



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02289-2014-PA/TC
LIMA
JUAN NAJARRO MARTÍNEZ

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 Blume Fortini y los votos singulares de los magistrados Ledesma Narváez y Sardón de Taboada.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Juan Najarro Martínez contra la resolución de fojas 276, de fecha 22 de octubre de 2013, expedida por la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declara improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), con el objeto que se declare inaplicable la Resolución 1185-2008-ONP/DP/DL 19990, de fecha 1 de abril de 2008, mediante la cual se suspendió el pago de la pensión de invalidez del actor; y que, en consecuencia, se restituya la pensión de invalidez definitiva que se le otorgó mediante Resolución 3129-2007-ONP/GO/DL 19990, de fecha 13 de abril de 2007. Considera que se han vulnerado sus derechos constitucionales al debido proceso y a la pensión. Asimismo, solicita el pago de las pensiones devengadas y los intereses legales correspondientes.

La ONP contesta la demanda. Sostiene que, en virtud del control posterior, se sometió al demandante a una nueva evaluación médica, la cual determinó que contaba con un menoscabo menor al 33 %, lo que no le impedía laborar ni recibir remuneración, y que la documentación con el dictamen médico de la comisión que así lo determinó lo presentaría oportunamente al Juzgado.

El Sexto Juzgado Constitucional de Lima, con fecha 3 de octubre de 2012, declara infundada la demanda. Estimó que la suspensión de la pensión se encuentra sustentada en el Informe 038-2008-GO.DC/ONP, de fecha 14 de marzo de 2008. Allí se determinó que el recurrente presenta enfermedad distinta a la que motivó el otorgamiento de invalidez con un menoscabo menor al 33 %.

La Sala superior competente revoca la apelada y declara improcedente la demanda. Consideró que, al haberse realizado un nuevo diagnóstico médico que contradice al primero (mediante el cual se otorgó pensión de invalidez al actor), se hace necesaria una estación probatoria que permita establecer fehacientemente el real estado



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02289-2014-PA/TC

LIMA

JUAN NAJARRO MARTÍNEZ

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La pretensión del demandante se encuentra dirigida a obtener la reactivación de su pensión de invalidez. Por ello, solicita que se declare inaplicable la Resolución 1185-2008-ONP/DP/DL 19990, de fecha 1 de abril de 2008, mediante la cual se dispuso la suspensión de su pensión de jubilación arreglada al Decreto Ley 19990, y que, en consecuencia, se restituya su pago. Asimismo, solicita el pago de los devengados y los intereses legales correspondientes.
2. Según lo dispuesto por el fundamento 107 de la sentencia emitida en el Expediente 00050-2004-AI/TC y otros acumulados, el derecho a no ser privado arbitrariamente de la pensión constituye un elemento del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la pensión, el cual encuentra protección a través del proceso de amparo. Estando a ello, corresponde verificar si se ha respetado el derecho al debido procedimiento administrativo, en el que se encuentran comprendidos el derecho a la defensa y a una debida motivación.

Análisis de la cuestión controvertida

3. Mediante la Resolución 3129-2007-ONP/GO/DL 19990, de fecha 13 de abril de 2007 (folio 3), se le otorgó al actor pensión de invalidez definitiva conforme al Decreto Ley 19990, al haber acreditado encontrarse incapacitado para trabajar en forma permanente.
4. Sin embargo y a través de la Resolución 1185-2008-ONP/DP/DL 19990, de fecha 1 de abril de 2008, la ONP decidió declarar la suspensión de su pensión de invalidez. Allí se consideró que presentaba una enfermedad diferente de la que motivó el otorgamiento de la pensión de invalidez y en un grado de incapacidad que no justificaba la percepción de la pensión de invalidez.
5. En los casos de suspensión del pago de la pensión, la Administración deberá respetar las normas que regulan el procedimiento administrativo general, a fin de ejercer la facultad de fiscalización posterior y, de ser el caso, cuestionar su validez.
6. Al respecto, el artículo 32 inciso 3 de la Ley 27444 dice: "En caso de comprobar fraude o falsedad en la declaración, información o en la documentación presentada por el administrado, la entidad considerará no satisfecha la exigencia respectiva para todos sus efectos (...); procediendo a iniciarse el trámite correspondiente para que se declare la nulidad del acto administrativo, la determinación de las sanciones correspondientes y responsabilidades penales, de ser el caso.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02289-2014-PA/TC

LIMA

JUAN NAJARRO MARTÍNEZ

7. Obviamente, se entiende que la consecuencia inmediata y lógica, previa a la declaración de nulidad del acto administrativo, es la suspensión de sus efectos. Sería ilógico aceptar que, pese a comprobar la existencia de ilícito o fraude en la obtención de un derecho, la Administración se encuentre obligada a mantenerlo hasta que se declare su nulidad.
8. Así, en materia previsional, conforme a las normas que regulan los requisitos indispensables para el reconocimiento del derecho pensionario, la ONP está facultada para suspender el pago de las pensiones obtenidas fraudulentamente, cuando continuar con el pago supondría poner en riesgo el equilibrio económico del Sistema Nacional de Pensiones y el incumplimiento de la obligación de velar por la intangibilidad de los fondos de la seguridad social. Ello sin dejar de recordar que, conforme a las normas que regulan el procedimiento administrativo general a que se ha hecho referencia, procederá a condición de que la ONP compruebe la ilegalidad de la documentación presentada por el pensionista, luego de lo cual asume la carga de realizar las acciones correspondientes para declarar la nulidad de la resolución administrativa que reconoció un derecho fundado en documentos fraudulentos.
9. Cabe señalar que el artículo 3, inciso 14, de la Ley 28532 ha establecido como obligación de la ONP la facultad de efectuar acciones de fiscalización necesarias con relación a los derechos pensionarios en los sistemas a su cargo, para garantizar su otorgamiento conforme a ley. A su vez, el artículo 32.1 de la Ley 27444, establece que por la fiscalización posterior, la entidad ante la que se realiza un procedimiento de aprobación automática o evaluación previa queda obligada a verificar de oficio, mediante el sistema de muestreo, la autenticidad de las declaraciones, de los documentos, de las informaciones y de las traducciones proporcionadas por el administrado. Por lo tanto, la ONP está obligada a investigar, debidamente, en caso de que encuentre indicios razonables de acceso ilegal a la prestación pensionaria, a fin de determinar o comprobar si, efectivamente, existió fraude para acceder a esta, e iniciar las acciones legales correspondientes.
10. Siendo así, si la ONP decide suspender el pago de la pensión, la resolución administrativa que se expida al respecto debe establecer con certeza si uno o más documentos e información que sustentan el derecho a la pensión son falsos, adulterados o irregulares. Además, y en vista de la gravedad de la medida en tanto y en cuenta deja sin sustento económico al pensionista, la ONP debe cumplir con su obligación de fundamentar debida y suficientemente su decisión, dado que carecerá de validez en caso de que la motivación sea insuficiente o esté sustentada en términos genéricos o vagos. Y ello es así porque la motivación de los actos administrativos, más aún de aquellos que extinguen o modifican una relación jurídica (caducidad y suspensión) es una obligación de la Administración y un derecho del administrado, incluso considerando la motivación por remisión a informes u otros. En este último caso, la ONP está en la obligación de presentarlos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02289-2014-PA/TC

LIMA

JUAN NAJARRO MARTÍNEZ

para sustentar su actuación y poder efectuar el control constitucional de su actuación.

11. En el caso de autos, se advierte que la emplazada decidió declarar la suspensión de la pensión de jubilación del actor, por considerar que en los expedientes administrativos de las personas mencionadas en el Anexo 1 (en el que se encuentra el actor) existen suficientes indicios razonables de irregularidad en la información o documentación presentada con el fin de obtener la pensión de jubilación. Sin embargo, no se aporta otra documentación que acredite que en el caso del actor se hayan presentado documentos adulterados o falsificados con el propósito de acreditar aportaciones inexistentes.

12. En orden a lo indicado, y siguiendo el criterio recaído en la sentencia emitida en el Expediente 0086-2011-PA/TC (fundamento 6), aplicable *mutatis mutandis* al presente caso, resulta pertinente afirmar lo siguiente:

La distribución de la carga de la prueba comporta que la demandada demuestre que se ha configurado la causal de suspensión que le sirve de argumento para sostener su postura en esta litis. Tal exigencia probatoria, sin embargo, no ha sido satisfecha por la demandada, puesto que de los actuados se verifica que no presenta ningún documento que demuestre el hecho en el cual se sustente la suspensión referida; esto es, que el actor haya adulterado documentos para así poder obtener su pensión de jubilación minera.

13. De la Resolución 3129-2007-ONP/GO/DL 19990, de fecha 13 de abril de 2007 (folio 3), se advierte que se otorgó al recurrente pensión de invalidez definitiva conforme al Decreto Ley 19990, considerando que se acreditó su incapacidad para trabajar en virtud del certificado médico de fecha 18 de diciembre de 2006, emitido por el Hospital Daniel Alcides Carrión MINSa, que concluyó que su incapacidad era de naturaleza permanente. Asimismo, en la Resolución 96-2011-ONP/DSO/DL 19990, de fecha 25 de abril de 2011 (folio 10), se precisa que en el referido certificado médico de 2006 se le diagnosticó Anormalidades de la Marcha y de la Movilidad (R26) y Poliartrosis (M15), de naturaleza permanente, de grado parcial, con un menoscabo de 58 %.

14. Asimismo, en la citada Resolución 96-2011-ONP/DSO/DL 19990, se señala que se realizó una evaluación médica de control posterior realizada al recurrente, por una Comisión Médica de EsSalud, mediante Certificado Médico 5377 de fecha **19 de diciembre de 2007**, emitida por la Comisión Médica Evaluadora y Calificadora de Incapacidades de la Red Asistencial Rebagliati (EsSalud). Allí se determinó que el actor presenta como diagnóstico Secuela de Fractura Tibia Peroné (T93.1) y Lumbalgia Crónica (M54.5), con un menoscabo del 28 %. Este diagnóstico difiere con el que originó el otorgamiento de la pensión de invalidez. Por ende, no le corresponde seguir percibiendo dicha pensión de invalidez.

MM



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02289-2014-PA/TC

LIMA

JUAN NAJARRO MARTÍNEZ

15. Por otra parte, el recurrente ha presentado en autos el Certificado Médico 166-2005-EF, de fecha **24 de abril de 2008** (folio 8), y el Certificado Médico D.S. 166-2005-EF, de fecha **23 de mayo de 2011** (folio 9), ambos expedidos por la Comisión Médica Calificadora de Incapacidad CMCI, del Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión, del Ministerio de Salud. En esa comisión se establece de manera coincidente que padece de incapacidad de naturaleza permanente con un menoscabo global de 58 %, con el diagnóstico de Anormalidades de la Marcha y de la Movilidad (R26) y Poliartrosis (M15). Se corrobora con ello que su incapacidad se mantiene con el mismo diagnóstico y porcentaje de menoscabo global consignados en el certificado médico de fecha 18 de diciembre de 2006, que dio sustento al otorgamiento de su pensión de invalidez.
16. En ese sentido, se evidencia que la resolución cuestionada es manifiestamente arbitraria, dado que declara la suspensión de un acto administrativo sin sustento alguno, puesto que omite precisar cuáles son y en qué consisten las irregularidades o actos delictivos que se habrían cometido en el procedimiento administrativo del demandante, y cuáles los medios probatorios que lo acreditan
17. En consecuencia, al haberse acreditado la vulneración del derecho a la motivación, integrante del derecho al debido proceso, la demanda debe ser estimada. Se deberá entonces proceder al pago de las pensiones no pagadas desde el día siguiente de producido el incumplimiento hasta el día en que se haga efectivo dicho pago.
18. Asimismo, es importante indicar que si bien no puede soslayarse el hecho de que han existido numerosos casos de fraude en materia pensionaria, y que la erradicación de dichas malas prácticas es una obligación ineludible por parte de la ONP; en ningún caso las labores de fiscalización pueden menoscabar los derechos fundamentales de los particulares ni los principios básicos sobre los que se cimenta el Estado Constitucional, incluso cuando se adviertan conductas con probables vicios de ilicitud, en cuyo caso resulta necesario que la solución decretada pondere los bienes constitucionales comprometidos.
19. Con respecto al pago de los intereses legales, estos deben efectuarse conforme a lo dispuesto en el fundamento 20 de la sentencia emitida en el Expediente 2214-2014-PA/TC, que constituye doctrina jurisprudencial, y a lo dispuesto por el artículo 1246 del Código Civil, y los costos procesales de acuerdo al artículo 56 del Código Procesal Constitucional, respectivamente.

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

MA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02289-2014-PA/TC
LIMA
JUAN NAJARRO MARTÍNEZ

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda, por haberse acreditado la vulneración de los derechos al debido proceso y a la pensión; en consecuencia, **NULA** la Resolución 1185-2008-ONP/DP/DL 19990.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho a la pensión y al debido proceso, se ordena que la ONP cumpla con restituir la pensión del demandante y que cumpla con abonar las pensiones no pagadas desde el día siguiente de producido el incumplimiento hasta el día en que se haga efectivo dicho pago, más los intereses legales correspondientes y los costos del proceso.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA
FERRERO COSTA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02289-2014-PA/TC

LIMA

JUAN NAJARRO MARTÍNEZ

**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 19, 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02289-2014-PA/TC

LIMA

JUAN NAJARRO MARTÍNEZ

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02289-2014-PA/TC

LIMA

JUAN NAJARRO MARTÍNEZ

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 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02289-2014-PA/TC
LIMA
JUAN NAJARRO MARTÍNEZ

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 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 02289-2014-PA/TC
LIMA
JUAN NAJARRO MARTÍNEZ

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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02289-2014-PA/TC
LIMA
JUAN NAJARRO MARTÍNEZ

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 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

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 02289-2014-PA/TC

LIMA

JUAN NAJARRO MARTÍNEZ

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.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02289-2014-PA/TC
LIMA
JUAN NAJARRO MARTÍNEZ

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02289-2014-PA/TC

LIMA

JUAN NAJARRO MARTÍNEZ

VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

En el presente caso, emito el presente voto singular toda vez que no comparto lo decidido por la mayoría en atención a lo siguiente:

-De la Resolución N° 96-2011-ONP/DSO/DL 19990 de fecha 25 de abril de 2011 se desprende que al actor se le otorgó pensión de invalidez definitiva a partir de 17 de enero de 2006 en consideración del certificado médico de incapacidad de fecha 18 de diciembre de 2006, emitido por el Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión-Ministerio de Salud, que presentaba el siguiente diagnóstico: anomalías de la marcha y de la movilidad (R26) y poliartritis (M15), de naturaleza permanente, de grado parcial, con un menoscabo de 58%.

-Sin embargo, con fecha 1 de abril de 2008, la ONP emitió la Resolución N° 1185-2008-ONP/DP/DL 19990, que dispuso la suspensión del pago de la citada pensión, al considerar que existían indicios razonables de irregularidad en la documentación presentada puesto que de las reevaluaciones médicas efectuadas por la ONP se verificó que el actor tenía enfermedades distintas a las consignadas en el certificado previamente referido, con un grado de menoscabo menor al que se requiere para recibir dicha pensión. De hecho, la precitada Resolución N° 96-2011-ONP/DSO/DL 19990 de fecha 25 de abril de 2011, hace mención del certificado médico N° 0005377 de fecha 19 de diciembre de 2007, emitido por la Comisión Médica Evaluadora y Calificadora de Incapacidades de la Red Asistencial Rebagliati-Essalud, que determinó que el recurrente presentaba fractura tibia peroné (T93.1) y lumbalgia crónica (M54.5), diagnóstico que difiere del que originalmente sustentó el otorgamiento de la pensión de invalidez, con un menoscabo del 28%.

-Por otro lado, el recurrente ha presentado dos certificados más (obrantes a folios 8 y 9), los certificados 0258-2008 de fecha 24 de abril de 2008, y 0318-2011 de fecha 23 de mayo de 2011, en los que se consignan las mismas enfermedades y el mismo menoscabo del primer certificado, esto es, del certificado de fecha 18 de diciembre de 2006.

-Siendo ello así, es decir, al existir informes médicos contradictorios relacionados con las enfermedades padecidas por el actor y con los correspondientes porcentajes de menoscabo, se advierte que la presente controversia debe ser dilucidada en un proceso que cuente con estación probatoria, de conformidad con el artículo 9° del Código Procesal Constitucional, a fin de determinar efectivamente su real estado de salud y el grado de incapacidad que padece en realidad.

S.


LEDESMA NARVÁEZ

Lo que certifico:


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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02289-2014-PA/TC

LIMA

JUAN NAJARRO MARTÍNEZ

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

No concuerdo con los argumentos ni el fallo de la sentencia en mayoría por lo siguiente:

Mediante la Resolución 3129-2007-ONP/GO/DL 19990, de fecha 13 de abril de 2007 (folio 3), la Oficina de Normalización Previsional (ONP) otorgó pensión de invalidez del Decreto Ley 19990 al recurrente, por padecer de *anormalidades de la marcha y de la movilidad, y poliartrosis* —enfermedades que le generaron incapacidad permanente parcial, con 58 % de menoscabo global—, acreditadas mediante certificado médico de incapacidad de fecha 18 de diciembre de 2006, emitido por la Comisión Médica Calificadora de la Incapacidad (CMCI) del Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión.

No obstante, con fecha 1 de abril de 2008, la emplazada emitió la Resolución 1185-2008-ONP/DP/DL 19990 (folio 5), que suspendió el pago de la pensión otorgada, por considerar que existen indicios razonables de irregularidad en la documentación presentada, pues, luego de las reevaluaciones médicas efectuadas por la ONP, se determinó que el actor presenta una enfermedad distinta a aquella que motivó el otorgamiento de su pensión y con un grado de menoscabo menor que no justifica su percepción.

Posteriormente, mediante Resolución 96-2011-ONP/DSO/DL 19990, de fecha 25 de abril de 2011, la ONP declaró infundado el recurso de apelación presentado por el actor, remitiéndose al Certificado Médico 5377, de fecha 19 de diciembre de 2007 (folio 197 del expediente administrativo en línea), expedido por la CMCI de la Red Asistencial Rebagliati – EsSalud, en el que se indica que padece de *secuela de fractura tibia peroné izquierda y lumbalgia crónica*, con 28 % de menoscabo global.

En autos se aprecia, asimismo, que el demandante ha presentado dos certificados médicos adicionales expedidos también por la CMCI del Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión (folios 8 y 9), de fechas 24 de abril de 2008 y 23 de mayo de 2011, en los que se ratifica la enfermedad y el grado de menoscabo diagnosticados el año 2006.

Queda establecido entonces que existen informes médicos contradictorios relacionados con la enfermedad padecida por el recurrente y el porcentaje de menoscabo respectivo, por lo que resulta necesario determinar de manera fehaciente su real estado de salud y el grado de incapacidad que padece. En tal sentido, la controversia debe ser dilucidada en un proceso que cuente con etapa probatoria, conforme a lo establecido en el artículo 9 del Código Procesal Constitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02289-2014-PA/TC

LIMA

JUAN NAJARRO MARTÍNEZ

Por tanto, mi voto es porque se declare **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo, en aplicación del artículo 5, inciso 2, del Código Procesal Constitucional.

S.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

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