



Benalcázar - Dorantes

Abogados

SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

SOFÍA SALTOS BENALCÁZAR y ÁLVARO MIGUEL ORTIZ REA, refiriéndonos al proceso N.º 36-20-IN/23, a ustedes atentamente formulamos el siguiente **PEDIDO DE ACLARACIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Previamente a exponer la materia de esta petición, consideramos muy importante aclarar de nuestra parte que la demanda de inconstitucionalidad que formulamos *no sólo versó sobre el artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, sino que, ab initio*, se refirió a la *segunda frase* de la disposición transitoria quinta de la LEY ORGANICA PARA EL FOMENTO PRODUCTIVO, ATRACCION DE INVERSIONES, GENERACION DE EMPLEO, Y ESTABILIDAD Y EQUILIBRIO FISCAL, publicada en el Registro Oficial Suplemento N.º 309 de 21 de agosto de 2018:

“QUINTA.- A partir de la vigencia de la presente Ley, no podrán iniciarse acciones de cobro en virtud del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales. Aquellos procesos coactivos en los que se hubieren realizado acciones de cobro amparados en la mencionada disposición, previo a la entrada en vigencia de la presente Ley, deberán finalizar en aplicación de la misma” (La cursiva nos pertenece).

2. Es decir, que nuestra demanda de inconstitucionalidad, como indicamos, se dirigió *en contra de las siguiente frase legal*:

“Aquellos procesos coactivos en los que se hubieren realizado acciones de cobro amparados en la mencionada disposición, previo a la entrada en vigencia de la presente Ley, deberán finalizar en aplicación de la misma”.

3. En otros términos, conociendo que el artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales estaba derogado, pero producía efectos *ultra activos*, lo que nuestra demanda planteaba, entre otras temáticas, era la inconstitucionalidad de los *efectos en el tiempo* de dicha disposición derogatoria, sin perjuicio de analizar también la inconstitucionalidad de citado artículo.

4. Ahora bien, la discusión constitucional que quedó pendiente –pues sólo se declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales– fue sobre la *constitucionalidad de esa específica frase*, que planteaba un problema independiente, relacionado, como indicamos, sobre los efectos en el tiempo de la *derogatoria* de la ley, que nuevamente transcribimos para que haya claridad absoluta:

“Aquellos procesos coactivos en los que se hubieren realizado acciones de cobro amparados en la mencionada disposición, previo a la entrada en vigencia de la presente Ley, deberán finalizar en aplicación de la misma”.

5. En la sentencia que declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, nada se dijo sobre la frase en cuestión ni se advirtió que contempla un problema particular. Por ello, insistimos en que haya una referencia a tal expresión legal, que ha dado lugar al fallo que nos ocupa actualmente.

6. Con estos antecedentes y, en exclusivamente en relación con el fallo que recién se ha dictado, se formula la siguiente petición de aclaración.

II. TEMAS QUE SE SOLICITA SE ACLAREN

1. Los señores jueces conocen perfectamente que una Corte Constitucional tiene un papel de “legislador negativo” y que sus sentencias impactan en el ordenamiento jurídico. Por ello, haciendo una analogía válida con el legislador, nos permitimos recordarles una sabia frase del Fuero Juzgo que, en su antiguo castellano, al referirse a cómo debe expresarse quien hace las leyes –“*Cuomo deve fablar el fazedor de las leyes*”– decía:

“El fazedor de las leyes deve fablar poco, é bien; é non deve dar iuyzio dubdoso, mas lano, é abierto, que todo lo que saliere de la ley, que lo entiendan luego todos los que lo oyeren, é que lo sepan sin toda dubda, é sin nenguna gravedumbre” (sic).¹

¹ Real Academia Española, *Fuero Juzgo. En latín y castellano cotejado con los más antiguos y preciosos códices*, Madrid, Ibarra impresor, 1815, p. 3, visible en <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/08140510854669528621157/ima0255.htm>.

2. El que hace las leyes debe hablar *poco y bien* y no debe dar *juicio dudoso*, para que todo lo que sale de la ley lo entiendan todos inmediatamente y sin ninguna confusión. Consideramos que, en la actualidad, luego de varios siglos, este consejo tiene plena validez para la Corte Constitucional, dado su papel en el ordenamiento jurídico y su incidencia de sus sentencias en las normas jurídicas. En efecto, sin repudiar para nada que una Corte Constitucional emplee frases jurídicas técnicas y precisas, no cabe que, a guisa de “erudición filosófica” o “argumentación jurídica” avanzada –tal vez localizada en un solo autor, aunque filósofos del derecho hay varios y de varias escuelas–, se sacrifique la *sencillez del lenguaje* que permitirá conocer, aún a los neófitos, lo que se quiere decir en una sentencia constitucional. En otros términos, como se dice desde hace siglos en el Fuero Juzgo, interesa “que lo entiendan luego todos los que lo oyeren, é que lo sepan sin toda dubda, é sin nenguna gravedumbre”.

3. En concreto, la frase que se recoge al final de la sentencia es *absolutamente oscura, confusa e, incluso, ha dado lugar a situaciones harto discutibles en la jurisprudencia*:

“61. Este Organismo, por medio de la sentencia 22-13-IN/20, se pronunció sobre los efectos de esta, y determinó los condicionamientos que se aplicarían a los procesos que a la fecha no se encuentren ejecutoriados, en este sentido señaló:

Consideración final: efectos de esta decisión

88. Conforme a la regla general dispuesta en el número 4 del artículo 96, la presente decisión tiene efectos hacia el futuro. No obstante, debe tomarse en consideración lo dicho por este Organismos en la sentencia No. 1121-12-EP/19, en la que se indicó que “*esta declaratoria de inconstitucionalidad no está sujeta a la fecha de inicio de un proceso (...) sino al momento en que la autoridad administrativa o judicial debe interpretar y aplicar la norma jurídica en cuestión*”.

89. Por tal motivo, la presente decisión debe aplicarse sobre actos de autoridad que imponen dichas medidas dentro de procedimientos coactivos, siempre y cuando estos no hubieran causado estado en sede administrativa, en los términos del artículo 218 del Código Orgánico Administrativo⁴⁶; salvo que estén siendo discutidos en sede judicial.

90. Del mismo modo, la presente declaración debe aplicarse sobre actos de autoridad que imponen dichas medidas que, habiendo sido impugnados en sede judicial, aún no hayan obtenido sentencia o auto definitivo que cause cosa juzgada.

91. En lo que respecta al dictado de estas medidas en la fase de ejecución de procesos laborales, la presente decisión es aplicable a medidas de ejecución que no se encuentren ejecutoriadas.

62. Consecuentemente, al existir un pronunciamiento sobre los efectos, el trato diferenciado, entre los sujetos alegados por los accionantes, es razonable y justificado a la luz de los párrafos 89 y siguientes de la sentencia 22-13-IN, ya que, solo afectaría a aquellos casos en los que el procedimiento administrativo no ha causado estado, por consiguiente, su alteración implicaría una lesión a la seguridad jurídica.

63. Bajo este contexto, y una vez que esta Corte ya se ha pronunciado sobre los efectos para aquellos procesos coactivos pendientes y en trámite, estos deben ser aplicados conforme lo dispuesto en los párrafos 88 a la 91 de la sentencia 22-13-IN/20, citados en el párrafo 61 supra”.

6. Recogemos la famosa frase *“esta declaratoria de inconstitucionalidad no está sujeta a la fecha de inicio de un proceso (...) sino al momento en que la autoridad administrativa o judicial debe interpretar y aplicar la norma jurídica en cuestión”*. Se sabe que los artículos 95 y 96 número 4 establecen, como regla general, que las sentencias dictadas en el control abstracto de constitucionalidad producen *efectos hacia el futuro o ex nunc*:

“Art. 95.- Efectos de la sentencia en el tiempo.- Las sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro. De manera excepcional se podrán diferir o retrotraer los efectos de las sentencias, cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, la plena vigencia de los derechos constitucionales, y cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general.

Cuando la declaratoria de inconstitucionalidad de una disposición jurídica produzca un vacío normativo que sea fuente potencial de vulneración de los derechos constitucionales o produzca graves daños, se podrá postergar los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad.

Art. 96.- Efectos del control de constitucionalidad.- Las sentencias que se dicten sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad surten efectos de cosa juzgada, en virtud de lo cual:

[...]

4. Las sentencias producen efectos generales hacia el futuro. De manera excepcional se podrán diferir o retrotraer los efectos de las sentencias, cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, y la plena vigencia de los derechos constitucionales”.

7. No interesa la excepción que prevé el número 4 del artículo 96, sencillamente porque debido a algún factor desconocido o, por lo menos, muy difícil de entender para los comunes, la *Corte Constitucional nunca aplica dicha excepción*, por más patente que sea el menoscabo de derechos fundamentales o la violación a la Constitución de la República, de tal modo que dicha excepción perfectamente podría desaparecer del ordenamiento jurídico por *desuetudo*. Interesa el *efecto en el tiempo* de las sentencias que se dictan en el control abstracto de constitucionalidad.

8. Si la Constitución de la República y la ley disponen que los efectos de las sentencias dictadas en el control abstracto de constitucionalidad *son hacia futuro*, ¿qué quiere decir aquello de que “*esta declaratoria de inconstitucionalidad no está sujeta a la fecha de inicio de un proceso (...) sino al momento en que la autoridad administrativa o judicial debe interpretar y aplicar la norma jurídica en cuestión*”? En otros términos, si la declaratoria de inconstitucionalidad está sujeta a la fecha en que la autoridad administrativa o judicial debe interpretar y aplicar la norma sujeta a control abstracto de constitucionalidad, ¿en qué queda el efecto retroactivo de la sentencia que dicta la Corte Constitucional?

9. El lenguaje de la Corte Constitucional es *oscuro, confuso y equívoco*, tanto que la malhadada frase ha tenido un impacto serio en la jurisprudencia.² Si se entiende que

² El ejemplo es la declaración de inconstitucionalidad del Decreto N.º 813 que reformó el Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Público y estableció la renuncia obligatoria de los servidores públicos como modo de cesación de funciones. En la Sentencia de la Corte Constitucional N.º 26-18-IN/20 y acumulados, dictada el 28 de octubre de 2020, dentro del Caso N.º 26-28-IN, se dijo que los efectos son hacia el futuro. No obstante, en el auto de aclaración de dicha sentencia, se invocó la frase que nos ocupa (“*esta declaratoria de inconstitucionalidad no está sujeta a la fecha de inicio de un proceso (...) sino al momento en que la autoridad administrativa o judicial debe interpretar y aplicar la norma jurídica en cuestión*”). Dado lo confuso del lenguaje, la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia le ha dado una interpretación que, en síntesis, *aplica de forma retroactiva lo dicho en la sentencia invocada*, de modo que

la declaración de inconstitucionalidad *está sujeta a la fecha en que una autoridad o juez debe aplicar la norma en cuestión*, ¿en esa fecha esa autoridad debe abstenerse de aplicar la norma declarada inconstitucional o con constitucionalidad condicionada?

10. O bien, como ha creído la Corte Nacional de Justicia –véase nota a pie N.º 2– que la sentencia que declara la inconstitucionalidad se *aplica en el momento en que el juez o autoridad resuelve un asunto*, de tal forma que en ese momento se efectúa el criterio de la Corte Constitucional y se aplica al caso concreto. En esta última hipótesis, bien puede suceder que un juez aplique la sentencia de inconstitucionalidad de norma y resuelva el caso omitiendo el efecto *ex nunc* o a futuro de los fallos constitucionales que determinan los artículos 95 y 96 número 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Es decir, se aplica el criterio de la Corte Constitucional a situaciones pasadas ya consolidadas. Sencillamente, como se cree que el efecto de la sentencia de constitucionalidad se aplica cuando una autoridad debe aplicar la norma en cuestión, no hay efecto hacia el futuro, sino al momento en que se resuelve una causa, por más que las situaciones estén consolidadas en el pasado.

11. Si se usara un lenguaje sencillo y un criterio ajeno a los equívocos, es decir, claro y categórico –que nada pugna con la erudición de un juez–, consideramos que la sentencia que declara la inconstitucionalidad de una norma tiene efectos *hacia el futuro*, o lo que es igual, que se respetan los efectos producidos *en el pasado* por dicha norma y que han sido consolidados en las situaciones jurídicas de las personas, de modo que, *para lo venidero*, para nuevos casos y situaciones jurídicas, se omitirá aplicar la norma constitucional porque ha sido expulsada del ordenamiento jurídico, en virtud del principio de supremacía constitucional.³ Y en el caso de sentencias de constitucionalidad condicionada, se aplicará el criterio de la Corte Constitucional a

actualmente se reintegra a los servidores públicos desvinculados por el Decreto N.º 813, con pago de remuneraciones dejadas de percibir, porque al momento en que dictan sentencia se aplica el fallo constitucional, de modo que, habiendo violación de derechos, la Corte Nacional de Justicia entiende que debe repararlos. Es decir, la frase oscura de la Corte Constitucional ha dado lugar a que quede en el limbo al efecto *ex nunc* de sus sentencias. Véase, entre otras, la sentencia dictada en el proceso contencioso-administrativo N.º 17811-2018-00514 punto N.º 4.8.

³ Ello siempre que no se aplique la utópica excepción –imaginaria y absolutamente lejana a la verdad práctica– de que habla el número 4 del artículo 96 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que, como se dijo, ha caído en *desuetudo*, por alguna razón que tiene la Corte Constitucional que es ajena a los comunes.

casos no concluidos, en atención a que se trata de una *interpretación conforme* y a lo que indica el número 23 del artículo 7 del Código Civil:

“23. Las leyes que se limiten a declarar el sentido de otras leyes se entenderán incorporadas en éstas; pero no alterarán en manera alguna los efectos de las sentencias judiciales ejecutoriadas en el tiempo intermedio”.

12. Otro aspecto que causa duda –por decir lo menos– es la invocación de la noción de “causar estado”, que se introdujo en nuestra legislación en los artículos 1 y 5 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, norma que es pre-constitucional y actualmente está derogada. Esta ley fue publicada en el Registro Oficial N.º 338 de 18 de marzo de 1968. La Corte Constitucional debe tener presente que “causar estado” se aplicaba a la carga procesal del proceso contencioso administrativo que consistía en *agotar la vía administrativa* como requisito previo a iniciar dicho proceso. Si el administrado no había realizado una *reclamación previa* y utilizados *todos los recursos administrativos* que contemplaba la legislación, el acto administrativo que se iba a impugnar en el proceso *no había causado estado* y el Tribunal desechaba la demanda.

13. Creemos que se debe entender aquello de “causar estado” que emplea la sentencia como una referencia a los procesos administrativos de coactiva que *no han sido resueltos en definitiva*, que están *pendientes* de resolución, aunque –como queda dicho– tal noción se aplicaba en nuestro derecho al requisito o carga procesal de *agotar la vía administrativa*, de modo que, al cumplirlo, se afirmaba que un *acto administrativo* –no un procedimiento administrativo, como la coactiva– causaba estado. En propiedad, hállese de actos administrativos *firmes o ejecutoriados*, sin aplicar conceptos de firmeza, ejecutoriedad o causar estado a *procedimientos administrativos*, que es erróneo.

14. Nuevamente es menester recordar el consejo del Fuero Juzgo. El que hace las leyes –o las sentencias que afectan a las leyes– deben hablar bien, no dar juicio dudoso y con conceptos *claros y bien aplicados*, lo cual implica que deben ser *bien entendidos por el que los usa*.

III. PETICIÓN DE ACLARACIÓN

Si bien en la exposición que antecede quedan expuestos los puntos que solicitamos aclarar, los resumimos en las siguientes preguntas:

1. En términos sencillos y claros, considerando los artículos 95 y 96 número 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ¿cómo debe entenderse el efecto en el tiempo de las sentencias de inconstitucionalidad?

2. Qué significa, en términos de lo que disponen dichos artículos, la siguiente frase:

“esta declaratoria de inconstitucionalidad no está sujeta a la fecha de inicio de un proceso (...) sino al momento en que la autoridad administrativa o judicial debe interpretar y aplicar la norma jurídica en cuestión”.

3. La frase transcrita, ¿significa que el juez debe abstenerse de aplicar una norma declarada inconstitucional al momento de dictar sentencia en un caso concreto?

4. La frase antes transcrita, ¿significa que la sentencia que declara la inconstitucionalidad de una norma debe hacerse efectiva al momento en que una autoridad o juez debe interpretar o aplicar la norma a la que se refiere dicha sentencia? Esto, ¿aunque dicha aplicación de dicha sentencia implique una aplicación hacia el pasado de una norma declarada inconstitucional, como ha entendido la Corte Nacional de Justicia?

5. En caso de que una sentencia contenga una *interpretación conforme* y no una declaratoria de inconstitucionalidad, ¿qué efectos tiene en el tiempo dicha interpretación? ¿Se aplica a dicha interpretación lo dispuesto por el número 23 del artículo 7 del Código Civil, de tal forma que *la interpretación conforme se aplica en el acto* al caso que se juzga, con el criterio vertido por la Corte Constitucional? ¿La interpretación conforme tiene efecto hacia el pasado o hacia el futuro?

6. La noción que emplea la sentencia de “causar estado”, ¿significa que lo dicho en la sentencia se aplica a los procedimientos administrativos de coactiva *no concluidos*?

7. Si un procedimiento administrativo de coactiva *todavía no ha concluido*, ¿las personas a quienes se les sigue dicho procedimiento para el cobro de sus deudas pueden o no

aplicar la interpretación conforme del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales?

8. ¿Se puede o no aplicar la sentencia de interpretación conforme del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales a las personas a quienes se les sigue un procedimiento de coactiva *todavía no concluido*, cuando se les ha involucrado a dicho procedimiento *sin mediar declaración judicial* que ordene el levantamiento del velo societario, la declaración de abuso de la personalidad jurídica o testaferrismo, o en suma, los presupuestos del artículo 1 de la invocada Ley?

9. Si el funcionario de coactiva ha involucrado a personas en un procedimiento de coactiva no concluido, siguiendo a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, ¿puede invocarse la interpretación conforme dictada por la Corte Constitucional para que se les desvincule de dicho procedimiento coactivo, en atención a los efectos en el tiempo de las sentencias constitucionales?

Por los comparecientes y como su abogado defensor debidamente autorizado.

Atentamente,

JUAN CARLOS BENALCÁZAR GUERRÓN, PH.D

MATRÍCULA N.º 17-1998-96 F.A.

N.º 4950 C.A.P.