



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01546-2014-PA/TC

LIMA

LUIS ALBERTO MENDOZA ROMERO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, al primer día del mes de marzo de 2018, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Blume Fortini, Espinosa-Saldaña Barrera, Miranda Canales, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Ledesma Narváez, 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 agrega el fundamento de voto del magistrado Blume Fortini.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Luis Alberto Mendoza Romero, contra la resolución de fojas 150, su fecha 27 de noviembre de 2013, expedida por la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), con el objeto de que se deje sin efecto la Resolución 68195-2009-ONP/DPR.SC/DL 19990; y que, en consecuencia, se le otorgue una pensión de jubilación minera completa de conformidad con el artículo 6 de la Ley 25009. Solicita, además, el pago de los devengados y los intereses legales generados.

La emplazada contesta la demanda y solicita que sea declarada infundada. Alega que el actor no ha acreditado que padece de enfermedad profesional alguna debido a que el informe médico presentado no cumple con los requisitos mínimos de autenticidad; y que, por su parte, en ningún extremo del artículo 6 de la Ley 25009 se señala que se pueda exonerar al trabajador del cumplimiento del requisito de la edad requerida para acceder a la pensión de jubilación minera completa, por lo que al constatarse, en el caso de autos, que el actor nació el 19 de noviembre de 1966, recién cumpliría con la edad requerida de 50 años en el año 2016.

El Décimo Juzgado Constitucional de Lima, con fecha 19 de setiembre del 2012, declaró fundada la demanda por considerar que al actor le corresponde percibir una pensión de jubilación minera completa prevista en el artículo 6 de la ley 25009, por haber acreditado que padece de la enfermedad profesional de neumoconiosis e hipoacusia neurosensorial bilateral con un menoscabo de 55%.

La recurrida revocó la apelada y, reformándola, declaró infundada la demanda, por considerar que el actor, al 24 de agosto del 2007, fecha de cese de sus actividades



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01546-2014-PA/TC

LIMA

LUIS ALBERTO MENDOZA ROMERO

laborales contaba con 40 años de edad; que, por lo tanto, a la fecha de interposición de la presente demanda -19 de julio del 2010-, no cumple con los requisitos exigidos por el artículo 1 de la Ley 25009.

FUNDAMENTOS

1. Delimitación del petitorio

El objeto de la demanda es que se deje sin efecto la Resolución 68195-2009-ONP/DPR.SC/DL 19990; y que, en consecuencia, se otorgue al demandante una pensión de jubilación minera completa de conformidad con el artículo 6 de la Ley 25009; con el pago de los devengados y los intereses legales.

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 litigioso.

2. Sobre la afectación del derecho a la pensión (artículo 11 de la Constitución)

2.1. Argumentos del demandante

Sostiene que ha laborado en la empresa Volcan Compañía Minera S.A.A., en Tajo Abierto -Extracción de Mineral, desde el 27 de agosto de 1985 hasta el 24 de agosto del 2007, fecha en que presentó su renuncia conforme se aprecia del certificado de trabajo de fecha 31 de julio del 2007, debido a la enfermedad profesional de neumoconiosis (silicosis) que le aquejaba y que se fue acrecentando. Refiere que dicha enfermedad se encuentra acreditada con el Informe de Evaluación Médica de Incapacidades de fecha 20 de junio del 2008; por lo tanto, la entidad demandada al denegarle la pensión de jubilación prevista en el artículo 6 de la Ley 25009, alegando que no reúne el requisito de la edad requerida para obtener el derecho a la pensión de jubilación minera solicitada, vulnera su derecho constitucional a la pensión.

2.2. Argumentos de la demandada

Señala que el actor no ha acreditado fehacientemente la enfermedad profesional que padece debido a que el informe médico presentado carece de eficacia probatoria al no haber sido expedido por una Comisión Evaluadora de Enfermedades Profesionales, conforme lo ha establecido el Tribunal Constitucional; que, en el supuesto negado de que padeciera de la enfermedad profesional, en ningún extremo del artículo 6 de la Ley 25009 se señala que por algún motivo se pueda exonerar al trabajador del cumplimiento



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01546-2014-PA/TC

LIMA

LUIS ALBERTO MENDOZA ROMERO

del requisito de la edad requerida para acceder a la pensión de jubilación minera; y, sobre el particular, verificándose que el actor nació el 19 de noviembre de 1966, recién cumpliría la edad requerida de 50 años en el año 2016, por lo que no le corresponde la pensión de jubilación minera solicitada.

2.3. Consideraciones del Tribunal Constitucional

2.3.1. En la STC 02599-2005-PA/TC, el Tribunal Constitucional se ha consolidado el criterio interpretativo del artículo 6 de la Ley 25009, que regula la pensión de jubilación minera por enfermedad profesional, en el sentido de que a los trabajadores mineros afectados de silicosis en primer estadio de evolución no se les debe exigir los requisitos legales de años de edad y aportes. Al respecto, señala que

La idea básica se apoya en el argumento ad minoris ab maius, expuesto en el hecho de que, si no se exige a la persona una cantidad de aportes mínimos para poder acceder a la pensión, es lógico que, de acuerdo a la finalidad protectora del derecho a la seguridad social, tampoco se deba exigir una cierta edad para que el acceso se logre adecuadamente. Este Tribunal estima que sólo de esta forma se optimiza la finalidad tuitiva del artículo 6 de la Ley 25009 y se concretiza el derecho a la prestación pensionaria previsto en el artículo 11 de la Constitución.

Ello significa que a los trabajadores mineros que adolezcan del primer grado de silicosis *-o su equivalente en la tabla de enfermedades profesionales-*, por excepción, deberá otorgárseles la pensión de jubilación como si hubieran acreditado los requisitos previstos legalmente.

2.3.2. El artículo 20 del Decreto Supremo 029-89-TR, Reglamento de la Ley 25009, declara que los trabajadores de la actividad minera que padezcan del primer grado de silicosis, tendrán derecho a la *pensión completa de jubilación*.

2.3.3. De otro lado, en el fundamento 17 de la STC 4940-2008-PA/TC ha quedado establecido que

Respecto a la presentación de los certificados médicos que tienen mérito probatorio en sede constitucional, considerando que los medios de prueba tienen por finalidad acreditar los hechos, producir certeza en el juzgador y fundamentar sus decisiones, el Tribunal Constitucional ha determinado, con el objeto de preservar la eficacia del derecho fundamental a la pensión, que para acreditar el padecimiento del primer grado de silicosis (neumoconiosis) o su equivalente en la tabla de enfermedades profesionales, debe presentarse el original, copia legalizada o fedateada, del examen o dictamen médico emitido por una Comisión Médica Evaluadora de Incapacidades del Ministerio de Salud, de EsSalud o de una EPS. Ello porque, conforme a la interpretación que el Tribunal Constitucional ha efectuado del artículo 6 de la Ley 25009, para acceder a la pensión de jubilación minera por enfermedad profesional, debe acreditarse la dolencia de la misma".



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01546-2014-PA/TC

LIMA

LUIS ALBERTO MENDOZA ROMERO

- 2.3.4. De la Resolución 68195-2009-ONP/DPR.SC/DL 19990, de fecha 25 de agosto del 2009 (f. 7) se advierte que la ONP le deniega al actor la pensión de jubilación minera, por no contar con los años de edad requeridos -50 años-, para obtener el derecho a la pensión de jubilación minera contemplada en los artículos 1 y 2 de la Ley 25009 y el artículo 1 del Decreto Ley 25967.
- 2.3.5. En el presente caso, con la copia legalizada del certificado de trabajo de fecha 31 de julio del 2007, expedido por Volcan Compañía Minera S.A.A.- Unidad Económica Administrativa Cerro de Pasco (f. 5), el actor acredita que laboró desde el 27 de agosto de 1985 hasta el 24 de agosto del 2007, en extracción de mineral-Tajo Abierto, desempeñándose como: Operario, Tractorista MC Cune Pit 3era. y Tractorista MC Cuner Pit 1era.
- 2.3.6. Por su parte, consta en el Informe de Evaluación Médica de Incapacidad, de fecha 20 de junio del 2008, expedido por la Comisión Médica Evaluadora de Incapacidades del Hospital II Pasco-EsSalud (f. 06), que el recurrente padece de *neumoconiosis e hipoacusia neurosensorial bilateral*, con un menoscabo de 55%.
- 2.3.7. En consecuencia, habiéndose acreditado que el demandante realizó labores de operario y tractorista en extracción de mineral de minas a tajo abierto; y que, como consecuencia de las actividades realizadas adolece de neumoconiosis e hipoacusia bilateral con un menoscabo de 55%, corresponde amparar la demanda y ordenar que la entidad emplazada le otorgue pensión de jubilación minera completa por haber cumplido con el presupuesto del artículo 6 de la Ley 25009.
- 2.3.8. A efectos de determinar el monto de la pensión que corresponde percibir al recurrente, se debe precisar que este se debe establecer como si el asegurado hubiera acreditado los requisitos que exigen la modalidad laboral en la actividad minera que ha desarrollado. Así en el caso concreto, como el actor ha laborado en mina a tajo abierto se deberá, por ficción, considerar que ha acreditado 25 años de aportaciones.
- 2.3.9. Cabe precisar, sin embargo, que el régimen de jubilación minera no está exceptuado del tope establecido por la pensión máxima, toda vez que el artículo 9 del Decreto Supremo 029-89-TR, que aprueba el Reglamento de la Ley 25009, ha establecido que "La pensión completa de jubilación a que se refiere el artículo 2 de la Ley N° 25009, será equivalente al 100% del ingreso o remuneración de referencia del trabajador, sin que exceda del monto máximo de pensión establecida en el Decreto Ley N° 19990".



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01546-2014-PA/TC

LIMA

LUIS ALBERTO MENDOZA ROMERO

2.3.10. En cuanto a las pensiones devengadas, estas deberán ser abonadas conforme lo dispone el artículo 81 del Decreto Ley 19990, para lo cual deberá tomarse en cuenta la fecha de solicitud de pensión presentada por el demandante. En relación con los intereses legales, en aplicación de lo dispuesto en el ATC 02214-2014-PA/TC, se debe considerar que el interés legal aplicable en materia pensionable no es capitalizable, conforme al artículo 1249 del Código Civil.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda, al haberse acreditado la vulneración del derecho a la pensión del demandante; en consecuencia, **NULA** la Resolución 68195-2009-ONP/DPR.SC/DL 19990.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, ordenar a la emplazada que expida resolución otorgando al demandante pensión de jubilación minera completa conforme al artículo 6 de la Ley 25009 y al artículo 20 de su reglamento, concordantes con el Decreto Ley 19990, según los fundamentos de la presente sentencia; con el abono de devengados, intereses legales y costos procesales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

Eloy Espinosa / al dar

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 01546-2014-PA/TC

LIMA

LUIS ALBERTO MENDOZA ROMERO

**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 del demandante, discrepo de lo afirmado en el fundamento 2.3.10, 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 la Sentencia 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC, sobre la Ley del Presupuesto Público del año 2013, este Tribunal Constitucional precisó la naturaleza y alcances de las leyes del presupuesto público, estableciendo, 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 tienen efectos durante un año; y solo deben regular materia presupuestaria, pues son estas dos características –adicionales a su procedimiento de aprobación– 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 01546-2014-PA/TC

LIMA

LUIS ALBERTO MENDOZA ROMERO

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 efectos 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, es solventa, en principio, con la recaudación mensual de aportes a cargo de la Sunat y 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 ser incluido en la Ley de Presupuesto (planilla de pago de trabajadores, pago de servicios, compra de bienes, entre otros gastos); dicho gasto, 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 01546-2014-PA/TC

LIMA

LUIS ALBERTO MENDOZA ROMERO

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 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 2 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 pagadas 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. Esta situación – consecuencia directa del ejercicio deficiente de las facultades de la ONP y por lo tanto, es imputable exclusivamente a ella– genera en el acreedor pensionario un grado de aflicción producto 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:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 01546-2014-PA/TC

LIMA

LUIS ALBERTO MENDOZA ROMERO

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 del procedimiento administrativo de calificación o de la revisión de oficio— que superaran en su programación fraccionada 1 año desde su liquidación, merecen 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, genera 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 jurídicas. Si bien es cierto que las controversias que se evalúan a través de los procesos constitucionales no pueden ser resueltas en aplicación del Derecho Privado, ello no impide que el juez constitucional analice dichas reglas a 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 01546-2014-PA/TC

LIMA

LUIS ALBERTO MENDOZA ROMERO

obligaciones contraídas entre el acreedor y deudor. Así:

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 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 01546-2014-PA/TC

LIMA

LUIS ALBERTO MENDOZA ROMERO

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 aflicción negativa en los últimos años de vida del aportante/cesante sin jubilación, dado 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 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, ello en modo alguno traslada la responsabilidad de dicha demora hacia el Fondo Consolidado de Reservas Previsionales, en la medida de 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 del 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.

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° 01546-2014-PA/TC

LIMA

LUIS ALBERTO MENDOZA ROMERO

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 quien 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 asimismo, que dada la previsión legal antes mencionada, los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 01546-2014-PA/TC

LIMA

LUIS ALBERTO MENDOZA ROMERO

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 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