



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01116-2015-PA/TC

LIMA

ROSA MARGARITA MENDO RUBIO

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 13 días del mes de junio de 2018, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Blume Fortini, Miranda Canales, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez, Espinosa-Saldaña Barrera y Ferrero Costa, pronuncia la siguiente sentencia. Asimismo se agrega el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera. y el fundamento de voto del magistrado Blume Fortini.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Rosa Margarita Mendo Rubio contra la resolución de fojas 439, de 19 de noviembre de 2014, expedida por la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

La recurrente interpone demanda de amparo contra Oficina de Normalización Previsional (ONP) con el objeto de que se deje sin efecto las Resoluciones 22101-2012-ONP/DPR.SC/DL 19990, de 13 de marzo de 2012, y 3025-2012-ONP/DPR/DL 19990, de 24 de abril de 2012; y que, en consecuencia, se le otorgue pensión de jubilación adelantada bajo los alcances del artículo 44 del Decreto Ley 19990.

La emplazada contesta la demanda y solicita que esta sea declarada improcedente, alegando que las aportaciones efectuadas al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), por el periodo comprendido del 1 de diciembre de 1992 al 31 de diciembre de 2007 no se consideran válidas por no contar la actora con la resolución administrativa que autorice su inscripción como asegurada facultativa, de conformidad con el artículo 7 del Decreto Supremo 011-74-TR.

El Séptimo Juzgado Constitucional de Lima, el 10 de enero de 2014, declaró improcedente la demanda, por considerar que si bien se encuentra acreditado que a la actora se le ha reconocido 10 años y 1 mes de aportaciones, y que efectivamente ha realizado los pagos como asegurada facultativa, también es cierto que se encuentra en serio cuestionamiento las resoluciones que autorizan su inscripción como tal, por lo cual se hace necesaria la actuación de medios probatorios suficientes e idóneos a fin de acreditar la veracidad de las mismas.

La Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, el 19 de noviembre de 2014, confirmó la apelada por similares fundamentos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01116-2015-PA/TC

LIMA

ROSA MARGARITA MENDO RUBIO

## FUNDAMENTOS

### Delimitación del petitorio

1. El objeto de la demanda es que la ONP deje sin efecto las Resoluciones 22101-2012-ONP/DPR.SC/DL 19990, de 13 de marzo de 2012, y 3025-2012-ONP/DPR/DL 19990, de 24 de abril de 2012; y que, en consecuencia, le otorgue a la actora pensión de jubilación adelantada de conformidad con el artículo 44 del Decreto Ley 19990.
2. Conforme a reiterada jurisprudencia de este Tribunal Constitucional son susceptibles de protección a través del amparo los casos en que se deniegue una pensión de jubilación a pesar de cumplirse con las disposiciones legales que establecen los requisitos para su obtención.
3. En consecuencia, corresponde analizar si la demandante cumple los presupuestos legales que permitirán determinar si tiene derecho a percibir la pensión que reclama, pues, de ser así, se estaría verificando la arbitrariedad en el accionar de la entidad demandada.

### Consideraciones del Tribunal Constitucional

4. El artículo 44 del Decreto Ley 19990 precisa que para acogerse a la pensión de jubilación adelantada se requiere, en el caso de mujeres, tener 50 años de edad y acreditar 25 años de aportaciones.
5. De la copia del documento nacional de identidad de la recurrente (folio 19), se constata que la actora nació el 12 de octubre de 1955, por lo que cumplió con la edad requerida para acceder a la pensión que reclama el 12 de octubre de 2005.
6. De la Resolución 22101-2012-ONP/DPR.SC/DL 19990, de 13 de marzo de 2012 (folio 12), se advierte que la ONP denegó a la actora la pensión solicitada, por considerar que solo acredita 10 años y 1 mes de aportaciones al SNP, pues el Informe Grafotécnico 138-2011-DPR.SA-PG/ONP, de 8 de noviembre de 2011, determinó que la Resolución 1045-CCP-GZCCN-IPSS-93, de 29 de abril de 1993 —que la habilita como asegurada facultativa— es irregular.
7. Asimismo, mediante Resolución 3025-2012-ONP/DPR/DL 19990, de 24 de abril de 2012 (folio 15), se declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la actora, porque además de lo indicado en la precitada pericia, según el Informe Grafotécnico 15-2012-DPR.SA-G/ONP, de 23 de enero de 2012, no se considera la Resolución 78-CCP-R-GZCCN-IPSS-93, de 30 de noviembre de 1993 —que

MM



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01116-2015-PA/TC

LIMA

ROSA MARGARITA MENDO RUBIO

también la habilita como asegurada facultativa—, debido a que la firma que en ella figura no proviene del puño gráfico de su titular; en consecuencia, no considera como válidas las aportaciones efectuadas como asegurada facultativa por el periodo comprendido del 1 de diciembre de 1992 al 31 de diciembre del 2007.

8. En el presente caso, se verifica que la actora ha presentado en la vía administrativa los comprobantes de pago de sus aportes efectuados como asegurada facultativa desde el 1 de diciembre de 1992 hasta el 31 de diciembre de 2007, los cuales se encuentran incorporados en el expediente del Tribunal de fojas 202 a 388, en copia fedateada, con los que acredita un total de 15 años y 1 mes de aportaciones al SNP.

9. Si bien conforme se ha detallado en los fundamentos 6 y 7, existen informes grafotécnicos que constatan la irregularidad de las resoluciones que habilitan a la actora como asegurada facultativa, este Tribunal estima que ello no puede servir de sustento para desconocer los aportes facultativos efectivamente realizados, puesto que consta también en autos la siguiente documentación:

- La Carta 733-2010-ORCINEA/DPR.SA/ONP, de 18 de octubre de 2010, a través de la cual la Subdirección de Administración de Aportes de la ONP entregó copias de las Resoluciones 1045-CP-GZCCN-IPSS-93 (folio 97) y 78-CPP-R-GZCCN-IPSS-93 (folio 85) a la actora, en atención a su Solicitud 3-05540-ORCINEA-ONP (folio 86).

El Memorando 5021-2011-DPR.SP/ONP, de 11 de noviembre de 2011, mediante el cual el subdirector de Precalificación (e) informa al subdirector de Administración de Aportes de la ONP que, de la búsqueda realizada, las citadas resoluciones administrativas figuran en la base del MIF (<http://oasapprd.onp.gob.pe:7778/mif>) (folio 93).

- La Constancia de reinscripción de asegurados de regímenes especiales, de 22 de junio de 1995, por la que la Gerencia Central de Recaudación y Mercadeo del antiguo Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) certifica que la actora se encuentra inscrita en el Registro General de Asegurados bajo el régimen de asegurado de continuación facultativa, con la Resolución 9301045CCP, de la Gerencia Zonal Callao Cono Norte (folio 83).

10. Por consiguiente, existen elementos suficientes que generan convicción en este Tribunal Constitucional sobre el hecho de que la autoridad competente autorizó la inscripción de la actora como asegurada facultativa a partir de diciembre de 1992 y, como consecuencia de ello, esta efectuó aportes durante 15 años y 1 mes al



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01116-2015-PA/TC

LIMA

ROSA MARGARITA MENDO RUBIO

SNP (del 1 de diciembre de 1992 al 31 de diciembre del 2007), los cuales no han sido desconocidos por la entidad emplazada, *contrario sensu*, ha reconocido expresamente los pagos efectuados por la actora, pero ellos no han sido considerados como válidos por los argumentos a los que se ha hecho referencia anteriormente (reverso del folio 15).

11. Por tanto, corresponde otorgar validez a dichas aportaciones efectuadas por la recurrente en su calidad de asegurada facultativa, las cuales, agregadas a los 10 años y 1 mes de aportaciones reconocidos por la ONP —por el periodo comprendido del 28 de octubre de 1982 al 30 de noviembre de 1992—, hacen un total de 25 años y 2 meses de aportaciones al SNP.

12. Al verificarse entonces que la accionante reúne los requisitos para acceder a la pensión de jubilación adelantada conforme lo establece el artículo 44 del Decreto Ley 19990, la demanda debe ser estimada.

13. Con relación al pago de las pensiones devengadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 81 del Decreto Ley 19990, estas deberán ser pagadas a partir del 27 de octubre de 2009, teniendo en cuenta que la actora presentó su solicitud ante la ONP el 27 de octubre de 2010 (folios 398 y 399).

14. Respecto a los intereses legales, este Tribunal ha establecido mediante auto emitido en el Expediente 2214-2014-PA/TC, en calidad de doctrina jurisprudencial vinculante, aplicable incluso a los procesos judiciales en trámite o en etapa de ejecución, que el interés legal aplicable en materia pensionaria no es capitalizable, conforme al artículo 1249 del Código Civil.

15. Por último, corresponde ordenar a la entidad demandada el pago de los costos procesales a favor de la accionante, en virtud de lo dispuesto en el artículo 56 del Código Procesal Constitucional.

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

#### HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda; en consecuencia, declarar nulas las Resoluciones 22101-2012-ONP/DPR.SC/DL 19990, de 13 de marzo de 2012; y, 3025-2012-ONP/DPR/DL 19990, de 24 de abril de 2012.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01116-2015-PA/TC

LIMA

ROSA MARGARITA MENDO RUBIO

2. **ORDENAR** a la ONP que expida resolución mediante la cual se otorgue a la actora pensión de jubilación adelantada prevista en el artículo 44 del Decreto Ley 19990, con el pago de las pensiones devengadas a partir del 27 de octubre de 2009, los intereses legales correspondientes y los costos procesales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

**Lo que certifico:**

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01116-2015-PA/TC  
LIMA  
ROSA MARGARITA MENDO RUBIO

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI,  
OPINANDO QUE CORRESPONDE ORDENARSE EL PAGO DE INTERESES  
LEGALES CAPITALIZABLES POR TRATARSE DE DEUDAS PENSIONARIAS**

Si bien concuerdo con declarar fundada la demanda por haberse acreditado la vulneración del derecho fundamental a la pensión de la parte demandante, discrepo de lo afirmado en el fundamento 14, que consigna que el interés legal aplicable en materia pensionaria no es capitalizable basándose en la denominada “doctrina jurisprudencial” establecida en el Auto 2214-2014-PA/TC, por cuanto, como repito y he dejado sentado en el voto singular que emití en dicha oportunidad, considero que los criterios contenidos en dicho auto son 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 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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01116-2015-PA/TC  
LIMA  
ROSA MARGARITA MENDO RUBIO

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 (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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01116-2015-PA/TC  
LIMA  
ROSA MARGARITA MENDO RUBIO

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 omita 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:

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01116-2015-PA/TC  
LIMA  
ROSA MARGARITA MENDO RUBIO

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:

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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01116-2015-PA/TC  
LIMA  
ROSA MARGARITA MENDO RUBIO

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 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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01116-2015-PA/TC  
LIMA  
ROSA MARGARITA MENDO RUBIO

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 ellos<sup>1</sup>.

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 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.

---

<sup>1</sup> 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 01116-2015-PA/TC  
LIMA  
ROSA MARGARITA MENDO RUBIO

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 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 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01116-2015-PA/TC  
LIMA  
ROSA MARGARITA MENDO RUBIO

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.

S.

**BLUME FORTINI**

**Lo que certifico:**

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01116-2015-PA/TC

LIMA

ROSA MARGARITA MENDO RUBIO

## FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

1. Estoy de acuerdo con lo resuelto en el proyecto de sentencia, pero me permito hacer, en primer lugar, algunas precisiones en relación a la expresión “doctrina jurisprudencial vinculante”, contenida en el fundamento jurídico catorce.
2. En efecto, en el presente proyecto, como en otros, se suele hacer referencia a las expresiones “precedente vinculante”, “precedente constitucional vinculante” o “doctrina jurisprudencial vinculante”, entre otras similares.
3. La labor del juez constitucional, que tiene por fin último el reconocimiento y la tutela de los derechos, debe, precisamente, superar cualquier dificultad, limitación o formalidad que dificulte ese quehacer. En ese sentido, debe dejarse de lado cualquier interpretación formalista de una norma o un concepto. Además, debe corregirse en sede de la interpretación constitucional cualquier lectura formalista y en puridad técnicamente incorrecta de la normatividad vigente, máxime si se trata de tutelar los derechos.
4. Es pues, en este contexto, que en aras a la precisión conceptual que le corresponde mantener a este órgano colegiado, y sobre la base de lo dispuesto por nuestra legislación y por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la palabra “vinculante” en el escenario de las expresiones arriba señaladas es innecesaria por redundante. Incluso puede generar cierta indeseable confusión, en la medida que podría entenderse que algunas de dichas decisiones no tendrían dicho carácter.
5. En cuanto al presente caso, debemos tener presente que en el artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, *in fine*, se establece la figura de la “doctrina jurisprudencial” o de la “jurisprudencia constitucional”. Se señala en esta disposición que:

### “Artículo VI.- (...)

(...) Los Jueces interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional”.

6. Como puede apreciarse, en esta disposición se recoge un mandato claro y obligatorio dirigido a los jueces y juezas, de seguir las interpretaciones del Tribunal Constitucional. Siendo así, consideramos nuevamente que la calificación “vinculante” resultaría redundante y tendría efectos indeseados, en la medida que dicha expresión podría connotar que además existe doctrina jurisprudencial “no vinculante”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01116-2015-PA/TC

LIMA

ROSA MARGARITA MENDO RUBIO

7. Lo antes dicho, desde luego, no obsta la posibilidad para que, *mutatis mutandis*, en un determinado caso los jueces o las juezas puedan marcar diferencias con el criterio, regla o interpretación establecida por el Tribunal Constitucional, si consideramos que estamos ante supuestos distintos a aquellos que justificaron la elaboración del precedente o de la doctrina jurisprudencial ya vigente. Aquello se materializa a través de la operación conocida como *distinguishing*.
8. Hechas estas salvedades, espero haber dejado en claro por qué, a pesar de estar de acuerdo con el proyecto de resolución que suscribo, considero que no debió agregarse la expresión “vinculante”, conforme ha sido sustentado en este voto.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

**Lo que certifico:**

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL