



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 9381-2005-PA/TC
LIMA
FÉLIX AUGUSTO VASI ZEVALLOS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 26 días del mes de junio de 2006, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con asistencia de los magistrados García Toma, Gonzales Ojeda, Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Vergara Gotelli y Landa Arroyo, pronuncia la siguiente sentencia

I. ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por don Félix Augusto Vasi Zevallos contra la sentencia de la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia del Lima, de fojas 138, su fecha 28 de enero de 2005, que declaró improcedente la demanda de amparo de autos.

II. ANTECEDENTES

a. Demanda

Con fecha 20 de agosto de 2002, el recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), solicitando el recálculo de bono de reconocimiento y que se declare inaplicable la Resolución N.º 892-2001-DB/ONP, de fecha 21 de febrero del 2001, que desestimó su recurso de reconsideración, la Resolución N.º 1948-2002-GO/ONP de fecha 31 de mayo de 2002 que desestimó el recurso de apelación y la Resolución Jefatural N.º 029-98-JEFATURA/ONP.

Alega vulneración de sus derechos constitucionales a la seguridad social, la petición y el debido proceso, al no haber sido contabilizado el aporte realizado por su ex empleador Hansen-Holm, Alonso & Co., por un lapso de sesentiocho meses, y tan solo han sido aceptados los sesenta aportados por Alicorp S.A.

b. Contestación de la Demanda

Con fecha 19 de setiembre de 2002, la emplazada contesta la demanda y solicita su improcedencia, toda vez que la finalidad que persigue es la declaración de un derecho no adquirido, es decir nuevo, siendo imposible vulnerarse un derecho aún inexistente.

Sostiene que el demandante está solicitando en el fondo la inconstitucionalidad de la Resolución Jefatural N.º 029-98-JEFATURA/ONP, tal como lo considera en la demanda, pero no resulta susceptible de ser conocida en la vía extraordinaria de amparo, al no haber vulneración alguna de derecho constitucional. Las declaraciones de inaplicabilidad solicitadas encierran un único fin imposible de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

darse: el incremento del valor nominal del bono de reconocimiento dado que las evidencias presentadas por el actor, con posterioridad, no fueron consignadas en la solicitud del bono de reconocimiento.

c. Resolución de primera instancia

Con fecha 4 de agosto de 2003, el Quincuagésimo Octavo Juzgado Civil de Lima declaró improcedente la demanda de amparo, por considerar que el incremento de años de aportación al valor de bonos de reconocimiento, objeto pretendido por el actor, no puede ser declarado, por su propia naturaleza, dentro de una acción de garantía, por cuanto ésta solo tiene por objeto el de restituir derechos y no el de declararlos.

De conformidad con el artículo 13° de la Ley N.° 25398, existiendo aspectos controvertidos respecto del incremento en el cálculo del valor de su bono de reconocimiento, por haber efectuado aportaciones superiores a la ya reconocida, la vía de amparo no resulta la idónea en este caso para dilucidar tal pretensión, toda vez que este proceso carece de etapa probatoria.

d. Resolución de segunda instancia

Con fecha 28 de enero de 2005, la recurrida confirmó la apelada por los mismos fundamentos.

III. DATOS GENERALES

» Violación constitucional invocada

La demanda de amparo fue presentada por don Félix Augusto Vasi Zevallos contra la Oficina de Normalización Previsional.

El supuesto acto lesivo fue producido por la falta de aceptación por parte de la demandada de nuevas pruebas instrumentales presentadas por el recurrente para el reconocimiento de meses de aportes al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) para efectos del cálculo del valor de su bono de reconocimiento.

» Petitorio constitucional

El demandante considera que se le han vulnerado derechos constitucionales a la seguridad social (artículo 10°), a la petición (artículo 2°, inciso 20) y al debido proceso (artículo 139°, inciso 3).

Alegando tales actos vulneratorios, solicita lo siguiente:

- Declarar inaplicable la Resolución Jefatural N.° 029-98-JEFATURA/ONP.
- Declarar inaplicable la Resolución N.° 892-2001-DB/ONP, de fecha 21 de febrero de 2001, que desestimó el recurso de reconsideración.
- Declarar inaplicable la Resolución N.° 1948-2002-GO/ONP, de fecha 31 de mayo de 2002, que desestimó el recurso de apelación.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

» Materias constitucionalmente relevantes

Sobre la base de la reclamación realizada por el peticionante, este Colegiado considera pertinente responder las siguientes cuestiones:

- ¿Cómo se entiende la variación que puede existir del valor de un bono de reconocimiento?
- ¿Es válido constitucionalmente hablando la proscripción de dicha variación?
- ¿Qué consecuencias acarreará la presente sentencia?

IV. FUNDAMENTOS

1. En primer lugar, es de interés de este Colegiado dejar sentado que la Constitución protege adecuadamente el derecho de toda persona a tener una pensión justa. Esto se ha logrado básicamente a través de lo dispuesto por el artículo 11° que a la letra dice

El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento”

Asimismo, también es imperioso admitir, tal como lo hace el artículo 10° de la Norma Fundamental, que en el país se reconoce el derecho a la seguridad social. Este derecho, que a la vez se concibe como garantía institucional del derecho a la pensión, otorga a la persona no sólo la capacidad de recibir algún tipo de monto dinerario para contrarrestar una contingencia, como sucede en el caso de los adultos mayores. También sirve para que el disfrute de su existencia se realice sobre la base de una búsqueda real de una elevación de la calidad de vida de las personas.

Ante ello, es pertinente recordar lo señalado en la sentencia del Expediente N.° 1417-2005-PA/TC, la misma que marca las pautas de procedencia para los procesos de amparo en materia pensionaria. En tal virtud, lo reclamado en el presente caso no se encuentra dentro de los supuestos del contenido directamente protegido por el derecho fundamental a la pensión, y por lo tanto no merece ser visto en sede constitucional, sino contencioso-administrativa.

Por lo tanto, este Colegiado declara improcedente la demanda en tal extremo, al igual que en lo referido al derecho a la petición por no estar en juego pedido alguno a la Administración, en los términos del artículo 2°, inciso 20 de la Constitución. Lo que sí debemos pronunciarnos es en lo referido a la posible vulneración del derecho al debido proceso, tal como está contemplado en el artículo 139°, inciso 3 de la Norma Fundamental, básicamente con relación al ámbito sustantivo del derecho, y la congruencia que debe existir entre los fundamentos de la resolución emitida y la decisión en ella contemplada.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

§1. Variación del valor del bono de reconocimiento

2. En este marco, cabe precisar que el análisis del valor de los bonos de reconocimiento debe ser realizado tomando en consideración los derechos antes mencionados, y sobre dicho cimiento, determinar la validez de la normatividad que lo sustenta. Pero ante todo corresponde entender qué es un bono de reconocimiento. Es válido mencionar que según el artículo 9° de la Ley N.° 25897, de Creación del Sistema Privado de Pensiones,

“En el caso de optar el trabajador por dejar el régimen del IPSS e incorporarse al SPP, recibe un ‘Bono de Reconocimiento’ emitido por el IPSS por el monto correspondiente a los beneficios del trabajador en función a los meses de sus aportes al IPSS hasta la fecha de vigencia de presente ley”.

Es más, este bono, según el artículo 2° del Decreto Supremo N.° 180-94-EF, puede ser obtenido en los siguientes tres supuestos:

- a) Haber estado afiliado a alguno de los sistemas de pensiones administrados por el IPSS con anterioridad al 6 de diciembre de 1992.
- b) Haber aportado a alguno de los sistemas de pensiones administrados por el IPSS durante los 6 meses inmediatamente anteriores a la fecha de su incorporación al SPP (...).
- c) Haber aportado a alguno de los sistemas de pensiones administrados por el IPSS un mínimo de 48 meses dentro de los 10 años previos al 6 de diciembre de 1992 (...).

Sobre todo en la primera de las opciones mostradas, es necesario establecer con claridad cuál es el valor nominal del bono de reconocimiento que se le asigna a la persona, toda vez que tal análisis es importante para determinar cuánto es el aporte que ella va a recibir en su traslado del SNP al Sistema Privado de Pensiones (SPP), y específicamente a la Administradora de Fondo de Pensiones (AFP) a la cual se adscribió. El valor de dicho bono de reconocimiento es elemento trascendente para que se hubiera producido dicho traslado.

3. En tal sentido, corresponde definir cuál es la importancia que tiene el trámite del reconocimiento de dicho bono en el respeto del derecho al debido proceso. Cabe recordar que sólo sobre la base del valor de dicho monto, la persona podrá recibir la pensión que le corresponde en el SPP.

Pero, ¿por qué la ONP no acepta una variación en el bono de reconocimiento emitido, si lo justo y lógico parece ser actuar de una manera contraria, admitiendo el cambio? La respuesta puede ser encontrada en la misma legislación.

Según el artículo 14° del Decreto Supremo N.° 180-94-EF, la emisión de toda norma complementaria a lo dispuesto para los bonos de reconocimiento se realizará de la siguiente forma:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“La ONP, mediante Resolución Jefatural, dictará las normas complementarias que sean necesarias para la correcta aplicación del presente dispositivo”.

Es decir, cualquier configuración adicional para la obtención del bono de reconocimiento se pudo realizar a través de una Resolución Jefatural. Y es justamente una resolución de este tipo (la N.º 029-98-Jefatura/ONP), la que en un artículo único expresa que

“Al tener carácter de declaración jurada la solicitud de bono de reconocimiento, se entiende que el solicitante del bono de reconocimiento debe consignar en la solicitud del bono de reconocimiento, el total de empleadores que ha tenido durante su vida laboral, acredite o no la información que consigna, no pudiendo con posterioridad a la presentación de la solicitud, completar o modificar la referida información”.

En estricto cumplimiento de dicha resolución, la ONP considera que es imposible jurídicamente hablando, aceptar del recurrente los medios probatorios aportados para aumento el valor de su bono de reconocimiento (contestación de la demanda, a fs. 60):

“El actor presentó su solicitud de Bono de Reconocimiento con fecha 4 de junio de 1998, cuando ya se encontraba en vigencia la Resolución Jefatural N.º 029-98-Jefatura/ONP, del 17 de marzo de 1998, la misma que le exigía establecer el total de sus empleadores”.

Pese al argumento utilizado, el demandante niega tal posición (demanda de amparo, a fs. 17), afirmando lo siguiente:

“La prohibición establecida por la Resolución N.º 029-98-Jefatura/ONP, vulnera el principio constitucional de razonabilidad al establecer una restricción eficaz pero no indispensable a los derechos constitucionales de acceso a la seguridad social y al debido proceso, con el fin de cautelar los intereses de la caja fiscal y preservar la fe pública”.

Entonces, la cuestión que subyace a este debate es la identificación del respaldo constitucional a una resolución jefatural como la presentada, siempre observando su coherencia con el respeto del debido proceso de los administrados.

§2. La razonabilidad de la proscripción de variar los datos de solicitud

4. Es conveniente analizar si la resolución jefatural emitida puede llegar a afectar o no el mencionado derecho, tomando en cuenta la prohibición de la variación de datos y su razonabilidad dentro del sistema constitucional.

El Estado, según uno de los deberes impuestos en la Constitución (a través del artículo 44º), debe



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“(…) promover el bienestar general que se fundamenta de la justicia (…)”.

En este marco, debe entenderse que toda función asignada al Estado debe buscar la justicia, y eso es lo que se debe esperar del propio Decreto Supremo N.º 180-94-EF, máxime si, a través de su artículo 1º, señala que

“La Oficina de Normalización Previsional-ONP es la entidad encargada del cálculo, emisión, verificación y entrega del Bono de Reconocimiento, en adelante ‘Bono’, así como de las acciones de control posterior correspondientes”.

Es decir, la propia norma infraconstitucional expresa que inclusive el cálculo del bono de reconocimiento es una obligación del Estado, a través de la ONP, y ello es trascendente y elemental para hacer efectivo ese anhelo de justicia que la Constitución ha destacado.

Es importante señalar también que la existencia de dos sistemas pensionarios separados (privado y público) está reconocida explícitamente a través del artículo 11º de la Constitución, y que si bien el bono de reconocimiento es una forma de conexión entre ambos (dirección: público → privado), ello no obsta para que el Estado tenga una función específica respecto a ambos, tal como lo explica el mismo artículo 11º, cuando expresa que es él el que

“Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento”.

Es decir, es una obligación del Estado supervisar -y a la vez, efectuar- correctamente el traslado del sistema público al privado, máxime si existe -mejor dicho, existió- una promoción por parte del Estado para que las personas se afilien a las AFP.

5. De lo que se puede observar, es lógico asumir que el mecanismo utilizado por el ente estatal (ONP) es desproporcional para los fines que fueron creados los bonos de reconocimiento.

Este bono es el mecanismo que la propia legislación y la misma Administración establecieron para que los aportes realizados a favor de las personas en el SNP puedan migrar hacia el SPP. Es válido reparar en que el Sistema Privado se define como una forma de capitalización y que cada uno de sus integrantes podrá ser pensionista según los aportes realizados a su cuenta personal, la misma que se contabiliza, en buena parte para el caso de los que se pasaron al SPP, gracias al bono de reconocimiento aportado.

Y es lógico que, por la información con que cuenta, sea la propia ONP la que tenga la mejor capacidad para determinar cuál es el bono de reconocimiento que le corresponde a cada persona, tanto así que ésta es la forma en que se presenta el aludido artículo 1º del Decreto Supremo N.º 180-94-EF.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Cuando el artículo 14° de dicho decreto supremo otorga la capacidad a la ONP para dictar las normas complementarias a dicha reglamentación, ello no puede significar desnaturalizar ni desfigurar lo que se normó sobre la materia, y menos aún permitir que contravengan los derechos reconocidos constitucionalmente.

Sin embargo, tal como está propuesta la Resolución Jefatural N.° 029-98-JEFATURA/ONP, lo que está haciendo es impedir en la práctica que la cuenta de capitalización de afiliados refleje realmente los aportes efectuados al Sistema Nacional de Pensiones.

¿Quién más que la propia ONP para saber cuánto se aportó para cada uno de sus asegurados? No es que sea ilógico pedir que sea la propia persona la que haga el pedido para la formulación de un bono de reconocimiento, ni que en ella consigne el nombre de sus empleadores, pero lo que sí es excesivo e irrazonable es que la persona se vea impedida de variar los datos estipulados en su solicitud, cuando es la misma ONP la que está en mejor capacidad de conocer qué empleador realizó aportes o no.

7. Por los argumentos esgrimidos, este Colegiado considera que la Resolución Jefatural N.° 029-98-JEFATURA/ONP debe ser declarada inaplicable, toda vez que afecta el derecho fundamental a un debido proceso del recurrente por no tener la capacidad de aportar nuevos datos a su solicitud de bono de reconocimiento, ni tener la capacidad de interponer recursos contra su denegatoria.

Asimismo, por estar basadas en esta norma, también deben ser declaradas, en el caso concreto, nula la Resolución N.° 892-2001-DB/ONP, de fecha 21 de febrero de 2001, que desestimó el recurso de reconsideración, y nula la Resolución N.° 1948-2002-GO/ONP, de fecha 31 de mayo de 2002, que desestimó el recurso de apelación.

§4. Consecuencias de la sentencia

8. De lo expresado queda claro que se debe declarar inaplicables las resoluciones emitidas por la ONP, pero ello no importa necesariamente que este ente debe aumentar de manera automática el bono de reconocimiento del recurrente.

Como resultado de haberse estimado la demanda, lo único que posibilita es que no pueda utilizarse, en el procedimiento de evaluación del bono de reconocimiento, el injusto y atentatorio impedimento para acceder a la correcta determinación del valor nominal del bono, con todos los aportes de los empleadores que la persona tuvo durante su vida laboral.

Por tanto, luego de esta sentencia, queda expedito el camino para que en la propia ONP se pueda reconocer los meses de aporte al SNP, hayan o no estado detallados en la solicitud presentada para la determinación del bono de reconocimiento.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

§5. El precedente extraíble en el presente caso

9. Conforme a lo señalado en los párrafos precedentes, se concluye que es obligación del Estado, a través de la ONP, supervisar y efectuar correctamente el traslado de las aportaciones de los ciudadanos del sistema público al privado o viceversa, toda vez que por la información con la que cuenta, la ONP es la entidad que tiene mejor capacidad para determinar cuál es el bono de reconocimiento que le corresponde a cada persona, tal como lo reconoce el artículo 1° del Decreto Supremo N° 180-94-EF.

En consideración de lo expuesto, y de acuerdo al artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional y a lo expresado en la sentencia recaída en el Expediente N.° 0024-2003-AI/TC, este Tribunal considera que las reglas de derecho que se desprenden directamente del caso pueden ser resumidas en los siguientes términos:

- A) Regla procesal: El Tribunal Constitucional, en virtud del artículo VII del CPC, puede establecer un precedente vinculante cuando la ONP, en el procedimiento de evaluación de bono de reconocimiento, no puede rechazar el pedido de determinación del valor nominal del bono recurriendo a pretenso impedimentos para acceder a tal solicitud.
- B) Regla sustancial: Queda expedito el derecho de los administrados para que en la ONP se pueda reconocer los meses de aporte al SNP, hayan o no estado detallados en la solicitud presentada para la determinación del bono de reconocimiento.

En consecuencia, la Resolución Jefatural N° 029-98-JEFATURA/ONP debe ser inaplicable por la ONP, toda vez que afecta el derecho fundamental al debido proceso de los administrados.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda planteada por afectar el derecho al debido proceso del recurrente, y en consecuencia, inaplicable, por inconstitucional, la Resolución Jefatural N.° 029-98-JEFATURA/ONP, nula la Resolución N.° 892-2001-DB/ONP, y nula la Resolución N.° 1948-2002-GO/ONP.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 9381-2005-PA/TC
LIMA
FÉLIX AUGUSTO VASI ZEVALLOS

2. Autorizar a la ONP para que, en el procedimiento de evaluación del bono de reconocimiento, proceda a la calificación de los aportes al SNP por el recurrente, aún cuando en su solicitud no los hubiera consignado.
3. Establecer como **PRECEDENTE VINCULANTE**, conforme al artículo VII del título Preliminar del Código Procesal Constitucional, las reglas contenidas en el fundamento 9, *supra*, de esta sentencia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LANDA ARROYO
GONZALES OJEDA
ALVA ORLANDINI
BARDELLI LARTIRIGOYEN
GARCÍA TOMA
VERGARA GOTELLI

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)