



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PLENO JURISDICCIONAL  
Expediente 0012-2014-PI/TC

# SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**Caso FONAVI 2014**

CIUDADANOS C. CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**Asunto**

Demanda de inconstitucionalidad contra la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 30114, de Presupuesto del Sector Público

Magistrados firmantes:

SS.

URVIOLA HANI  
MIRANDA CANALES  
RAMOS NÚÑEZ  
SARDÓN DE TABOADA  
LEDESMA NARVÁEZ  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



## TABLA DE CONTENIDOS

|   |    |
|---|----|
| I. CUESTIONES PRELIMINARES.....   | 3  |
| A. PETITORIO CONSTITUCIONAL.....  | 3  |
| B. DEBATE CONSTITUCIONAL .....  | 3  |
| B-1. Demanda .....  | 3  |
| B-2. Contestación de la demanda.....                                      | 4  |
| C. FIJACIÓN DE PUNTOS CONTROVERTIDOS .....                                | 4  |
| II. FUNDAMENTOS .....   | 4  |
| A. EXAMEN DEL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO .....                           | 5  |
| B. EXAMEN DE LA SUPUESTA VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA PROPIEDAD .....     | 9  |
| C. SOBRE LA NECESIDAD DE EMITIR UNA SENTENCIA MANIPULATIVA-REDUCTORA..... | 13 |
| III. FALLO .....  | 15 |



## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 9 días del mes de diciembre de 2014, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Urviola Hani, presidente; Miranda Canales, vicepresidente; Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera, con los fundamentos de voto de los magistrados Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera y con el voto singular del magistrado Blume Fortini.

### I. CUESTIONES PRELIMINARES

#### A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Más de cinco mil ciudadanos, por medio de su representante, interponen una demanda de inconstitucionalidad con fecha 4 de junio de 2014 y tras alegar la violación de los artículos 105, 2.16 y 70 de la Constitución, plantean como pretensión declarar la inconstitucionalidad por la forma y por el fondo de la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 30114.

#### B. DEBATE CONSTITUCIONAL

El accionante y el demandado postulan una serie de razones o argumentos sobre la constitucionalidad de la norma objetada que, a manera de resumen, se presentan a continuación.

##### B-1. DEMANDA

La demanda se sustenta en los siguientes argumentos:

- Que, la disposición impugnada, por la forma contravendría los límites establecidos en el artículo 105 de la Constitución, toda vez que para su aprobación no se solicitó el dictamen correspondiente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, ni se ha exonerado de dicho dictamen.
- Que, asimismo, vulneraría el derecho a la propiedad al disponer que la devolución de dinero del Fondo Nacional de Vivienda (Fonavi) sólo corresponderá a quienes se registraron hasta el 31 de agosto de 2014 en el padrón de beneficiarios, y al circunscribir la devolución de los aportes únicamente a las contribuciones recaudadas de los trabajadores, omitiendo incluir los aportes efectuados por los empleadores, el Estado y otras instituciones.



### B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Dado que lo que se impugna es una ley, la defensa de su constitucionalidad le ha correspondido al Congreso de la República, quien a través de su apoderado contesta la demanda negándola y contradiciéndola en todos sus extremos, sobre la base de los siguientes argumentos:

- Que, en cuanto a la inconstitucionalidad formal, si bien la disposición impugnada no se encontraba en el texto original de la Ley 30114, ello no constituye un quebrantamiento al procedimiento legislativo, pues ésta fue materia de debate en la Sesión de Pleno del Congreso de 28 de noviembre de 2013.

Que, con relación al fondo, el circunscribir la devolución a los aportes de los trabajadores no contraviene su derecho a la propiedad, toda vez que los aportes de los empleadores, el Estado y otras entidades no afectaron directa ni indirectamente el patrimonio de los beneficiarios de la Ley 29625, de devolución de dinero del Fonavi a los trabajadores que contribuyeron al mismo.

### C. FIJACIÓN DE PUNTOS CONTROVERTIDOS

Determinada la posición de las partes del proceso, es preciso que el Tribunal Constitucional defina los temas a desarrollar.

- ¿El dispositivo impugnado incurre en violación formal de la Norma Fundamental?
- ¿El dispositivo impugnado contraviene el derecho a la propiedad de los beneficiarios de la Ley 29625?

## II. FUNDAMENTOS

1. Sobre la base de los argumentos esgrimidos por las partes, este Tribunal analizará el artículo objeto de impugnación constitucional, partiendo por el examen formal para luego pasar a uno de fondo, el cual dice lo siguiente:

*Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final.*- Dispónese que la devolución a que se refiere la Ley 29625, comprenderá la totalidad de las contribuciones recaudadas de los trabajadores dependientes e independientes, de acuerdo con la información del Ministerio de Economía y Finanzas, el Banco de la Nación y la SUNAT, siendo los beneficiarios aquellos que se hayan registrado hasta el 31 de agosto de 2014 y que se encuentren en el respectivo padrón de beneficiarios que elabore la Comisión a que se refiere la Ley 29625, excluyendo a quienes, directa o indirectamente, se hubieran beneficiado con los recursos a que se refiere el Decreto Ley 22591, y sus modificatorias.

El proceso de Liquidaciones de las Aportaciones y Derechos y la conformación de la Cuenta Individual de aportes por cada beneficiario, a que se refiere la Ley 29625, se efectuará en función a los periodos de aportación que se determinen para cada



beneficiario por edades; correspondiendo a cada período aportado el resultado de dividir el total de los recursos a devolver entre la cantidad de beneficiarios multiplicado por el promedio de períodos aportados.

La Comisión a que se refiere la Ley 29625 se aprobará semestralmente, mediante resolución, el padrón de beneficiarios, para la devolución de aportes priorizando a los mayores de 65 años o personas con discapacidad, entre 55 y 65 años de edad y los menores de 55 años de edad.

Todas las entidades públicas y privadas deberán remitir, a solo requerimiento, la información de los beneficiarios de la Ley 29625.

#### A. EXAMEN DEL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO

2. Respecto a la inconstitucionalidad formal, el Tribunal Constitucional tiene reconocido que ésta implica una violación de las normas procedimentales o del *iter* legislativo. En ese sentido, pueden dar lugar a este tipo de infracción el quebrantamiento del procedimiento legislativo previsto en la Constitución; el tratamiento de una materia reservada directamente por la Constitución a otra fuente formal específica del derecho; o la expedición de norma por un órgano constitucionalmente incompetente para hacerlo (fundamento 22 de la STC 0020-2005-PI/TC).
3. En el presente caso, a juicio de los accionantes, la disposición impugnada incurre en una violación de las normas procedimentales del *iter* legislativo, pues conforme se aprecia del dictamen emitido por la Comisión de Presupuesto y Cuenta General del Congreso de la República, la misma no fue discutida ni aprobada en dicha sede. El accionado por su parte sostiene que la referida incorporación de la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 30114 durante la Sesión de Pleno del Congreso de fecha 28 de noviembre de 2013, se encuentra amparada en el artículo 76.2.a de su Reglamento, donde se reconoce el derecho de los congresistas de hacer proposiciones referidas a la creación y aumento del gasto público durante el debate del Presupuesto, por lo que a su entender la disposición impugnada no adolecería de vicio procedimental alguno, máxime si fue ratificada por el Ejecutivo en el decurso del debate.
4. La Constitución, en tanto *norma normarum*, es fuente de producción normativa (STC 0047-2004-AI/TC), por lo que el quebrantamiento del procedimiento en el seno del Congreso para aprobar un proyecto de ley implica un supuesto de inconstitucionalidad (STC 0003-2008-PI/TC), máxime si la propia Constitución impone límites en el proceso de producción de la legislación y fija controles para que esos límites no sean rebasados por el legislador (fundamento 15 de la STC 0009-2008-PI/TC), tal como puede sostenerse respecto de la Ley de Presupuesto.
5. Al igual que otras leyes ordinarias, ésta es un acto *prima facie* de decisión legislativa -aunque con un trámite diferenciado debido a su especial naturaleza e importancia- que otorga eficacia y valor jurídico a la política económica y financiera del Estado. Así, corresponde, en primer término, al Poder Ejecutivo,



enviar al Congreso el proyecto de ley de presupuesto, dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año (artículo 78 de la Constitución). Dentro de las cuarenta y ocho horas posteriores a su presentación, el Presidente del Congreso convoca a una sesión extraordinaria destinada a la sustentación del proyecto de ley por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas, los cuales deberán hacer especial referencia a las prioridades del gasto y las fuentes de financiamiento. Dicha presentación es seguida de un debate, con intervención de los voceros de grupos parlamentarios, luego de lo cual, el proyecto es publicado en el diario oficial *El Peruano* y derivado a la Comisión de Presupuesto, la que los analiza en sesiones públicas. El debate de la ley de presupuesto se inicia el 15 de noviembre y debe ser aprobada con el voto favorable de por lo menos la mitad más uno del número de los Congresistas presentes en Sesión de Pleno del Congreso, dentro de un plazo que vence el 30 de noviembre de cada año (artículo 80 segundo párrafo de la Constitución, desarrollado por el artículo 81.c del Reglamento del Congreso) sin que quepa delegación legislativa a la Comisión Permanente (artículos 77, 101.4 y 102.4 de la Constitución). El proyecto se encuentra, asimismo, exonerado del requisito de doble votación (artículo 78 del Reglamento del Congreso). Finalmente, se prevé que cuando la autógrafa de la ley no sea remitida al Poder Ejecutivo hasta la fecha señalada, entrará en vigor el proyecto propuesto por éste, que será promulgado mediante decreto legislativo sin necesidad de ley autoritativa alguna (artículo 80 de la Constitución).

6. De lo hasta ahora expuesto cabe indicar que si bien el principio de colaboración de poderes está presente en el proceso de elaboración de la Ley de Presupuesto, la propia Constitución otorga preeminencia al Congreso de la República en esta materia, toda vez que, conforme al principio representativo (artículo 43 de la Constitución), la regla general es que la Ley de Presupuesto sea aprobada por éste (artículos 77, 102.1 y 102.4 de la Constitución), salvo en un caso específico (artículo 80 de la Constitución). Es así como, lejos de estar obligado a aprobar la propuesta de previsión de ingresos y gastos que el Ejecutivo le presente, corresponde al Poder Legislativo, determinar cómo se distribuyen los montos y la asignación de las partidas que, en definitiva, son los recursos del pueblo (fundamento 27 de la STC 0004-2004-CC/TC), previa discusión pública o incorporación de las modificaciones requeridas, concretizando de esta manera el control parlamentario de la política económica y financiera del Estado. Precisamente en esa lógica, el artículo 76.2.a del Reglamento del Congreso reconoce a los miembros del Congreso la facultad de presentar propuestas de creación y aumento de gasto público, pero no a través de un proyecto de ley independiente (artículo 79 de la Constitución), sino únicamente durante el debate público del Presupuesto.
7. Ahora bien, en referencia a la ley objeto de cuestionamiento en el presente proceso, se puede afirmar -como lo expresan los accionantes- que la Septuagésima



Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 30114 no fue materia de análisis por el Dictamen del Proyecto de Ley 2594/2013-PE, que proponía la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014 ([http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/DictamenesFuturo/A4DCE23A3592FC7805257C2400703C3C/\\$FILE/PRESUPUESTO\\_2594-2013-PE\\_Txt.Fav.Mayor%C3%ADa.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/DictamenesFuturo/A4DCE23A3592FC7805257C2400703C3C/$FILE/PRESUPUESTO_2594-2013-PE_Txt.Fav.Mayor%C3%ADa.pdf)), emitido por la Comisión Parlamentaria de Presupuesto y Cuenta General de la República el 14 de noviembre de 2013. Es cierto también que -como alega el accionado- dicha disposición fue incorporada a pedido de un congresista durante la Sesión de Pleno del Congreso de fecha 28 de noviembre de 2013, conforme aparece del Diario de Debates del Congreso correspondiente a la Sesión 18 B de la Primera Legislatura Ordinaria de 2013 ([http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905257C320032AF68/\\$FILE/PL0-2013-18B.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905257C320032AF68/$FILE/PL0-2013-18B.pdf)).

8. Siendo así, este Tribunal entiende que si bien la incorporación de una modificación al Proyecto de Ley de Presupuesto, remitido por el Ejecutivo, o a su texto sustitutorio, propuesto por la Comisión de Presupuesto y Cuenta General del Congreso, se encuentra constitucionalmente permitida (de acuerdo con el principio representativo del artículo 43 de la Constitución, y de forma más específica por el artículo 76.2.a del Reglamento del Congreso), dicha posibilidad está sujeta a los límites propios de la naturaleza de la ley en debate -en este caso, la Ley de Presupuesto-, es decir que las modificaciones no pueden ser contrarias a la función constitucional específica de esta ley ni contravenir sus características esenciales, sobre todo si uno de los supuestos de inconstitucionalidad formal puede tener lugar cuando un tipo de ley regule una materia reservada directamente por la Constitución a otra fuente formal específica del derecho, razón por la cual es necesario verificar si la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 30114 se adecúa a la especial naturaleza que la Constitución reconoce a la Ley de Presupuesto.
9. Conforme lo establece el artículo 77 de la Constitución, *la administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso*, de tal manera que en éste se deben consignar los ingresos y gastos previsibles debidamente equilibrados para la ejecución del ejercicio presupuestal de un año concreto. En ese sentido, se fija el alcance de las competencias de las entidades del Estado en materia económico-financiera de acuerdo a un factor cualitativo (especificidad y finalidad de la materia presupuestal), otro cuantitativo (monto máximo a gastar), y uno de carácter temporal (anualidad). Sus características esenciales (fundamento 10 de la STC 0004-2004-CC/TC), identifican a la Ley de presupuesto como un acto (i) de previsión y ordenamiento destinado a regular la función económica y financiera del Estado; (ii) de autorización de ejecución del gasto público concedida por el Congreso mediante ley expresa y especial; (iii) con plazo legal determinado y expiratorio para la autorización de ejecución del gasto público -que es un año, luego del cual cesa su vigencia-; (iv) con existencia esencial de ejecución del



gasto público, bajo responsabilidad funcional y con medidas de control para el correcto uso de la autorización concedida; y, (v) con programación y ejecución concordante con los criterios de eficiencia de las necesidades sociales básicas y de descentralización.

10. Nuestro sistema constitucional señala en líneas generales el contenido normativo mínimo que las disposiciones de la ley presupuestaria deben incluir (normas estrictamente presupuestarias). En efecto, el artículo 77 de la Constitución, en la parte pertinente señala que *“La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: Gobierno Central e instancias descentralizadas. El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización”*. Asimismo, de acuerdo al artículo 78 de la Constitución la ley presupuestaria no puede ser aprobada *“sin partida destinada al servicio de la deuda pública”*. Bajo esa lógica, la Ley 28411, General del Sistema Nacional de Presupuesto, recoge una serie de principios aplicables a la materia, también recogidos en la STC 0004-2004-CC/TC, entre los que se encuentran los de equilibrio presupuestario (los recursos a asignar deben estar equilibrados con la previsible evolución de los ingresos); universalidad y unidad (todos los ingresos y gastos del sector público así como todos los presupuestos de las entidades que lo comprenden se sujetan a la ley de presupuesto); y, exclusividad presupuestal (contiene exclusivamente disposiciones de orden presupuestal).
11. Sin perjuicio de ello, y dada la transversalidad de los efectos de la Ley de Presupuesto es posible encontrar disposiciones de carácter general en materias propias de una ley ordinaria -salvo aquellas materias constitucionalmente proscritas- que guardan directa relación con la implementación de la política económico-financiera en general y la ejecución del presupuesto público en especial, en la medida en que tienen incidencia directa en su ejecución. En consecuencia, esta ley presenta, (i) un contenido mínimo, necesario e indisponible, constituido por la expresión cifrada de ingresos y la habilitación de gastos, y (ii) un contenido posible o eventual que puede afectar a materias distintas a ese núcleo esencial. Sin embargo, resulta evidente que este contenido eventual sólo tiene cabida dentro de límites estrictos, de tal manera que no puede desvirtuar la naturaleza presupuestaria de dicha ley, ni suponer que las materias ordinarias allí reguladas no puedan ser modificadas o dejadas sin efecto por otra norma con rango de ley. Tales materias deberán cumplir dos condiciones mínimas: que exista una conexión directa -no genérica, eventual o incierta- de la materia con los gastos e ingresos que constituyen el Presupuesto o con los criterios de política económica general del que dicho Presupuesto es el instrumento; y la justificación de que la inclusión sea un complemento necesario para una ejecución más eficiente o eficaz del Presupuesto, y que no suponga una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, que obstaculice sus facultades de examen y enmienda o afecte eventualmente el principio de





seguridad jurídica. El cumplimiento de estas dos condiciones resulta necesario para garantizar que la Ley de Presupuesto no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional (incluso, a nivel de jurisprudencia comparada un criterio similar ha sido acogido por el Tribunal Constitucional español en fundamento 12 de la STC 63/1986 y fundamento 4.a de la STC 76/1992).

12. Por último, la Constitución también señala -de manera expresa o implícita- aquello que la ley de presupuesto no puede contener. Una prohibición expresa lo constituye el artículo 74 de la Constitución, según el cual, las leyes de presupuesto "no pueden contener normas sobre materia tributaria". De igual manera, el artículo 77 prohíbe que los préstamos procedentes del Banco Central de Reserva o del Banco de la Nación se contabilicen como ingreso fiscal. El artículo 78 por su parte, dispone que "no pueden cubrirse con empréstitos los gastos de carácter permanente". Asimismo, y como parte del bloque de constitucionalidad, la Ley 28411, establece que a fin de garantizar el equilibrio presupuestario, se encuentra prohibido "incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente" (artículo I del Título Preliminar), así como, comprometer o devengar gastos, por cuantía superior al monto de los créditos presupuestarios autorizados (artículo 27.1 de la Ley 28411), o "crear Entidades a través de disposiciones de la Ley de Presupuesto del Sector Público" (Primera Disposición Final).
13. En el presente caso, este Colegiado entiende que si bien la materia regulada en la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 30114 no se enmarca dentro del contenido necesario ni imposible de la Ley de Presupuesto, sí lo hace dentro de su contenido eventual a modo de complemento para una ejecución eficiente del Presupuesto del Sector Público dentro del Año Fiscal 2014, y es que conforme se advierte de su redacción que delimita a los beneficiarios de la Ley 29625, los conceptos que serán devueltos, el modo de cálculo de los mismos, entre otros aspectos, dicha disposición impugnada se encuentra dirigida a autorizar una ejecución de gasto público dentro del periodo presupuestal de vigencia de la ley, por lo que su incorporación en dicha Ley de Presupuesto no constituye una infracción formal a la Constitución. Asimismo, este criterio fue implícitamente reconocido en el fundamento 28 de la STC 007-2012-PI/TC.

#### **B. EXAMEN DE LA SUPUESTA VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA PROPIEDAD**

14. Establecida la constitucionalidad formal de la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 30114, corresponde ahora determinar si ésta contraviene el derecho a la propiedad de los beneficiarios de la Ley 29625, de devolución de dinero del Fonavi a los trabajadores que contribuyeron al mismo.
15. En este ítem, la parte accionante cuestiona la disposición impugnada en dos extremos, el primero referido a que la devolución dispuesta en la Ley 29625 sólo



comprenderá a la totalidad de las contribuciones recaudadas de los trabajadores dependientes e independientes, y el segundo, vinculado a los beneficiarios de dicha devolución, donde se incluye únicamente a aquellos que se hayan registrado hasta el 31 de agosto de 2014 y se encuentren en el respectivo padrón de beneficiarios elaborado por la Comisión *Ad hoc*, y se excluye a quienes, directa o indirectamente, se hubieran beneficiado con los recursos a que se refiere el Decreto Ley 22591, de creación del Fondo Nacional de Vivienda, y sus modificatorias. El accionado por su parte sostiene que tales límites respecto a los alcances de la devolución dispuesta en la Ley 29625 son acordes con el desarrollo jurisprudencial previo de este Tribunal.

**En cuanto a la restricción de la devolución únicamente a lo que aportaron los fonavistas**

16. A fin de establecer si este extremo de la demanda resulta vulneratorio del derecho a la propiedad, se hace necesario precisar el desarrollo jurisprudencial que ha tenido el Tribunal Constitucional respecto al Fondo Nacional de Vivienda. Así, en primer lugar se ha negado respecto a su naturaleza que el Fonavi tenga condición de tributo, pues, no fue expresamente definido como tal por el legislador (principio de reserva de ley previsto en el artículo 74 de la Constitución); su administración fue encomendada en su momento al Banco de la Vivienda, persona jurídica distinta al Estado; y, desde su inicio no estuvo destinado a la realización de obras públicas o de actividades estatales (contribución) ni a la prestación de un servicio directo al contribuyente (tasa), sino a la progresiva satisfacción de la necesidad de vivienda de los trabajadores (fundamento 2 de la STC 3283-2007-PA/TC; fundamento 5 de la STC 5180-2007-PA/TC). Este criterio dio lugar a la emisión de la Ley 29625, de devolución de dinero del Fonavi a los trabajadores que contribuyeron al mismo, aprobada mediante referéndum, cuya constitucionalidad también fue analizada por el Tribunal en la STC 0007-2012-PI/TC, donde reitera que si bien el Fonavi careció de las características de un fondo individual –por lo que los mecanismos de devolución pudieron ser carácter colectivo– (fundamento 8.b de la STC 5180-2007-PA/TC), la ciudadanía ya optó –mediante referéndum– por la devolución individual de los aportes de los trabajadores que fueron sustraídos de su patrimonio sin cumplir la finalidad preestablecida del fondo (fundamento 7 de la referida STC 0007-2012-PI/TC).

17. De otro lado, el Tribunal fue bastante claro al establecer que la devolución individual de los aportes realizados por el Estado, los empleadores, u otras entidades, no es constitucional, toda vez que la devolución de aquellos aportes que no afectaron el patrimonio de los fonavistas sería contraria al deber del Estado de promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación (artículo 44 de la Constitución). Lo que correspondía en ese sentido era una recomposición de estos aportes, a través de un fondo colectivo y solidario, que sea destinado al mismo fin social para el cual se constituyó el Fonavi –la satisfacción del derecho a la vivienda de aquellos



fonavistas que no tienen un acceso adecuado a ella-, que tome en cuenta el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental a la vivienda – seguridad jurídica de la tenencia, condiciones de habitabilidad de la vivienda, acceso a servicios básicos, entre otros-, y que priorizara a las poblaciones vulnerables o aquellas que gocen de especial protección constitucional (fundamentos 63 y 66 de la STC 0007-2012-PI/TC). Es así que el punto resolutivo 2 de dicha sentencia dispone la interpretación del artículo 1 de la Ley 29625, en el sentido de que la devolución de “los aportes de sus respectivos empleadores, el Estado y otros en la proporción que les corresponda debidamente actualizados”, se destinará a un fondo colectivo y solidario, con el objeto de lograr la satisfacción de la necesidad básica de vivienda de los fonavistas que así lo requieran.

18. En tal contexto, este Tribunal considera que la regulación de la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 30114 en el extremo referido a los aportes que serán materia de la devolución prevista en la Ley 29625 –que sólo abarca la totalidad de las contribuciones recaudadas de los trabajadores dependientes e independientes-, no resulta inconstitucional pues conforme se aprecia de los fundamentos expuestos *supra*, dicho desarrollo se ha producido dentro los parámetros establecidos en la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, el cual valoró en su oportunidad que la tutela del derecho a la propiedad de los accionantes no implica el reconocimiento de la devolución de los aportes realizados por el Estado, los empleadores u otras entidades, a favor de los fonavistas, al tratarse de aportes que no afectaron su patrimonio. Sostener lo contrario, implicaría desconocer el deber del Estado de promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación (artículo 44 de la Constitución).

#### **Exclusión de los fonavistas no inscritos hasta el 31 de agosto de 2014**

19. Finalmente, en cuanto al extremo de la demanda en el que se impugna la disposición legal objeto de demanda en cuanto a la delimitación de los beneficiarios –incluyendo únicamente a aquellos que se hayan registrado hasta el 31 de agosto de 2014 y figuren en el padrón de beneficiarios que elabore la Comisión *ad hoc*– los demandantes alegan que se pretende impedir a un grupo de fonavistas el cobro de una suma que por ley les pertenece. Al respecto, se alega que los aportantes al FONAVI tienen un derecho de propiedad sobre los fondos aportados, por lo que constituye una obligación del Estado frente a los trabajadores aportantes la devolución del mismo.
20. Al respecto, este tribunal advierte que la medida objeto de impugnación efectivamente restringe el derecho de propiedad que tienen un grupo de aportantes sobre dichos fondos. Ahora bien, cabe reiterar que la sola restricción o limitación de un derecho constitucional por parte del legislador, no convierte a la medida necesariamente en inconstitucional. Como lo ha señalado el Tribunal Constitucional



en reiterada jurisprudencia, ningún derecho tiene carácter absoluto, por lo que puede ser restringido. Así, por ejemplo, en cuanto al cobro de acreencias, el propio legislador ha dispuesto límites temporales para su exigibilidad (prescripción extintiva de las obligaciones: artículos 1989 al 2002 del Código Civil).

21. No obstante, dicho poder del Estado para restringir los derechos a través del legislador no es absoluto ni puede ser ejercido arbitrariamente. Es por ello que este Tribunal en repetidas ocasiones ha acudido a la estructura argumentativa que nos proporciona el principio de proporcionalidad a fin de evaluar la constitucionalidad de las disposiciones restrictivas de derechos fundamentales. En este sentido, en primer lugar se analiza la idoneidad de la medida: esto es, si resulta adecuada para lograr los fines que persigue la disposición cuestionada; en segundo lugar, la necesidad: es decir, la existencia (o no) de una medida alternativa que, siendo igualmente idónea, resulte menos lesiva del derecho objeto de restricción; y finalmente –si es el caso que la medida objeto de control aprueba estos dos primeros pasos- la ponderación.
22. En cuanto al objeto de la medida, cabe señalarse que persigue identificar de manera clara a los beneficiarios de la devolución. Al respecto, este mismo tribunal –incluso antes de la emisión de la Ley N.º 29625 aprobada mediante referéndum–, reconoció la necesidad de que el Poder Ejecutivo nombre una Comisión *ad hoc* encargada de determinar en un lapso de tiempo razonable quiénes serían los beneficiarios de la devolución de dinero del Fonavi, de modo tal que se pueda hacer efectivo lo ordenado por la Ley N.º 29625 (fundamento 8 de la STC 5180-2007-PA/TC).
23. Si bien la medida, dirigida a determinar –de manera previa a proceder con el pago- el número de aportantes, permite cumplir de manera ordenada con lo dispuesto en la Ley N.º 29525. No obstante, como lo ha señalado el Tribunal Constitucional, es preciso determinar que no exista ningún otro medio alternativo que revista, por lo menos, la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto. En efecto, como ya lo ha señalado el Tribunal Constitucional en casos similares, no basta que una medida sea adecuada para la protección de un determinado fin constitucional, sino más bien es necesario determinar que no exista un medio alternativo que –teniendo la misma idoneidad que el que es objeto de control- sea más benigno respecto del derecho afectado. Ello se denomina comúnmente examen de necesidad (Cfr Exp. N.º 0034-2004-PI/TC, fundamento 34).
24. Al respecto, la parte demandada, en la contestación de la demanda, aduce que la propia Ley N.º 29625 precisa que el proceso de devolución individual de los aportes supone un procedimiento previo encaminado a identificar a los beneficiarios de la devolución. Sin embargo, no ofrece ningún argumento acerca de la necesidad de cerrar la lista de beneficiarios tanto tiempo antes de que venza el plazo previsto en la Ley.
25. Además, conforme a lo expuesto, si bien la medida adoptada por el legislador (el corte al 31 de agosto de 2014) permite contabilizar el total de beneficiarios antes de



proceder al pago total de la misma, lo cierto es que la ley aprobada por referéndum que dispone la devolución del pago no establece la necesidad de que se comience a pagar solo cuando la totalidad de beneficiarios esté identificada.

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.

26. En este sentido, si de lo señalado en el texto de la ley que establece la devolución de los fondos del FONAVI, se trata de una cuenta individual, no se requiere contar con la relación total de los beneficiarios antes de proceder al pago de lo adeudado. Dicho de otro modo, es posible para el Estado cumplir con el pago de los adeudos con medidas distintas a excluir a todos los que no se inscribieron hasta el 31 de agosto de 2014, como, por ejemplo, el priorizar el pago de los que se inscribieron antes, máxime si, conforme al artículo 8 de la Ley N° 29625, se cuenta con un plazo de ocho años para el pago.
27. En este sentido, resulta una restricción abiertamente injustificada del derecho de propiedad el cerrar la lista de los fonavistas al 31 de agosto de 2014 por lo que la demanda deberá ser fundada en este extremo.
28. No obstante, a fin de salvaguardar la sostenibilidad del presupuesto estatal, así como una efectiva devolución de los aportes del FONAVI este Tribunal considera que, el plazo máximo para la inscripción, deberá ser de ocho años contabilizados desde la entrada en vigencia de la Ley 29625 aprobada por referéndum.

### C. SOBRE LA NECESIDAD DE EMITIR UNA SENTENCIA MANIPULATIVA-REDUCTORA

29. Este Tribunal Constitucional, siguiendo la tipología de sentencias desarrolladas en la jurisprudencia comparada, ha recogido una variedad de fórmulas *intermedias* entre la simple anulación de una ley o su confirmación de constitucionalidad (*Vid.* STC 0004-2004-CC, Fundamento 3.3). Tales fórmulas se han desarrollado en el marco de la colaboración que corresponde a los poderes del Estado en la defensa de los derechos fundamentales y la primacía constitucional. Estos mecanismo de



colaboración han permitido no sólo declarar la incompatibilidad de leyes dictadas por el Parlamento, sino también, con frecuencia, a través de las sentencias interpretativas y exhortativas, este Colegiado, sin declarar la inconstitucionalidad de una norma sometida a control, ha podido alertar al legislador a efectos de promover su actuación en determinado sentido, a efectos de no incurrir en supuestos de evidente inconstitucionalidad.

30. A modo de ejemplo puede rescatarse en este sentido: a) Sentencias interpretativas propiamente dichas. STC 0004-1996-AI; STC 0014-1996-AI; STC 0050-2004-AI / 0051-2004-AI / 0004-2005-PI / 0007-2005-PI / 0009-2005-PI (acumulados); STC 0019-2005-PI; b) Sentencias reductoras: STC 0015-2001-AI / 0016-2001-AI / 0004-2002-AI (acumulados); STC 0010-2002-AI; c) Sentencias aditivas e integrativas; STC 0006-2003-AI; STC 0050-2004-AI / 0051-2004-AI / 0004-2005-PI / 0007-2005-PI / 0009-2005-PI (acumulados); d) Sentencias exhortativas y de mera incompatibilidad: STC 0009-2001-AI; STC 0010-2002-AI; STC 0023-2003-AI.
31. Esta tipología de decisiones, conforme hemos señalado "(...) encuentran su fundamento normativo en diversas disposiciones constitucionales. Dado que al Parlamento le asiste legitimidad democrática directa como representante de la Nación (artículo 93°), [como al juez que imparte justicia en nombre del pueblo y bajo el ordenamiento jurídico constitucional]; por ello, el juez tiene el deber de presumir la constitucionalidad de las leyes, de modo tal que sólo pueda inaplicarla (control difuso) o dejarla sin efecto (control concentrado), cuando su inconstitucionalidad sea manifiesta; es decir, cuando no exista posibilidad alguna de interpretarla de conformidad con la Constitución. De esta manera, el fundamento constitucional de las sentencias interpretativas propiamente dichas se encuentra en los artículos, 45°, 51°, 138° y 202.1 de la Constitución, que la reconocen como norma jurídica (suprema); ergo, interpretable; así como en el principio de presunción de constitucionalidad de las leyes, derivado del artículo 93° de la Constitución".
32. Dentro de esta tipología de decisiones intermedias, las sentencias de *integración constitucional* o llamadas por la doctrina italiana como sentencias manipulativas constituyen una fórmula excepcional que sólo deben ser usadas en casos excepcionales y cuando, "(...) sean imprescindibles a efectos de evitar que la simple declaración de inconstitucionalidad residente en la ley impugnada, genere una inconstitucionalidad de mayores alcances y perversas consecuencias para el Estado social y democrático de derecho; d) Sólo resultan legítimas en la medida de que se argumenten debidamente las razones y los fundamentos normativos constitucionales que, a luz de lo expuesto, justifiquen su dictado; y, e) La emisión de estas sentencias requiere de la mayoría calificada de votos de los miembros del Tribunal Constitucional (STC 0030-2005-AI/TC FJ 61).
33. Este tribunal considera que la decisión que corresponde emitir en esta ocasión, es una sentencia del género manipulativa, y más específicamente, una sentencia de



integración constitucional o también llamada, “manipulativa de acogimiento parcial o reductora”. Y es que en el presente caso cabe señalar que solo resulta inconstitucional el primer párrafo de la septuagésima segunda disposición Final de la Ley de presupuesto para el año 2014 en cuanto dispone excluir a los aportantes al FONAVI que no se inscribieron al 31 de agosto de 2014, y no el resto de su contenido normativo que se desprende del primer párrafo de la disposición cuestionada, por lo que en lugar de la expulsión del ordenamiento de todo el texto, es mejor proceder únicamente a extraer del texto “..se hayan registrado hasta el 31 de agosto de 2014 y que se encuentren...”.

### III. FALLO

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 de inconstitucionalidad presentada contra la Séptuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 30114; en consecuencia, **INCONSTITUCIONAL** el siguiente texto “(...) hasta el 31 de agosto de 2014 y que se encuentren (...)”.  
El texto del primer párrafo de la referida disposición quedaría de la siguiente manera: **SEPTUAGÉSIMA SEGUNDA.** Dispónese que la devolución a que se refiere la Ley 29625, comprenderá la totalidad de las contribuciones recaudadas de los trabajadores dependientes e independientes, de acuerdo con la información del Ministerio de Economía y Finanzas, el Banco de la Nación y la SUNAT, siendo los beneficiarios aquellos que se encuentren en el respectivo padrón de beneficiarios que elabore la Comisión a que se refiere la Ley 29625, excluyendo a quienes, directa o indirectamente, se hubieran beneficiado con los recursos a que se refiere el Decreto Ley 22591, y sus modificatorias.
2. Precisar que, conforme a lo señalado en el fundamento N° 28 de la presente sentencia, el plazo para la inscripción de los fonavistas, vencerá cada año el 31 de agosto para la programación presupuestal del año siguiente, hasta completar los ocho años fijados por la ley, es decir el año 2018.
3. Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad en el extremo que cuestiona la disposición impugnada por cuestiones de forma.
4. Declarar **INFUNDADA** la demanda en el extremo en que se cuestiona que la devolución de los aportes sólo abarca la totalidad de las contribuciones recaudadas de los trabajadores, excluyendo los aportes de los empleadores y del Estado.



Publíquese y notifíquese.

SS.

URVIOLA HANI  
MIRANDA CANALES  
RAMOS NUÑEZ  
SARDÓN DE TABOADA  
LEDESMA NARVÁEZ  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

*[Handwritten signatures and scribbles]*

LO que certifica.

OSCAR DIAZ MUÑOZ  
SECRETARIO RELATOR  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00012-2014-PA/TC  
Demanda de inconstitucionalidad contra la  
Septuagésima Segunda Disposición  
Complementaria Final de la Ley 30114, de  
Presupuesto del Sector Público

**FUNDAMENTO DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS ESPINOSA-SALDAÑA  
BARRERA, RAMOS NUÑEZ Y LEDESMA NARVAEZ**

1. Quienes suscribimos este fundamento de voto coincidimos con el sentido del fallo emitido en todos sus extremos, pero, sin perjuicio de ello, reputamos necesario expresar nuestra divergencia respecto de las razones que fundamentan la decisión.

**§ Inconstitucionalidad por la forma**

2. El artículo 105 de la Constitución establece que:

“Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso”.

3. Una disposición de esta naturaleza persigue una doble finalidad, ya que por un lado pretende favorecer el debate social; y por el otro, busca evitar que se aprueben normas legales que carezcan de adecuada reflexión y estudio.
4. Como es evidente, el Pleno del Congreso somete a debate los dictámenes aprobados por las comisiones, pero ello no puede entenderse en sentido de que su labor se limite a aprobar o desaprobar lo que la Comisión aprobara.
5. Naturalmente que en el debate de la representación nacional pueden eliminarse contenidos o añadir otros que resulten adecuados a la finalidad política perseguida en cada caso, siempre que no se altere la materia regulada.
6. En el caso de autos, la Comisión aprobó el dictamen de la ley de presupuesto, y el pleno del Congreso, en ejercicio de la potestad legislativa reconocida en el inciso 1° del artículo 102, decidió añadir una disposición relacionada con el proceso de devolución de aportes al FONAVI.
7. Por estas razones, sostenemos, en el mismo sentido propuesto en la sentencia, que debe desestimarse la demanda en el extremo que cuestiona la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 30114 por cuestiones de forma, aunque tomando en cuenta las consideraciones aquí vertidas.

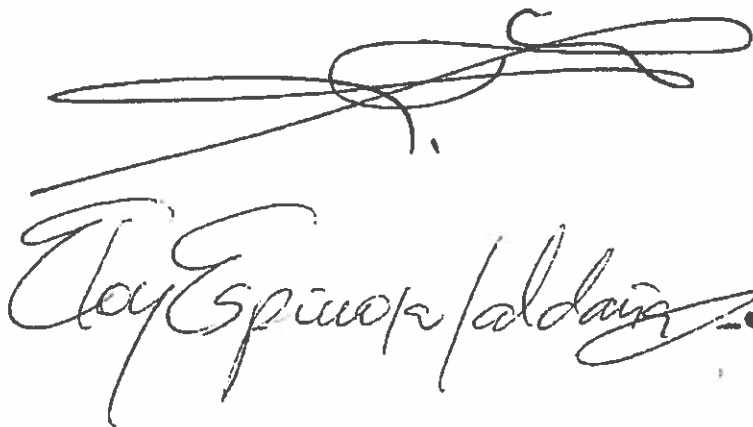


TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00012-2014-PA/TC  
Demanda de inconstitucionalidad contra la  
Septuagésima Segunda Disposición  
Complementaria Final de la Ley 30114, de  
Presupuesto del Sector Público

**§ Inconstitucionalidad del plazo para el registro de beneficiarios y el uso de las sentencias manipulativas reductoras**

8. La Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final incluida en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2014 determina que la devolución comprenderá la totalidad de las contribuciones recaudadas de los trabajadores dependientes e independientes, de acuerdo con la información del Ministerio de Economía y Finanzas, el Banco de la Nación y la SUNAT, que, por cierto, debieron ser oportunamente aplicadas a su finalidad.
9. Debe además añadirse que los beneficiarios serán aquellos que se hayan registrado hasta el 31 de agosto de 2014, habiéndose fijado así una limitación temporal que restringe desproporcionadamente el derecho de propiedad de los aportantes al FONAVI.
10. Conviene tener presente que el Estado debe planificar cada año los ingresos y gastos e inversiones que habrá de llevar a cabo, y a tal fin, cerrará el registro a fin de presupuestar, pero luego debe continuar recibiendo a los aportantes hasta el límite de plazo previsto en la ley 29625, es decir el año 2018.
11. Por estas razones sostenemos que debe declararse fundada la demanda en cuanto incluye un plazo límite para la incorporación de beneficiarios en el año 2014, debiendo precisarse que dicho plazo, que comenzó en el 2010, concluye en el año 2018.
12. En este contexto, y siendo esta la justificación de nuestro voto, no resulta en nuestra opinión indispensable pronunciarse si aquí corresponde hablar de un supuesto de inconstitucionalidad parcial o de una sentencia interpretativa manipulativa (posibilidad a la cual por cierto este tribunal ha recurrido en otros casos, y a la que probablemente acudirá en aquellas situaciones en las cuales lo considere pertinente).

  
Oscar Díaz Muñoz

.....  
OSCAR DIAZ MUÑOZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00012-2014-PV/TC  
CIUDADANOS C. CONGRESO DE LA  
REPÚBLICA

### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Suscribo la presente sentencia porque estoy de acuerdo con el fallo emitido en ella, pero me aparto de la Sección C de sus fundamentos, “SOBRE LA NECESIDAD DE EMITIR UNA SENTENCIA MANIPULATIVA-REDUCTORA”, que considero innecesaria y equívoca.

El término “sentencia manipulativa-reductora” se origina en la doctrina constitucionalista italiana. Por más respetable que sea esta doctrina, no obliga al Tribunal Constitucional a seguirla siempre. Si lo ha hecho en el pasado, debiera dejar de hacerlo en el presente.

El *Diccionario de la lengua española* dice que una de las acepciones de “manipular” es: “Intervenir con medios hábiles y, a veces, arteros, en la política, en el mercado, en la información, etc., con distorsión de la verdad o la justicia, y al servicio de intereses particulares”.

En este caso, al eliminar una parte del texto de la disposición impugnada, por considerarla inconstitucional, el Tribunal Constitucional está haciendo uso de las atribuciones que le corresponden de acuerdo a la Constitución. No debiera él mismo calificar esta acción como “manipuladora”.

Sentencia manipuladora, a mi criterio, es solo la que añade texto a una disposición impugnada, ya que implica que el Tribunal Constitucional actúe como legislador, sustituyendo al Congreso de la República. No es éste el caso.

SARDÓN DE TABOADA

LO QUE CELESTINO.

OSCAR DÍAZ MUÑOZ  
SECRETARIO RELATOR  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00012-2014-PI/TC  
CIUDADANOS C. CONGRESO DE LA  
REPÚBLICA

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO BLUME FORTINI

Discrepo, muy respetuosamente, de la decisión contenida en la resolución de mayoría, por las siguientes razones:

Desde mi punto de vista, considero que la norma materia de impugnación es inconstitucional tanto por la forma como por el fondo.

En cuanto a la inconstitucionalidad de forma, la cuestionada Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014, cuya incorporación fuera propuesta el 28 de noviembre de 2013, un día antes de la aprobación de la ley, no fue materia de debate ni de posterior dictamen aprobatorio por parte de la Comisión Parlamentaria de Presupuesto y Cuenta General de la República, lo que vulnera el mandato constitucional previsto en el artículo 105 de la Constitución, que a la letra señala "Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora...".

A mi juicio, si se plantean agregados a un proyecto sometido a debate, y con mayor razón a un proyecto de ley de presupuesto que contempla normas que deben ser respetuosas de los principios presupuestarios de programación y equilibrio presupuestal, entre otros, tales agregados también deben debatirse y aprobarse previamente en la comisión parlamentaria respectiva antes de la aprobación del proyecto final en el Pleno del Congreso, a fin de cumplir con la exigencia constitucional anteriormente referida.

En el presente caso, de acuerdo a la Ficha de Seguimiento del Proyecto de Ley N° 02594/2013-PE, "Proyecto de Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año 2014", que aparece en la página web del Congreso, luego de propuesta la incorporación de la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final al proyecto de ley por parte del Congresista Gutiérrez Córdor el día 28 de noviembre de 2013, el Presidente de la Comisión Parlamentaria de Presupuesto y Cuenta General de la República, Congresista Cárdenas Cerrón, suscribió solo él, en la misma fecha, un nuevo "dictamen" que incluía tal incorporación, además de otras propuestas presentadas; "dictamen" que únicamente contiene una transcripción literal del proyecto y de sus agregados, y en el que no se aprecia que las incorporaciones hayan sido materia de debate y aprobación en comisión, como correspondía, lo cual se corrobora por el hecho de que en tal ficha de seguimiento solo aparecen publicadas dos sesiones de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, realizadas con fechas 8 y 12 de noviembre de 2013. Es decir, antes que se plantee la inclusión de la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00012-2014-PI/TC  
CIUDADANOS C. CONGRESO DE LA  
REPÚBLICA

En el voto en mayoría se sostiene que el artículo 76.2.a del Reglamento del Congreso permite a los Congresistas de la República hacer proposiciones en relación a la creación y aumento del gasto público durante el debate del Proyecto de Ley de Presupuesto. Sin embargo, considero que ello no significa que tales propuestas no deban ser revisadas, debatidas y aprobadas por la comisión parlamentaria respectiva, conforme al mandato constitucional; máxime tratándose de un proyecto de ley de presupuesto, cuya iniciativa corresponde al Poder Ejecutivo. Es más, por un sentido de simple lógica, si el proyecto, que es lo más, requiere inexorablemente aprobación, previo debate, de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, lo requieren también sus modificatorias; más aún, si éstas tienen evidente connotación y efecto económico respecto a las obligaciones del Estado.

En cuanto a la inconstitucionalidad de fondo, considero que la norma en cuestión, también se encuentra viciada por cuanto su contenido en sí mismo lesiona el derecho constitucional de propiedad de los ciudadanos que en su momento generaron aportaciones al FONAVI, pues restringe los alcances de la Ley 29625 en cuanto a la devolución de dichos aportes. Así, la cuestionada norma no justifica razonablemente por qué la devolución solo se efectuará respecto de la parte descontada de lo percibido por el fonavista, mas no de los aportes que en su momento efectuó el empleador o el Estado; ni por qué no se establecen criterios de devolución acordes con las cantidades aportadas realmente a raíz de la labor de cada fonavista que originó los aportes, tanto del fonavista propiamente dicho como del empleador y del Estado, según el caso, más sus correspondientes intereses, que prevé la acotada Ley 29625.

Al respecto, cabe recordar que el FONAVI nació con la finalidad de constituir un fondo a favor de los trabajadores para la adquisición de viviendas, cuya constitución provenía de aportes que efectuaban trabajadores, empleadores, Estado, entre otros; y que en definitiva no tenía carácter tributario. Es decir, un fondo común y solidario para cumplir un fin social, cuyo éxito dependía del compromiso del Estado y empleadores (y otros recursos). En tal sentido, se entendía que el cumplimiento de dicha finalidad tenía un beneficiario cierto: el fonavista aportante, el cual, luego de cumplir con los requisitos necesarios, podía acceder a una vivienda, en propiedad exclusiva y no compartida. Es decir, que los aportes adicionales que efectuaba el Estado o el empleador para el FONAVI no generaron un derecho de reembolso a favor de aquellos, y esto es consecuencia de la misma naturaleza social que tuvo la creación de este fondo, pues era una forma de aporte a favor del fonavista para el acceso a una vivienda, lo cual en gran medida no se cumplió por responsabilidad del propio Estado.

En tal sentido, considero que, ante la frustración de los objetivos establecidos, por razón no imputable a los fonavistas, sino, repito, al Estado, el aporte al FONAVI en su conjunto pasó a formar parte del patrimonio de los fonavistas, y por ello, no puedo avalar que a través de la norma legal cuestionada, se pretenda desconocer su naturaleza, pues, en mi opinión, la



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 00012-2014-PI/TC  
CIUDADANOS C. CONGRESO DE LA  
REPÚBLICA

devolución solo de la parte que efectuaron los fonavistas dependientes e independientes a través del descuento de sus remuneraciones o ingresos, constituye un recorte injustificado del reembolso total de los aportes al que tienen derecho, en atención a lo dispuesto por la Ley 29625; sobre todo, si se tiene en cuenta que la dación de la norma impugnada ha hecho revivir la controversia que diera inicialmente origen a la sentencia dictada en el Expediente N.º 0007-2012-PI/TC.

Por estas consideraciones, mi voto es porque se declare **FUNDADA** en todos sus extremos la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014.

S.  
**BLUME FORTINI**

...o que certifico:

.....  
**OSCAR DÍAZ MUÑOZ**  
SECRETARIO RELATOR  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0012-2014-PI/TC  
CIUDADANOS  
AUTO 3 - ACLARACIÓN

### AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 19 de diciembre de 2014

#### VISTOS

Los escritos de aclaración presentados con fecha 12 de diciembre de 2014 por Andrés Avelino Alcántara Paredes, en representación de los demandantes; y el escrito de fecha 15 de diciembre de 2014, presentado por el apoderado del Congreso de la República; y,

#### ATENDIENDO A

1. Que, de conformidad con el artículo 121.º del Código Procesal Constitucional, el Tribunal Constitucional puede, de oficio o a instancia de parte, aclarar algún concepto o subsanar cualquier error u omisión en que hubiese incurrido en sus resoluciones.

#### Pedido de aclaración de la parte demandante

2. Que el representante de los demandantes, a través de su escrito de fecha 12 de diciembre de 2014, cuestiona el punto resolutivo N° 4 de la sentencia de autos. Alega que constituye una violación del derecho de propiedad el limitar la devolución únicamente a lo aportado por los fonavistas, y no por el empleador o el Estado.
3. Que, al respecto, este Tribunal advierte que el escrito autodenominado "solicitud de aclaración de sentencia" en realidad pretende cuestionar la sentencia expedida por el Tribunal Constitucional. Lo que se está planteando en rigor es una revisión de lo ya resuelto, actividad que es imposible realizar dentro de un pedido de aclaración.

#### Pedido de aclaración de la parte demandada

4. Que el apoderado del Congreso de la República, mediante su escrito de aclaración, señala que la sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 9 de diciembre genera incertidumbre respecto al procedimiento de determinación de lo adeudado a los fonavistas, toda vez que ya no hay una fecha de cierre precisa. En este sentido, divide su pedido de aclaración en tres interrogantes: 1) En primer lugar, señala que, dado que para llevarse a cabo el pago debe contarse con el número total de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0012-2014-PI/TC  
CIUDADANOS  
AUTO 3 – ACLARACIÓN

fonavistas, solicita que se aclare si es posible limitar la inscripción de beneficiarios hasta antes del "octavo año" (sic) toda vez que la ley otorga un plazo de ocho años para el pago. 2) Asimismo, señala el representante del Congreso que, si el contar con el número total de fonavistas constituye un requisito para proceder al pago, solicita a este tribunal que aclare si debe esperarse hasta el año 2018 para proceder al pago 3) Además, consultan si en caso de que se permita la inscripción de posibles beneficiarios hasta el último año, es posible que la comisión siga llevando a cabo devoluciones aún después del octavo año.

5. Antes de comenzar a responder las interrogantes formuladas por el Congreso de la República, este Tribunal advierte que aquellas asumen que para proceder al pago de lo aportado al Fonavi se debe primero contar con el número total de aportantes. Cabe señalar que ello no se desprende del texto de la Ley N° 29625, aprobada por referéndum, ni de su reglamento, ni de la sentencia de este Tribunal Constitucional. A tal caso, provendría de lo previsto en el segundo párrafo de la septuagésima disposición final de la ley de presupuesto para el año 2014.
6. La Comisión *Ad hoc* encargada de la devolución del dinero del Fonavi deberá entonces interpretar las disposiciones de conformidad con lo establecido en la sentencia del Tribunal Constitucional, y no debe esperar a contar con el número total de aportantes para proceder al pago a aquellos fonavistas cuyo monto a recibir ya estaba determinado.

En cuanto a las interrogantes formuladas, este Tribunal Constitucional señala que, conforme a la Ley 29625, la devolución de los aportes se dará en el plazo de ocho años contados no con respecto a la publicación de la referida ley, sino de acuerdo con lo previsto en el artículo 8 de la misma:

"Se iniciará la devolución efectiva (...) de acuerdo al Cronograma de Actividades de Entrega durante un período de 8 años. Cuyo inicio es declarado oficialmente por la Comisión Ad Hoc posterior a los 30 días de lo señalado en el artículo 4".

8. En este sentido, y respondiendo a la primera y tercera interrogantes formuladas por el Congreso de la República, resulta evidente que la devolución de los aportes puede extenderse más allá del año 2018, sin que ello comporte una violación de la Ley 29625. Asimismo, dado que la referida ley no señala que la devolución de aportes concluya el año 2018, no es necesario recortar el plazo para la inscripción hasta antes de dicho período.
9. En cuanto a la segunda interrogante, reiteramos que del texto de la sentencia de autos no se desprende que el Estado deba esperar hasta el año 2018 para comenzar





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0012-2014-PI/TC  
CIUDADANOS  
AUTO 3 – ACLARACIÓN

a pagar lo ya adeudado. Los plazos para el pago se rigen por lo previsto en el artículo 8 de la Ley 29625. Por tanto, a aquellos aportantes que ya se han inscrito hasta el 31 de agosto de 2014 ya se les debería ir pagando, y a su vez, el Poder Ejecutivo deberá recuperar o generar los fondos para el pago a quienes se inscriban después.

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

**RESUELVE**

1. Declarar **IMPROCEDENTE** el pedido de aclaración presentado por el representante de los demandantes.
2. **ACLARAR** la sentencia del 9 de diciembre de 2014 en función a lo consultado por el apoderado del Congreso de la República, y en este sentido, precisar que:
  - a) El procedimiento para el cómputo de los montos a ser devueltos previsto en el segundo párrafo de la septuagésima segunda disposición final de la Ley N° 30057 no podrá ser aplicado si resulta contrario al espíritu de la sentencia de autos.
  - b) la devolución de los aportes puede extenderse más allá del año 2018, sin que ello comporte una violación de la Ley 29625.
  - c) En concordancia con el fundamento nueve de esta resolución, debe procederse a pagar a aquellos aportantes que ya se han inscrito hasta el 31 de agosto de 2014, teniendo el Poder Ejecutivo que recuperar o generar un fondo para el pago a quienes se inscriban después.

Publíquese y notifíquese.

SS.  
URVIOLA HANI  
MIRANDA CANALES  
RAMOS NUÑEZ  
SARDÓN DE TABOADA  
LEDESMA NARVÁEZ  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

OSCAR DÍAZ MUÑOZ  
SECRETARIO RELATOR  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0012-2014-PI/TC  
CIUDADANOS  
AUTO 4 ACLARACIÓN

### AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 6 de enero de 2015

#### VISTO

El escrito de aclaración - entendido como reposición - presentado con fecha 24 de diciembre de 2014 por el apoderado del Congreso de la República, señor Robert Alberto Lázaro González; y, el desistimiento parcial presentado por el apoderado del Congreso de la República, señor Fernando R. Velezmoro Pinto; y,

#### ATENDIENDO A QUE

1. El apoderado del Congreso de la República solicita a este Tribunal la aclaración de la resolución de fecha 19 de diciembre de 2014. A tal efecto formula tres interrogantes: 1) Si lo señalado en el considerando 5 de la resolución de aclaración constituye una habilitación para que la Comisión *Ad hoc* incumpla la ley o si acaso se puede considerar que dicha disposición se aplica únicamente para el año 2014; 2) Si es posible aplicar el "valor cuota" previsto en el segundo párrafo de la septuagésima segunda disposición final de la Ley N° 30114 para los que se inscribieron hasta el 31 de agosto de 2014, así como para quienes se inscribieran después de dicha fecha; 3) Si al señalarse en el punto resolutivo 2c "tendrá que recuperar o generar un fondo para el pago de quienes se inscriban después" y dado que se les deberá pagar de acuerdo al valor-cuota establecido, si el Tribunal está autorizando una ejecución de gasto público y si es así, cómo se generaría dicho fondo.
2. Con fecha 6 de enero de 2014, el apoderado del Congreso se desiste de la interrogante consignada en el apartado 1.1. antes mencionado. En base a lo dispuesto en el artículo 37° del Reglamento Normativo del Tribunal, se acepta este desistimiento y, consecuentemente, carece de objeto pronunciarse sobre ese extremo en particular.
3. En cuanto a la primera interrogante planteada en la aclaración, este Tribunal, en su condición de supremo intérprete de la Constitución, señala que una ley debe ser entendida conforme a lo dispuesto por la Constitución y la jurisprudencia de este Tribunal.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0012-2014-PI/TC  
CIUDADANOS  
AUTO 4 ACLARACIÓN

4. En cuanto a la otra interrogante, tanto en su sentencia como en su aclaración de fecha 19 de diciembre de 2014 este Tribunal señaló con claridad que debe pagarse de inmediato a los fonavistas ya inscritos con el fondo existente para ello, de acuerdo a lo establecido en la septuagésima segunda disposición complementaria final de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2014, Ley 30114; tomándose en cuenta al 31 de agosto de 2014, como parámetro objetivo considerado en dicha disposición.
5. Asimismo, el Tribunal ya señaló en la aclaración de fecha 19 de diciembre de 2014 que, para los pagos posteriores que deban efectuarse, la Comisión Ad Hoc deberá utilizar los recursos efectivamente recaudados de los aportes de los trabajadores y, en caso estos fueran insuficientes para los pagos a los fonavistas inscritos con posterioridad, deberán recuperar los fondos necesarios, pudiendo incluso utilizar los recursos que corresponden a pasivos del Estado al Fonavi, por cualquier concepto.

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

RESUELVE

1. Aceptar el desistimiento parcial planteado.
2. Declarar **IMPROCEDENTE** el pedido de aclaración entendido como reposición presentado por el apoderado del Congreso de la República.
3. Sin perjuicio de lo ya resuelto, se precisa lo siguiente:
  - a. Debe pagarse de inmediato a los fonavistas ya inscritos de acuerdo a lo establecido en la septuagésima segunda disposición complementaria final de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2014, Ley 30114; para dichos efectos, se considerará el 31 de agosto de 2014, como parámetro objetivo considerado en dicha disposición.
  - b. Para los pagos posteriores que deban efectuarse, la Comisión Ad Hoc deberá emplear los recursos efectivamente recaudados de los aportes de los trabajadores y, en caso estos fueran insuficientes para los pagos posteriores que deban efectuarse, deberán recuperar los fondos necesarios, pudiendo incluso utilizar los recursos que corresponden a pasivos del Estado al Fonavi, por cualquier concepto.
  - c. Exhortar a la instancia competente para privilegiar la recuperación de los fondos para atender las obligaciones todavía incumplidas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0012-2014-PVTC  
CIUDADANOS  
AUTO 4 - ACLARACIÓN

Publíquese y notifíquese.

SS.  
URVIOLA HANI  
MIRANDA CANALES  
RAMOS NUÑEZ  
SARDÓN DE TABOADA  
LEDESMA NARVÁEZ  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

*[Handwritten signatures]*  
*Eloy Espinosa Saldaña*

*[Large handwritten signature]*

**Lo que certifico:**

*[Signature]*  
OSCAR DIAZ MUÑOZ  
SECRETARIO RELATOR  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0012-2014-PI/TC  
CIUDADANOS  
AUTO 5 – INCONSTITUCIONALIDAD  
POR CONEXIDAD

**AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Lima, 21 de mayo de 2015

**VISTA**

La solicitud de declaración de inconstitucionalidad por conexidad, de fecha 20 de marzo de 2015, solicitada por Andrés Avelino Alcántara Paredes, en representación de los ciudadanos demandantes; y,

**ATENDIENDO A QUE**

1. Mediante escrito de fecha 20 de marzo de 2015, los demandantes solicitan a este Tribunal que declare la inconstitucionalidad por conexidad del Decreto Supremo 016-2014-EF, que aprueba las normas reglamentarias para la implementación de lo dispuesto por la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2014. Sostienen que, al haber sido declarada fundada en parte la demanda de inconstitucionalidad, interpuesta contra la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 30114, también debe declararse, de manera expresa, la inconstitucionalidad de aquellas otras normas que le son conexas, como por ejemplo, el Decreto Supremo 016-2014-E que es su reglamento.
2. El argumento principal consiste en que, este Tribunal, ha establecido que conforme a lo dispuesto en la Ley 29625, para la determinación y devolución de los aportes se conformará una cuenta individual por cada fonavista, y que, no se requiere contar con la relación total de los beneficiarios para proceder al pago. Y, dado que, según afirman los ciudadanos demandantes, el artículo 12 del referido Decreto Supremo, establece que la determinación del aporte a devolver es un monto fijo y conforme a la fórmula establecida en el Anexo 2 (el cálculo del aporte mensual es una división entre el fondo a devolver y la cantidad de beneficiarios por promedio de periodos aportados), tal regulación es contraria no sólo a la fórmula de determinación de los aportes establecida



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0012-2014-PI/TC  
CIUDADANOS  
AUTO 5 – INCONSTITUCIONALIDAD  
POR CONEXIDAD

en los artículos 1 y 2 de la Ley 29625, sino que además resulta contraria a lo establecido por este Tribunal en la sentencia antes mencionada.

3. El artículo 78 del Código Procesal Constitucional establece que “La sentencia que declare la ilegalidad o inconstitucionalidad de la norma impugnada, declarará igualmente la de aquella otra a la que debe extenderse por conexión o consecuencia”. Al respecto, conviene recordar que, este Tribunal, en más de una oportunidad, ha dicho que, el órgano competente para hacer uso de la denominada ‘inconstitucionalidad por conexión o consecuencia’ es el Tribunal Constitucional, y la etapa procesal para realizar dicho examen, es al momento de sentenciar, siempre que se trate de una norma no invocada por el demandante y que la misma complementa, precise o concretice el supuesto o la consecuencia de la norma declarada inconstitucional (fundamento 77 de la STC 0045-2004-PI/TC; fundamento 8 de la STC 0017-2013-PI/TC y fundamento 11 del ATC 0023-2013-PI/TC).
4. En el caso de autos, dado que este Tribunal Constitucional, mediante sentencia, de fecha 9 de diciembre de 2014 (Exp. 0012-2014/PI/TC), ya ha emitido pronunciamiento sobre el fondo del asunto, declarando fundada en parte la demanda, y por lo tanto, inconstitucional la Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 30114, la etapa procesal para realizar el análisis de constitucionalidad y la eventual declaración de inconstitucionalidad por conexidad del artículo 12 del Decreto Supremo 016-2014-EF, ya ha precluido. Es decir, en la etapa de ejecución de sentencia no es posible solicitar la declaratoria de inconstitucionalidad de normas distintas a las impugnadas por conexidad.
5. Además, cabe señalar que dada la naturaleza de la disposición cuestionada en el presente pedido, esto es, un decreto supremo por el cual se aprueba el reglamento de una ley, la vía natural para efectuar este tipo de cuestionamientos es el proceso de acción popular, el cual es competencia del Poder Judicial y no del Tribunal Constitucional.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 0012-2014-PI/TC  
CIUDADANOS  
AUTO 5 - INCONSTITUCIONALIDAD  
POR CONEXIDAD

**RESUELVE**

Declarar **IMPROCEDENTE** la solicitud de declaración de inconstitucionalidad por conexidad, solicitada por Andrés Avelino Alcántara Paredes, en representación de los ciudadanos demandantes.

Publíquese y notifíquese.

SS.

URVIOLA HANI  
MIRANDA CANALES  
BLUME FORTINI  
RAMOS NÚÑEZ  
SARDÓN DE TABOADA  
LEDESMA NARVÁEZ  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

*[Handwritten signatures and scribbles over the list of names and in the lower right area]*

... que verifico:

OSYAN DÍAZ MUÑOZ  
SECRETARIO DELATOR  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL