



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00025-2016-PA/TC

LIMA

ALEJANDRINA SÁNCHEZ PORRAS

VDA. DE BERNARDO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 21 días del mes de noviembre de 2017, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Miranda Canales, Ledesma Narváez, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Ferrero Costa, aprobado en la sesión de Pleno del día 5 de setiembre de 2017. Asimismo se agregan el fundamento de voto del magistrado Ramos Núñez y el voto singular del magistrado Blume Fortini.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Alejandrina Sánchez Porras Vda. de Bernardo contra la resolución de fojas 85, de fecha 14 de octubre de 2015, expedida por la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

El 14 de mayo de 2013, la recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), con el objeto de que se reajuste su pensión de jubilación inicial en el monto de tres sueldos mínimos vitales vigentes al 18 de diciembre de 1992; se proceda al reajuste o indexación trimestral automática de su pensión de jubilación teniendo en cuenta las variaciones del costo de vida, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 4 de la Ley 23908; y se pague todos los aumentos otorgados desde el 19 de diciembre de 1992 mediante cualquier tipo de disposición legal, siempre y cuando el monto resultante de la pensión no supere la suma establecida como pensión máxima por la normativa. Asimismo, solicita el pago de las pensiones devengadas generadas por el reajuste de su pensión inicial y por la indexación trimestral automática, con sus respectivos intereses legales desde la fecha en que se produjo la contingencia, y los costos y costas procesales.

La entidad emplazada contesta la demanda allanándose parcialmente respecto al extremo en que la demandante solicita el reajuste de la pensión mínima en aplicación del artículo 1 de la Ley 23908. En lo que se refiere al reajuste o indexación automática, manifiesta que la indexación contenida en el artículo 4 de la Ley 23908 en ningún caso se produce de manera automática, sino que la misma tiene que tomar en cuenta las posibilidades presupuestarias del Estado.

El Octavo Juzgado Constitucional de Lima, con fecha 16 de mayo de 2014 (folio 48), tiene por allanada a la parte demandada en cuanto al extremo referido al reajuste de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00025-2016-PA/TC

LIMA

ALEJANDRINA SÁNCHEZ PORRAS
VDA. DE BERNARDO

la pensión de viudez de la actora en aplicación del artículo 1 de la Ley 23908. Asimismo, con fecha 30 de mayo de 2014 (folio 49), declara infundada la demanda por considerar que la aplicación de la Ley 23908 a la pensión de viudez de la actora no resulta procedente, dado que dicha pensión fue otorgada a partir del 10 de enero de 1974, y a tal fecha no se encontraba vigente aún la Ley 23908.

La sala superior competente, con fecha 14 de octubre de 2015 (folio 85), confirmando la apelada, declaró infundada la demanda en todos sus extremos por considerar que de autos no se advierte documento alguno que acredite que la demandante efectivamente haya percibido un monto inferior a la pensión mínima establecida por la Ley 23908. Además, señala que se aprecia que la demandante viene gozando, en la actualidad, de un derecho pensionario superior al mínimo legal y, respecto a la indexación trimestral automática, conforme a la sentencia Expediente 05189-2005-PA/TC, los reajustes pensionarios se encuentran condicionados a factores económicos externos y al equilibrio financiero del Sistema Nacional de Pensiones.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto de la demanda es que se reajuste el monto de la pensión inicial de la recurrente de conformidad con el artículo 1 de Ley 23908; se aplique la indexación trimestral automática a su pensión de jubilación teniendo en cuenta las variaciones del costo de vida, acorde con lo dispuesto por el artículo 4 de la Ley 23908; se otorgue todos los aumentos otorgados desde el 19 de diciembre de 1992; y se pague las pensiones devengadas por el reajuste pensionario, así como el abono de los intereses legales, y los costos y costas del proceso.

Procedencia de la demanda

2. Conforme a la exposición de los hechos de la demanda, se aprecia que en el presente caso se encuentra comprometido el derecho fundamental a la pensión; por lo que, de acuerdo al artículo 37, inciso 20, del Código Procesal Constitucional, que dispone que el proceso de amparo procede en defensa del derecho a la pensión, los jueces constitucionales son competentes para examinar el asunto controvertido.

Cuestión procesal previa

3. Mediante escrito de contestación de la demanda (folio 26), la ONP se allanó parcialmente a la demanda en el extremo que se solicita el reajuste de la pensión de viudez, conforme a la pensión mínima establecida en el artículo 1 de la Ley 23908

mm



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00025-2016-PA/TC

LIMA

ALEJANDRINA SÁNCHEZ PORRAS
VDA. DE BERNARDO

con el pago de los intereses legales; allanamiento que es admitido por la primera instancia, mediante la Resolución 4, de fecha 16 de mayo de 2014 (folio 48).

No obstante el expreso allanamiento, tanto la primera como la segunda instancia, resolvieron sin considerar en su argumentación el referido allanamiento. Por consiguiente, al advertirse que la *litis* tiene relevancia constitucional y supera las exigencias del precedente establecido en la sentencia emitida en la sentencia Expediente 00987-2014-PA/TC, correspondería reponer la causa al estado anterior a la ocurrencia del vicio, y disponer que se emita el nuevo pronunciamiento.

5. Sin embargo, dado que del DNI de la accionante (folio 2) se advierte que nació el 26 de agosto de 1933, por lo que a la fecha cuenta con 84 años de edad; teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde la interposición de la demanda (año 2013); y atendiendo a que constituye un fin esencial de los procesos constitucionales garantizar la vigencia efectiva de los derechos fundamentales y la primacía normativa de la Constitución, el cual obliga a superar exigencias de tipo formal, este Tribunal, en forma excepcionalísima, decide emitir pronunciamiento sobre el fondo de la controversia; máxime si, conforme a reiterada jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, son susceptibles de protección a través del amparo los supuestos en que, aun cuando en la demanda se cuestione la suma específica de la pensión que percibe la parte demandante, se debe efectuar su verificación, toda vez que se encuentra comprometido el derecho al mínimo vital y se ha garantizado el derecho de defensa de la entidad emplazada.

Sobre la solicitud de allanamiento de la ONP

6. En su recurso de agravio constitucional, la accionante solicita que, habiéndose allanado la ONP a la demanda en cuanto al reajuste de la pensión inicial en aplicación del artículo 1 de la Ley 23908, se debe ordenar a la citada entidad que regularice el monto de su pensión, toda vez que se le ha otorgado una pensión menor a la establecida por la Ley 23908.

7. A folio 43 y 48, obra el acta de legalización de firma del representante de la ONP y la resolución 4, de fecha 16 de mayo de 2014, que declara la procedencia del allanamiento parcial de la entidad demandada; en ese sentido, corresponde estimar la demanda en el extremo de la pretensión referido al reajuste de la pensión inicial al equivalente de tres sueldos mínimos vitales, conforme al artículo 1 de la Ley 23908. En consecuencia, debe ordenarse el reajuste de la pensión de viudez de la actora durante el periodo de vigencia de la Ley 23908, esto es, desde el 8 de setiembre de 1984 hasta el 18 de diciembre de 1992.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00025-2016-PA/TC

LIMA

ALEJANDRINA SÁNCHEZ PORRAS
VDA. DE BERNARDO

8. En efecto, este Tribunal ha establecido en reiterada y uniforme jurisprudencia, que la pensión mínima regulada por la Ley 23908 —vigente desde el 8 de setiembre de 1984—, debe aplicarse a aquellos asegurados que hubiesen alcanzado el punto de contingencia hasta el 18 de diciembre de 1992 —día anterior a la entrada en vigencia del Decreto Ley 25967—, con las limitaciones que determinó su artículo 3, y solo hasta la fecha de su derogación tácita por el Decreto Ley 25967. Así, debe entenderse que todo pensionista que hubiese alcanzado el punto de contingencia hasta antes de la derogatoria de la Ley 23908 tiene derecho al reajuste de su pensión en un monto mínimo equivalente a tres sueldos mínimos vitales o su sustitutorio, el ingreso mínimo legal, en cada oportunidad en que estos se hubieran incrementado, no pudiendo percibir un monto inferior a tres veces el referente, en cada oportunidad de pago de la pensión, durante el referido periodo.
9. Cabe precisar, además, que para efectuar el reajuste de la pensión de viudez de la actora en los términos de la Ley 23908, la entidad emplazada deberá tener en cuenta la sentencia emitida en el Expediente 05189-2005-PA/TC, publicada el 13 de setiembre de 2006 en el portal web institucional, en la que este Tribunal declaró que los criterios de interpretación y aplicación de la Ley 23908, desarrollados en los fundamentos 5 y del 7 al 21 constituyen precedente vinculante inmediato de observancia obligatoria, de conformidad con el artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.
10. Ahora bien, corresponde emitir pronunciamiento respecto a las demás pretensiones de la demanda que no fueron materia de allanamiento.

