. Siendo 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. Por consiguiente, el cumplimiento del mandato legal de entregar al recurrente el Certificado de Reconocimiento de Aportes y Derechos del Fonavista, dispuesto por los artículos 3 y 4 de la Ley 29625, a la fecha es plenamente exigible. Por tanto, corresponde estimar la presente demanda.

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

MP



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03781-2018-PC/TC

CALLAO

JUAN LAURA ESCOBAR

### 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 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

11/11/18 7

\_\_\_\_\_  
PONENTE RAMOS NÚÑEZ

**Lo que certifico:**

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03781-2018-PC/TC  
CALLAO  
JUAN LAURA ESCOBAR

### 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**

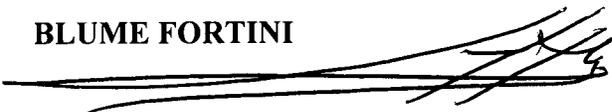
EXP. N.º 03781-2018-PC/TC  
CALLAO  
JUAN LAURA ESCOBAR

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 03781-2018-PC/TC  
CALLAO  
JUAN LAURA ESCOBAR

### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Si bien me encuentro de acuerdo con el sentido de lo resuelto en la presente resolución, sin embargo considero necesario efectuar cierta precisión a lo señalado en el fundamento jurídico 3 de la misma. Así pues, sobre el monto que según el recurrente debe contener su Certificado de Reconocimiento de Aportes y Derechos del Fonavista (Cerad), esta es 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 de la Ley 29625, de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo.

S.

  
MIRANDA CANALES

**Lo que certifico:**

  
Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL