



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 361/2022

EXP. N.º 03321-2021-PA/TC
ICA
OFICINA DE
NORMALIZACIÓN
PREVISIONAL (ONP)

RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 15 de setiembre de 2022, los magistrados Morales Saravia, Pacheco Zerga, Ferrero Costa, Gutiérrez Ticse (con fundamento de voto), Domínguez Haro, Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich han emitido la sentencia que resuelve:

Declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y el voto antes referido, 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.

MORALES SARAVIA
PACHECO ZERGA
FERRERO COSTA
GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03321-2021-PA/TC
ICA
OFICINA DE NORMALIZACIÓN
PREVISIONAL (ONP)

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 15 días del mes de septiembre de 2022, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Morales Saravia, Pacheco Zerga, Ferrero Costa, Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro, Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich, pronuncia la siguiente sentencia, con el fundamento de voto del magistrado Gutiérrez Ticse que se agrega.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por la Oficina de Normalización Previsional (ONP) contra la resolución de fojas 123, de fecha 10 de setiembre de 2021, expedida por la Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Ica, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 9 de abril de 2021 (f. 65), la ONP interpone demanda de amparo contra: (1) el Tercer Juzgado de Trabajo de Ica, con la finalidad de que se declare nula la Resolución 3 (f. 43), de fecha 8 de noviembre de 2019, que declaró fundada la demanda contencioso-administrativa interpuesta por don Porfirio Augusto Espino Gonzales (Expediente 1164-2019); y contra (2) la Sala Laboral Permanente de la Corte Superior de Justicia de Ica, a efectos de que se declare nula la Resolución 9 (f. 58), de fecha 3 de noviembre de 2020, que confirmó la Resolución 3, que ordenó que se incorpore la bonificación que otorga el Fondo Nacional de Ahorro Público (Fonahpu) en la pensión percibida por don Porfirio Augusto Espino Gonzales, y que se pague el reintegro de los devengados y los intereses legales correspondientes.

La ONP alega que las resoluciones cuestionadas han vulnerado su derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales. Aduce, básicamente, que las resoluciones cuestionadas no contienen una suficiente motivación, debido a que contravienen o no toman en cuenta la jurisprudencia sobre el plazo para solicitar la bonificación que la entidad recurrente considera aplicable al caso, y porque no se justifica suficientemente por qué la bonificación del Fonahpu tiene carácter de “pensionable”, al margen de lo dispuesto en el Decreto Supremo 028-2002-EF.

El Tercer Juzgado Civil – Sede Central de la Corte Superior de Justicia de Ica mediante Resolución 1 (f. 85), de fecha 23 de abril de 2021, declaró improcedente la demanda, por considerar que la recurrente se limita a exponer argumentos y hechos del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03321-2021-PA/TC
ICA
OFICINA DE NORMALIZACIÓN
PREVISIONAL (ONP)

proceso laboral ordinario, pero que los procesos constitucionales no tienen por finalidad revisar las resoluciones de procesos ordinarios, ni analizar los criterios o la jurisprudencia allí discutida o aplicada. Asimismo, argumenta que se limita a mencionar derechos supuestamente implicados, pero no fundamenta la vulneración.

La Sala superior competente, mediante Resolución 6 (f. 123), de fecha 10 de setiembre de 2021, confirmó la Resolución 1. Considera que los jueces demandados motivaron adecuadamente su decisión, y que es evidente que la entidad demandante pretende que se revise el criterio desarrollado por los jueces ordinarios, lo que de ninguna manera puede ser efectuado por el juez constitucional, pues dicha atribución es competencia de la justicia ordinaria.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto de la demanda es que se declare nula la Resolución 3 (f. 43), de fecha 8 de noviembre de 2019, del Tercer Juzgado de Trabajo de Ica, que declaró fundada la demanda contencioso-administrativa interpuesta por don Porfirio Augusto Espino Gonzales en el Expediente 1164-2019, y ordenó que se incorpore la bonificación que otorga el Fondo Nacional de Ahorro Público (Fonahpu) en la pensión percibida por don Porfirio Augusto Espino Gonzales, y que se pague el reintegro de los devengados y los intereses legales correspondientes; y nula la Resolución 9 (f. 58), de fecha 3 de noviembre de 2020, emitida por la Sala Laboral Permanente de la Corte Superior de Justicia de Ica, que confirmó la precitada Resolución 3.
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 jueces constitucionales 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03321-2021-PA/TC
ICA
OFICINA DE NORMALIZACIÓN
PREVISIONAL (ONP)

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, 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, todo ello aunado a la avanzada edad del demandante vencedor (Porfirio Augusto Espino Gonzales) en el proceso subyacente (Expediente 1164-2019); 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 104), pidió el uso de la palabra en segunda instancia (f. 117), y fue notificada con la sentencia de vista (f. 134, vuelta), lo que implica que su derecho de defensa no se ha visto afectado, en tanto ha tenido conocimiento oportuno de la existencia del presente proceso.

Análisis del caso

6. Este Tribunal Constitucional recuerda que, en la sentencia emitida en el Expediente 04853-2004-AA/TC y en el marco de lo establecido por la normativa procesal constitucional, así como de su posterior desarrollo jurisprudencial, ha dejado sentado 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 Nuevo 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 9).
8. Tal como ha expuesto este Tribunal en reiterada jurisprudencia, el derecho



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03321-2021-PA/TC
ICA
OFICINA DE NORMALIZACIÓN
PREVISIONAL (ONP)

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 y a consideración de este Tribunal, la resolución cuestionada sí se encuentra debidamente motivada, y ha respetado las exigencias propias de una motivación suficiente, en observancia de los principios de coherencia y no contradicción; es decir, cumple con justificar debidamente 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 demandante, razón por la cual corresponde desestimar la demanda.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03321-2021-PA/TC
ICA
OFICINA DE NORMALIZACIÓN
PREVISIONAL (ONP)

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MORALES SARA VIA
PACHECO ZERGA
FERRERO COSTA
GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH**

PONENTE DOMÍNGUEZ HARO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03321-2021-PA/TC
ICA
OFICINA DE NORMALIZACIÓN
PREVISIONAL (ONP)

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

Sin perjuicio de suscribir la ponencia, considero necesario expresar los fundamentos adicionales que paso a detallar:

1. Considero cuestionable que un ente estatal utilice la vía del amparo para cuestionar resoluciones judiciales favorables a pensionistas que hayan sido emitidas por el Poder Judicial. Ello, no solo porque atenta contra el fin supremo del Estado, como es la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad, sino también porque supone un uso inadecuado de los recursos humanos y económicos de los entes estatales, pues estos se dedican a continuar o cuestionar procesos ya decididos por las instancias correspondientes en favor de los pensionistas.
2. Sobre el particular, el artículo 47 de la Constitución señala que “[l]a defensa de los intereses del Estado estará a cargo de los Procuradores Públicos, conforme a ley”; dispositivo constitucional que ha sido desarrollado por el Decreto Legislativo 1326, Decreto Legislativo que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado, cuyo artículo 24 señala en forma expresa que “[l]as entidades públicas tienen, como órgano de defensa jurídica, una Procuraduría Pública, conforme a su ley de creación”.
3. En el proceso de autos -al igual que muchos otros procesos- se aprecia que la ONP contrata abogados privados con el significativo gasto económico que ello demanda, debido a que -de conformidad con la Resolución Jefatural 025-2021-ONP/JF del 17 de marzo de 2021, que aprueba la Directiva 002-2021-ONP/JF “Sobre fiscalización posterior de expedientes administrativos del Sistema Nacional de Pensiones”- dicha entidad no cuenta con un Procurador Público, por lo que -en tanto se implemente la Procuraduría Pública de la ONP- cualquier mención a ella se remite a la Oficina de Asesoría Jurídica.
4. Complementariamente a ello, según el artículo 5, inciso 12, de la Ley 28532, que establece la reestructuración integral de la Oficina de Normalización Previsional, son funciones y facultades del Jefe de la ONP “otorgar los poderes que sean necesarios para representar o defender los intereses de la ONP y de los sistemas previsionales a cargo”, siendo esta la razón por la que, en la práctica, la ONP otorga poder por escritura pública para ejercer la representación en sus procesos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03321-2021-PA/TC
ICA
OFICINA DE NORMALIZACIÓN
PREVISIONAL (ONP)

judiciales ⁽¹⁾.

5. Esta situación ha sido advertida desde hace años, al extremo que en el año 2018 se presentó un Proyecto de Ley (3388/2018-CR) que propuso la creación de la Procuraduría Pública Especializada en Asuntos Previsionales como parte de la Procuraduría General del Estado, ante los gastos en contratación de estudios de abogados que ascendió a cerca de 17 millones de soles en el año 2017. El proyecto fue archivado en el 2021.
6. Así las cosas, considero que debe **EXHORTARSE** a la ONP para que realice las gestiones necesarias a efectos de crear su Procuraduría Pública, con miras a evitar que los recursos del Estado sean utilizados para debatir indefinidamente sobre derechos previsionales reconocidos por el Poder Judicial mediante sentencias firmes, siendo también una modalidad indebida de afectación al patrimonio del estado.

S.

GUTIÉRREZ TICSE

¹ La excepción a lo señalado lo constituyen los procesos que se encuentren contemplados bajo la Nueva Ley Procesal del Trabajo, en los cuales la representación de la ONP es ejercida por el Procurador Público Especializado en Materia Hacendaria del Ministerio de Economía y Finanzas, de conformidad con la Resolución del Procurador General del Estado 042-2020-PGE/PG del 06.09.2020.