Sobre el pago de devengados, intereses legales, y costos y costas del proceso

11. Dado que la entidad emplazada se ha allanado a la solicitud de reajuste del monto de la pensión inicial de la recurrente de conformidad con el artículo 1 de Ley 23908, corresponde a este Tribunal ordenar que la ONP pague los devengados generados como consecuencia del reajuste de la pensión desde el 8 de setiembre de 1984 hasta el 18 de diciembre de 1992; precisándose que deberán descontarse los montos correspondientes a los devengados pagados, si fuera el caso.
12. En lo que se refiere a los intereses legales generados por las pensiones no abonadas de acuerdo a ley, estos deben ser liquidados de conformidad con lo dispuesto en el fundamento 20 del auto emitido en el Expediente 02214-2014-PA/TC, donde el Tribunal ha establecido que “el interés legal aplicable en materia pensionaria no es capitalizable, conforme al artículo 1249 del Código Civil”, el cual constituye doctrina jurisprudencial vinculante para todos los jueces y tribunales del país, de conformidad con el artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, debiendo aplicarse inclusive a los procesos judiciales en trámite o

MP



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00025-2016-PA/TC

LIMA

ALEJANDRINA SÁNCHEZ PORRAS
VDA. DE BERNARDO

en etapa de ejecución en los que se encuentre por definir la forma de cálculo de los intereses legales en materia pensionaria.

13. Asimismo, corresponde imponer a la entidad demandada solamente el pago de los costos procesales a favor de la accionante, conforme a lo dispuesto en el artículo 56 del Código Procesal Constitucional.

Sobre los aumentos otorgados desde el 19 de diciembre de 1992

14. En cuanto a la pretensión de que se ordene a la entidad demandada que le otorgue todos los aumentos dispuestos desde el 19 de diciembre de 1992 mediante cualquier tipo de disposición legal, siempre y cuando el monto resultante de la pensión no supere la suma establecida como pensión máxima por la normativa correspondiente, cabe señalar que en la medida que la accionante no ha especificado a qué aumentos de refiere ni ha demostrado que no le hayan pagado oportunamente, corresponde desestimar este extremo de la demanda, dejando expedita la vía, de ser el caso, para que la actora reclame los montos dejados de percibir en la forma correspondiente.

Sobre la reajuste o indexación trimestral automática de la pensión

15. Por último, en lo que se refiere al reajuste o indexación trimestral automática de la pensión de jubilación de la actor, teniendo en cuenta el costo de vida, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 23908, este Tribunal ha señalado que se encuentra condicionado a factores económicos externos y al equilibrio financiero del régimen, y que no se efectúa en forma automática. Asimismo, señaló que ello fue previsto de esta forma desde su creación y fue posteriormente recogido por la Segunda Disposición Final y Transitoria de la Constitución de 1993, que establece que el reajuste periódico de las pensiones que administra el Estado se atiende con arreglo a las previsiones presupuestarias, por lo que su aplicación no procede.

16. Sin perjuicio de lo expuesto, importa señalar que conforme a los criterios de observancia obligatoria establecidos en la sentencia emitida en el Expediente 00198-2003-AC/TC, se precisa y reitera que, a la fecha, conforme a lo dispuesto por las Leyes 27617 y 27655, la pensión mínima del Sistema Nacional de Pensiones está determinada por el número de años de aportaciones acreditadas por el pensionista. En ese sentido, y en concordancia con las disposiciones legales, mediante el Decreto Supremo 028-2002-EF, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 20 de febrero de 2002, —sobre la base de la escala de pensión proporcional a los años de aportación aprobada mediante la Resolución Jefatural 001-2002-JEFATURA-ONP, de fecha 3 de enero de 2002—, se estableció en S/



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00025-2016-PA/TC

LIMA

ALEJANDRINA SÁNCHEZ PORRAS
VDA. DE BERNARDO

270.00 (doscientos setenta y 00/100 nuevos soles) el monto de la pensión mínima para los pensionistas por derecho derivado (sobrevivientes) que pertenecen al régimen del Decreto Ley 19990, el cual no podrá ser inferior.

17. Por consiguiente, al constatare de autos que la accionante percibe una pensión de sobrevivencia-viudez superior la pensión mínima vigente, se advierte que actualmente no se está vulnerando su derecho.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda respecto a la aplicación del artículo 1 de la Ley 23908, dado que la emplazada se ha allanado; por tanto, se ordena a la entidad demandada que reajuste la pensión de viudez de la actora durante el periodo de vigencia de la Ley 23908, conforme a lo establecido en la presente sentencia;
2. Declarar **FUNDADA** la demanda en el extremo referido a las pensiones devengadas, los intereses legales correspondientes y los costos procesales, de acuerdo con los fundamentos 11, 12 y 13.
3. Declarar **INFUNDADA** la demanda en cuanto al reajuste o indexación trimestral automática de la pensión de viudez de la actora.
4. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en el extremo referido el pago de todos los aumentos dispuestos desde el 19 de diciembre de 1992, dejándose a salvo el derecho del demandante para que lo haga valer en la vía correspondiente.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES
LEDESMA NARVÁEZ
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA
FERRERO COSTA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00025-2016-PA/TC

LIMA

ALEJANDRINA SÁNCHEZ PORRAS VDA.
DE BERNARDO

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

Comparto lo decidido por mis colegas, en el sentido que debe ampararse la demanda. Sin embargo, deseo precisar que aun cuando la recurrente solicita el reajuste de su pensión de viudez conforme al artículo 1 de la Ley 23908, dicho artículo es aplicable únicamente al reajuste de las pensiones por derecho propio (jubilación e invalidez), por lo que la pensión de la demandante debe ser reajustada de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 23908, referido a las pensiones derivadas (viudez).

S.

RAMOS NÚÑEZ

Lo que certifico:


Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00025-2016-PA/TC

LIMA

ALEJANDRINA SÁNCHEZ

PORRAS VDA. DE BERNARDO

**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI,
OPINANDO QUE CORRESPONDE ORDENARSE LA EJECUCIÓN DE LA
SENTENCIA CON EL PAGO DE INTERESES LEGALES CAPITALIZABLES
POR TRATARSE DE DEUDAS PENSIONARIAS**

Si bien concuerdo con el punto resolutivo 1, que resuelve declarar fundada la demanda por haberse acreditado la vulneración del derecho fundamental a la pensión del demandante, discrepo del punto resolutivo 2 de la sentencia, que en remisión al fundamento 12, dispone la aplicación de intereses no capitalizables y me veo obligado a emitir el presente voto singular, por cuanto se ha negado el pago de intereses pensionarios capitalizables basándose en la denominada “doctrina jurisprudencial” establecida en el Auto 2214-2014-PA/TC, que, como lo he dejado sentado en el voto singular que emití en dicha oportunidad, estimo que contiene criterios errados, ya que en materia pensionaria es de aplicación la tasa de interés efectiva, que implica el pago de intereses capitalizables.

Desarrollo mi posición en los términos siguientes:

1. En las Sentencias 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC, sobre la Ley de Presupuesto Público del año 2013, el Tribunal Constitucional precisó la naturaleza y alcances de las leyes del presupuesto público y estableció, principalmente sus características de especialidad y anualidad. Con relación a esto último, especificó lo siguiente en su fundamento 29:

Dada la periodicidad anual de la Ley de Presupuesto, toda disposición legal que ella contenga, cuya vigencia supere, expresa o implícitamente, el período anual respectivo, o que establezca una vigencia ilimitada en el tiempo, es *per se* incompatible con el artículo 77 de la Ley Fundamental, como igualmente es inconstitucional, por sí mismo, que en la Ley de Presupuesto se regule un contenido normativo ajeno a la materia estrictamente presupuestaria.

En tal sentido, es claro que el contenido de todas las normas que regula una ley de presupuesto solo tiene efecto durante un año; y solo debe regular la materia presupuestaria, pues son estas dos características –adicionales a su procedimiento de aprobación– las condiciones para su validez constitucional a nivel formal.

2. La nonagésima séptima disposición complementaria de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013 (Ley 29951) dispone lo siguiente:

Dispóngase, a partir de la vigencia de la presente Ley, que el interés que corresponde pagar por adeudos de carácter previsional es el interés legal fijado por el Banco Central de Reserva



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00025-2016-PA/TC

LIMA

ALEJANDRINA SÁNCHEZ

PORRAS VDA. DE BERNARDO

del Perú. El referido interés no es capitalizable de conformidad con el artículo 1249 del Código Civil y se devenga a partir del día siguiente de aquel en que se produjo el incumplimiento hasta el día de su pago efectivo, sin que sea necesario que el acreedor afectado exija judicial o extrajudicialmente el incumplimiento de la obligación o pruebe haber sufrido daño alguno. Asimismo, establézcase que los procedimientos administrativos, judiciales en trámite o en etapa de ejecución, o cualquier adeudo previsional pendiente de pago a la fecha, se adecuará a lo establecido en la presente disposición.

3. En principio, es claro que el mandato contenido en la citada disposición complementaria estuvo vigente durante el año 2013 y, por lo tanto, solo podía tener efecto durante dicho año, esto es desde el 1 de enero al 31 de diciembre de dicho periodo presupuestal.
4. Sin embargo, y como es de verse, su contenido precisa el tipo de interés aplicable a la deuda pensionaria; es decir, no regula una materia presupuestaria, sino su finalidad específica es establecer la forma cualitativa del pago de intereses de este tipo específico de deudas. Esta incongruencia de su contenido evidencia la inexistencia de un nexo lógico e inmediato con la ejecución del gasto público anual y, por lo tanto, una inconstitucionalidad de forma por la materia regulada.
5. Cabe precisar que el Sistema Nacional de Pensiones, en tanto sistema de administración estatal de aportaciones dinerarias para contingencias de vejez, se solventa, en principio, con la recaudación mensual de los aportes a cargo de la Sunat y de la rentabilidad que produzcan dichos fondos. A ello se adicionan los fondos del tesoro público que el Ministerio de Economía y Finanzas aporta y otros ingresos que pueda recibir el Fondo Consolidado de Reservas Previsionales.
6. En tal sentido, aun cuando la Ley de Presupuesto Público debe incluir el gasto que supone la ONP como entidad pública para su funcionamiento, ello no termina por justificar, razonablemente, la incorporación de una disposición regulatoria de un tipo de interés específico para el pago de la deuda pensionaria, pues la norma en sí misma escapa a la especial materia regulatoria de este tipo de leyes.
7. En otras palabras, aun cuando es cierto que la ONP como entidad estatal genera gasto público que corresponde incluir en la Ley de Presupuesto (planilla de pago de trabajadores, pago de servicios, compra de bienes, entre otros gastos); dicho egreso, en sí mismo, no es otro que el costo que asume el Estado peruano para la concretización del derecho fundamental a la pensión a favor de todos los ciudadanos a modo de garantía estatal, esto en claro cumplimiento de sus obligaciones internacionales de respeto de los derechos protegidos por la Convención Americana de Derechos Humanos y de garantizar su efectividad a través de medidas legislativas u otro tipo de medidas estatales



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00025-2016-PA/TC

LIMA

ALEJANDRINA SÁNCHEZ

PORRAS VDA. DE BERNARDO

(artículos 1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos).

8. Por ello, la inclusión de una disposición que regula la forma cualitativa del pago de los intereses pensionarios no guarda coherencia con la materia presupuestal pública a regularse a través de este tipo especial de leyes, lo cual pone en evidencia la existencia de una infracción formal que traduce en inconstitucional la nonagésima séptima disposición complementaria de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013, pues su texto incorpora al ordenamiento jurídico una materia ajena a la presupuestaria como disposición normativa. Siendo ello así, su aplicación resulta igualmente inconstitucional.
9. En el caso de las deudas pensionarias reclamadas a propósito de los procesos constitucionales de amparo, se advierte la presencia de dos características particulares:
 - a) El restablecimiento de las cosas al estado anterior. El proceso constitucional está destinado a restituir las cosas al estado anterior a la lesión del derecho a la pensión, lo que implica que el juez constitucional además de disponer la nulidad del acto u omisión lesiva, debe ordenar a la parte emplazada la emisión del acto administrativo reconociendo el derecho a la pensión a favor del demandante; y b) el mandato de pago de prestaciones no abonado oportunamente. En la medida que el derecho a la pensión genera una prestación dineraria, corresponde que dicha restitución del derecho incluya un mandato de pago de todas aquellas prestaciones no pagadas en su oportunidad.
10. Esta segunda cualidad particular de las pretensiones pensionarias en los procesos constitucionales a su vez plantea una problemática producto del paso del tiempo: la pérdida del valor adquisitivo de la acreencia dependiendo de cuán lejana se encuentre la fecha de la regularización del pago de la prestación pensionaria. Además, esta situación –consecuencia directa del ejercicio deficiente de las facultades de la ONP y, por lo tanto, imputable exclusivamente a ella– genera en el acreedor pensionario un grado de aflicción como consecuencia de la falta de pago de su pensión, que supone en el aportante/cesante sin jubilación no recibir el ingreso económico necesario para solventar sus necesidades básicas de alimentación, vestido e, incluso, salud (sin pensión no hay lugar a prestación de seguridad social), durante el tiempo que la ONP omite el pago y se demuestre judicialmente si tiene o no derecho al acceso a la pensión.
11. El legislador, mediante la Ley 28266, publicada el 2 de julio de 2004, inició la regulación de los intereses previsionales aparejándolos a la tasa de interés legal fijada por el Banco Central de Reserva del Perú.

La citada disposición estableció lo siguiente:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00025-2016-PA/TC

LIMA

ALEJANDRINA SÁNCHEZ

PORRAS VDA. DE BERNARDO

Establécese que el pago de devengados, en caso de que se generen para los pensionistas del Decreto Ley N° 19990 y regímenes diferentes al Decreto Ley N° 20530, no podrán fraccionarse por un plazo mayor a un año. Si se efectuara el fraccionamiento por un plazo mayor a un año, a la respectiva alícuota deberá aplicársele la tasa de interés legal fijada por el Banco Central de Reserva del Perú.

El Ministerio de Economía y Finanzas efectúa las provisiones presupuestales a que haya lugar. (sic)

Como es de verse, para el legislador el pago de las pensiones devengadas –no pagadas oportunamente producto de la demora en el procedimiento administrativo de calificación o de la revisión de oficio– que superara en su programación fraccionada un año desde su liquidación, merece el pago adicional de intereses conforme a la tasa fijada por el Banco Central de Reserva del Perú. Al respecto, es necesario precisar que el BCR regula dos tipos de tasas de interés a fin de establecer la referencia porcentual que corresponde imputar a deudas de naturaleza civil (tasa de interés efectiva) y laboral (tasa de interés laboral o nominal), esto en virtud de lo dispuesto en el artículo 1244 del Código Civil y el artículo 51 de su Ley Orgánica (Ley 26123).

12. Hasta aquí, lo dicho no hace más que identificar que las deudas previsionales por mandato del legislador, vencido el año de fraccionamiento sin haberse podido liquidar en su totalidad, generan un interés por el incumplimiento, pero ¿cuál es la naturaleza jurídica del interés que generan las deudas pensionarias?
13. En nuestro ordenamiento jurídico, las reglas sobre el incumplimiento de obligaciones se encuentran establecidas en el Código Civil. Estas reglas aplicables a las relaciones entre privados sirven de marco regulatorio general para la resolución de conflictos o incertidumbres jurídicas que se planteen en el desarrollo de dichas relaciones. Si bien es cierto que las controversias que se evalúan a través de los procesos constitucionales no pueden resolverse en aplicación del Derecho privado, ello no impide que el juez constitucional analice dichas reglas con el fin de identificar posibles respuestas que coadyuven a la resolución de controversias en las que se encuentren involucrados derechos fundamentales. Ello, sin olvidar que su aplicación solo es posible si dichas reglas no contradicen los fines esenciales de los procesos constitucionales de garantizar la primacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales (artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional).
14. Así, el artículo 1219 del Código Civil establece cuales son los efectos de las obligaciones contraídas entre el acreedor y el deudor:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00025-2016-PA/TC

LIMA

ALEJANDRINA SÁNCHEZ

PORRAS VDA. DE BERNARDO

Es efecto de las obligaciones autorizar al acreedor para lo siguiente:

- 1.- Emplear las medidas legales a fin de que el deudor le procure aquello a que está obligado.
- 2.- Procurarse la prestación o hacérsela procurar por otro, a costa del deudor.
- 3.- Obtener del deudor la indemnización correspondiente.
- 4.- Ejercer los derechos del deudor, sea en vía de acción o para asumir su defensa, con excepción de los que sean inherentes a la persona o cuando lo prohíba la ley. El acreedor para el ejercicio de los derechos mencionados en este inciso, no necesita recabar previamente autorización judicial, pero deberá hacer citar a su deudor en el juicio que promueva.

En la misma línea, el artículo 1152 del Código Civil dispone lo siguiente ante el incumplimiento de una obligación de hacer por culpa del deudor:

... el acreedor también tiene derecho a exigir el pago de la indemnización que corresponda.

Finalmente, el artículo 1242 del mismo código regula los tipos de intereses aplicables a las deudas generadas en el territorio peruano. Así:

El interés es compensatorio cuando constituye la contraprestación por el uso del dinero o de cualquier otro bien.

Es moratorio cuanto tiene por finalidad indemnizar la mora en el pago.

15. Como es de verse, nuestra legislación civil establece como una de las consecuencias generales del incumplimiento de obligaciones, el derecho legal a reclamar una indemnización, y precisa que en el caso de deudas pecuniarias no pagadas a tiempo se generan intereses moratorios, cuya finalidad es resarcir al acreedor por la demora en la devolución del crédito.
16. Conforme lo he precisado *supra*, la tutela judicial del derecho a la pensión genera dos mandatos, uno destinado al reconocimiento de la eficacia del derecho por parte del agente lesivo (ONP), para lo cual se ordena la emisión de un acto administrativo cumpliendo dicho fin; y otro destinado a restablecer el pago de la pensión (prestación económica), lo que implica reconocer también las consecuencias económicas generadas por la demora de dicho pago a favor del pensionista, a través de una orden adicional de pago de intereses moratorios en contra del agente lesivo, criterio establecido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional desde la emisión de la Sentencia 0065-2002-PA/TC.
17. Es importante recordar que el derecho a la pensión es de naturaleza alimentaria por lo que su lesión continuada, producto de la falta de pago de la pensión, genera una desazón en los últimos años de vida del aportante/cesante sin jubilación, dada la ausencia de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00025-2016-PA/TC

LIMA

ALEJANDRINA SÁNCHEZ

PORRAS VDA. DE BERNARDO

solvencia económica para la atención de sus necesidades básicas de alimentación, vestido y salud. Es este hecho el que sustenta la orden de reparación vía la imputación del pago de intereses moratorios.

18. En tal sentido, se aprecia que los intereses que provienen de las deudas previsionales y que son consecuencia directa del pago tardío generado por el deficiente ejercicio de las competencias de la ONP, son de naturaleza indemnizatoria, pues tienen por finalidad compensar el perjuicio ocasionado en el pensionista por el retardo del pago de la pensión a la que tenía derecho, esto por cumplir los requisitos exigidos por ley y que ha sido demostrado en un proceso judicial.
19. Es importante dejar en claro que el hecho de que la ONP, a propósito de un deficiente ejercicio de sus funciones exclusivas de calificación y, pago de prestaciones pensionarias, lesione el derecho a la pensión y como consecuencia de dicho accionar –o eventual omisión–, genere un pago tardío de dichas prestaciones, en modo alguno traslada la responsabilidad de dicha demora hacia el Fondo Consolidado de Reservas Previsionales, en la medida que en los hechos, este fondo es objeto de administración y no participa ni revisa el ejercicio de las funciones de la ONP, por lo que no genera –ni puede generar– acciones ni omisiones lesivas al citado derecho.

Al respecto, es necesario precisar que la Ley de Procedimientos Administrativos General (Ley 27444) establece la responsabilidad patrimonial de las entidades públicas al señalar lo siguiente:

Artículo 238.1.- Sin perjuicio de las responsabilidades previstas en el Derecho común y en las leyes especiales, las entidades son patrimonialmente responsables frente a los administrados por los daños directos e inmediatos causados por los actos de la administración o los servicios públicos directamente prestados por aquellas.

Artículo 238.4.- El daño alegado debe ser efectivo, valuable económicamente e individualizado con relación a un administrado o grupo de ellos¹.

20. Es por ello que, únicamente, el citado fondo responde –y debe responder a exclusividad– por el pago de la pensión y/o eventuales devengados y reintegros provenientes de un nuevo y correcto cálculo de dicha prestación, en tanto que la ONP debe responder y asumir la responsabilidad del pago de los intereses generados por dicho pago tardío (mora), como entidad pública legalmente competente para calificar y otorgar el pago de pensiones del Sistema Nacional de Pensiones, al ser la responsable de la lesión del

¹ El texto de las normas citadas corresponden a la modificatoria introducida por el artículo 1 del Decreto Legislativo 1029, publicado el 24 de junio de 2008.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00025-2016-PA/TC

LIMA

ALEJANDRINA SÁNCHEZ

PORRAS VDA. DE BERNARDO

derecho fundamental a la pensión. Esto quiere decir que la ONP, a través de sus fondos asignados anualmente y/o fondos propios, es la que debe responder por el pago de los intereses generados a propósito del ejercicio deficiente de sus facultades para asumir, independientemente, el pago de dicho adeudo, sin que ello afecte al Fondo Consolidado de Reservas Previsionales.

21. Ahora bien, teniendo en cuenta la naturaleza indemnizatoria de los intereses previsionales, es necesario determinar cuál es el tipo de tasa de interés aplicable para su determinación.
22. El Banco Central de Reserva (BCR), por mandato del artículo 84 de la Constitución, es el órgano constitucional encargado de regular la moneda y el crédito financiero. Asimismo, por mandato del artículo 1244 del Código Civil, de la Ley 28266 y del Decreto Ley 25920, es el órgano estatal facultado para establecer las tasas de interés aplicables a las deudas de naturaleza civil, previsional y laboral.

Aquí cabe puntualizar que la regulación del interés laboral viene a constituir la excepción a la regla general del interés legal, dado que por mandato del Decreto Ley 25920, el legislador ha preferido otorgar un tratamiento especial para el pago de intereses generados por el incumplimiento de obligaciones laborales a fin de evitar un perjuicio económico al empleador con relación a la inversión de su capital, fin constitucionalmente valioso tan igual que el pago de las deudas laborales. Sin embargo, esta situación particular, no encuentra justificación similar en el caso de deudas previsionales, en la medida que el resarcimiento del daño causado al derecho a la pensión no afecta una inversión privada ni el Fondo Consolidado de Reservas Previsionales, conforme lo he precisado en los considerandos 19 y 20.

23. Teniendo ello en cuenta, se aprecia que el interés moratorio de las deudas previsionales, en tanto el pago de pensiones no provienen de acreencias producto de un contrato suscrito a voluntad entre el Estado y el aportante (deudas civiles) ni de una relación laboral, será aquel determinado por el Banco Central de Reserva (BCR) a través de la tasa de interés efectiva, en atención a lo establecido en la Ley precitada 28266. Cabe indicar, que dada la previsión legal a mencionada, los intereses previsionales tampoco se encuentran sujetos a la limitación del anatocismo regulada por el artículo 1249 del Código Civil, pues dicha disposición es exclusivamente aplicable a deudas provenientes de pactos entre privados; y su hipotética aplicación para la resolución de controversias en las que se vean involucrados derechos fundamentales, carece de sustento constitucional y legal.
24. Por estas razones, la deuda pensionaria como manifestación material del derecho a la pensión debe ser entendida como el goce de una prestación con valor adquisitivo adecuado con la moneda vigente, pues desconocer la naturaleza valorista de una deuda



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00025-2016-PA/TC
LIMA
ALEJANDRINA SÁNCHEZ
PORRAS VDA. DE BERNARDO

pensionaria implica una forma de menoscabo a la dignidad del adulto mayor, en su forma más básica como lo es la manutención propia. Más aún, si se considera que el derecho a la pensión comprende el derecho al goce oportuno de la prestación pensionaria; situación que implica el pago de una mensualidad acorde al valor monetario vigente a la fecha de su cancelación. No un pago que suponga la pérdida de su valor adquisitivo, aun cuando el deudor sea el Estado. Lo contrario implica generar una política lesiva al principio-derecho de dignidad del adulto mayor, que se traduce en otorgar prestaciones carentes de solvencia en el mercado para la adquisición y pago de cuestiones elementales y básicas.

Sentido de mi voto

En tal sentido, mi voto es porque se declare FUNDADA la demanda, SE ORDENE el reajuste de la pensión de viudez de la actora, se abonen las pensiones devengadas, los intereses legales capitalizables y los costos del proceso; e improcedente en lo demás que contiene.

S.

BLUME FORTINI

Lo que certifico:

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