EXP. N.° 04414-2015-PA/TC
LA LIBERTAD
SACRAMENTO RAMOS MARCOS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 11 días del mes de octubre 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, con los votos singulares de los magistrados Blume Fortini, Sardón de Taboada y Ferrero Costa que se agregan.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Sacramento Ramos Marcos contra la resolución de fojas 217, de fecha 14 de abril de 2015, expedida por la Tercera Sala Especializada en lo Civil, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) solicitando que se declare inaplicable la Resolución 1396-2012-ONP/DPR.SC/DL 19990; y que, en consecuencia, se le otorgue pensión completa de jubilación minera por adolecer de la enfermedad profesional de neumoconiosis, conforme a los artículos 6 de la Ley 25009 y 20 del Decreto Supremo 029-89-TR. Asimismo, solicita el pago de las pensiones devengadas, los intereses legales, las costas y los costos.

La ONP contesta la demanda expresando que el actor no acredita los requisitos de ley para acceder a la pensión minera.

El Primer Juzgado Civil Transitorio de Descarga de Trujillo, con fecha 28 de setiembre de 2013, declara fundada la demanda, estimando que el actor ha ejercido labores en mina subterránea, como se advierte de la Resolución 1396-2012-ONP/DPR.SC/DL 19990 que corre en autos, y que padece de neumoconiosis como lo acredita con el certificado de comisión médica de fecha 28 de mayo de 2010, con 78 % de menoscabo, por lo que le corresponde una pensión de jubilación minera conforme al artículo 6 de la Ley 25009.

La Sala revisora revoca la apelada y declara infundada la demanda por estimar que por el paso del tiempo objetivamente no se aprecia relación de causalidad entre la enfermedad que padece con la actividad profesional, toda vez que el cese laboral se produjo el 16 de julio de 1972 y el dictamen de comisión médica fue emitido el 28 de mayo de 2010, habiendo transcurrido más de treinta (30) años.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El recurrente solicita pensión completa de jubilación minera por enfermedad profesional conforme con la Ley 25009, más el pago de las pensiones devengadas, los intereses legales, costos y costas procesales.

2. Conforme a reiterada jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, son susceptibles de protección a través del amparo los supuestos en que se deniegue una pensión de jubilación a pesar de cumplirse con los requisitos legales.

   En consecuencia, corresponde analizar si la demandante cumple con los presupuestos legales que permitirán determinar si tiene derecho a percibir la pensión que reclama, pues de ser así, se estaría verificando arbitrariedad en el proceder de la entidad demandada.

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

Consideraciones del Tribunal Constitucional

3. Previamente, es preciso resaltar que si bien el actor cesó antes de la entrada en vigor de la Ley 25009, cumplió la edad para acceder a una pensión de jubilación minera cuando la mencionada ley estaba vigente, por lo cual la contingencia se produjo en vigencia de dicha norma.

4. Al respecto, es necesario tomar en cuenta que este Tribunal determinó en la sentencia recaída en el Expediente 4004-2014-PA/TC, que la aplicación de la Ley 25009 es inmediata desde el 26 de enero de 1989. Sin embargo, consideró también que mediante la Resolución Jefatural 123-2001-JEFATURA-ONP, de fecha 22 de junio de 2001, se aclaró la interpretación del artículo 80 del Decreto Ley 19990, señalando que:

> "Para efectos del proceso de pensionamiento en el Sistema Nacional de Pensiones deberá entenderse por "contingencia", la fecha en que el asegurado adquiere el derecho a la prestación económica. Para tales efectos deberá tenerse presente lo siguiente: [...]
>
> b) Cuando el asegurado cese en el trabajo antes de haber cumplido con el requisito de edad establecido por Ley para alcanzar el derecho a la pensión de jubilación, la "contingencia" se producirá cuando éste cumpla con tal requisito, sin necesidad que dicho cumplimiento se dé concurrentemente con el requisito de años de aportación y que esto deba producirse antes de la fecha de cese".

5. En ese sentido, el Tribunal consideró en la sentencia antes citada que, en base al artículo antes señalado, para la calificación de las pensiones de jubilación de los trabajadores que laboran en minas subterráneas, se pueden presentar los siguientes supuestos:

> "a) Aplicación del Decreto Supremo 001-74-TR porque todos los requisitos se cumplen antes del 26 de enero de 1989, fecha de entrada en vigencia de la Ley 25009. Ello supone haber cumplido 55 años de edad antes de la fecha en referencia y haber efectuado un mínimo de 15 años de aportaciones, de las cuales por lo menos 5 años correspondan a labores en minas subterráneas.
>
> b) Aplicación de las reglas establecidas en la Ley 25009, dado que todos los requisitos se cumplen a partir del 26 de enero de 1989. Ello supone haber cumplido 45 años de edad a partir de la fecha en referencia, y haber efectuado un mínimo de 20 años de aportaciones, de las cuales 10 años correspondan a labores en minas subterráneas; sin importar si el cese laboral se produjo durante la vigencia de la legislación anterior (Decreto Supremo 001-74-TR), ya que la contingencia se produce en la fecha en que se reúnen todos los requisitos para acceder a la pensión.
>
> c) Cese de labores durante la vigencia del Decreto Supremo 001-74-TR, habiendo efectuado 15 años de aportaciones, de las cuales 5 años corresponden a labores en minas subterráneas, pero sin haber cumplido los 55 años de edad exigidos por la referida norma para jubilarse; no obstante, en el transcurso del tiempo de espera para cumplir los 55 años, se dicta la Ley 25009, vigente desde el 26 de enero de 1989, que reduce a 45 años la edad requerida y eleva a 20 años de aportaciones de los cuales 10 deben corresponder a labores en minas subterráneas. En este supuesto, en caso de que el asegurado tenga cumplido los requisitos de edad y el tiempo mínimo de aportaciones y de labores en la modalidad de minas subterráneas exigidos por la Ley 25009, la contingencia quedará establecida en la fecha de entrada en vigencia de ésta nueva norma, esto es, el 26 de enero de 1989."

6. En el presente caso, el recurrente contaba con 50 años de edad en la fecha de referencia (26 de enero de 1989). Por lo tanto, en relación al requisito de edad, el recurrente se encontraría en el segundo supuesto establecido por la sentencia antes citada, debiendo aplicarse al presente caso la Ley 25009.

7. Ahora bien, el requisito de aportes que exige la Ley 25009 debe ser interpretado de acuerdo a la reiterada y uniforme jurisprudencia de este Tribunal sobre el artículo 6 de la Ley 25009 (sentencia emitida en el Expediente 02599-2005-PA/TC), en el sentido de que los trabajadores de la actividad minera que adolezcan del primer grado de silicosis (neumoconiosis) o su equivalente en la Tabla de Enfermedades Profesionales igualmente se acogerán a la pensión completa de jubilación minera sin necesidad de algún requisito adicional. Asimismo, 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 o su equivalente en la tabla de enfermedades profesionales, tendrán derecho a la pensión completa de jubilación.

8. De la cuestionada Resolución 1396-2012-ONP/DPR.SC/DL 19990, de fecha 4 de enero de 2012 (f. 54), así como de los informes y resultados de verificación de la ONP (ff. 67 y 84) y el cuadro resumen de aportes, se verifica que el demandante laboró como obrero en mina subterránea desde 1963 hasta 1972 para Pan American Silver SAC.

9. Asimismo, del Certificado de Comisión Médica del Hospital Belén de Trujillo del Ministerio de Salud de fecha 28 de mayo de 2010 (f. 7) se desprende que el demandante adolece de neumoconiosis con 78 % de menoscabo global y, de la Resolución 5150-2010-ONP/DPR.SC/DL18846 (f. 32 del cuaderno del Tribunal), de fecha 6 de diciembre de 2010, se advierte que el actor percibe pensión de invalidez vitalicia por enfermedad profesional desde el 28 de mayo de 2010 (fecha del certificado de comisión médica de autos), con lo que queda acreditada la enfermedad profesional conforme lo ha establecido este Tribunal dado que "la sola constatación efectuada en la vía administrativa constituye prueba idónea para el otorgamiento de la pensión por enfermedad profesional [...]", tal como fluye de los fundamentos de la sentencia emitida en el Expediente 3337-2007-PA/TC.

10. Por consiguiente, al haberse acreditado que el demandante se encuentra comprendido en el supuesto del artículo 6 de la Ley 25009, la demanda debe estimarse y la ONP debe abonar las pensiones devengadas conforme al artículo 81 del Decreto Ley 19990.

11. Al respecto, para establecer el monto de la pensión que corresponde percibir al recurrente, hay que precisar que esta se debe determinar como si el asegurado hubiera acreditado los requisitos que exige la modalidad laboral en la actividad minera que ha desarrollado. En el caso concreto, como el demandante ha laborado mayor tiempo en mina subterránea se deberá considerar, en atención a lo establecido por la uniforme jurisprudencia de este Tribunal (por todas la sentencia emitida en el Expediente 02599-2005-PA/TC), que el acceso a la pensión de jubilación se ha producido por haberse cumplido con el mínimo de aportaciones que exige la indicada modalidad.

12. Cabe recordar que el Decreto Supremo 029-89-TR, reglamento de la Ley 25009, ha establecido que la pensión completa a que se refiere la ley será equivalente al ciento por ciento (100 %) de la remuneración de referencia del trabajador, sin que exceda del monto máximo de pensión dispuesto por el Decreto Ley 19990. Por tanto, los

topes fueron impuestos en el propio diseño del régimen del Decreto Ley 19990, estableciéndose además los mecanismos para su modificación.

13. Respecto a los intereses legales, este Tribunal ha sentado precedente en la sentencia emitida en el Expediente 05430-2006-PA/TC puntualizando que el pago de dicho concepto debe efectuarse conforme a la tasa establecida en el artículo 1246 del Código Civil, y conforme a lo dispuesto en el fundamento 20 del auto recaído en el Expediente 2214-2014-PA/TC, que constituye doctrina jurisprudencial de este Tribunal.

14. En cuanto al pago de los costos procesales de conformidad con el artículo 56 del Código Procesal Constitucional, la entidad demandada debe asumir estos costos, los cuales deberán ser liquidados en la etapa de ejecución de sentencia.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA en parte** la demanda por haberse acreditado la vulneración del derecho a la pensión del demandante; en consecuencia, **NULA** la Resolución 1396-2012-ONP/DPR.SC/DL 19990.

2. Reponiendo las cosas al estado anterior, ordena que la ONP le otorgue al actor pensión de jubilación minera completa conforme al artículo 6 de la Ley 25009 y sus normas complementarias y conexas, con el abono de los devengados, los intereses legales y los costos procesales, según los fundamentos de la presente sentencia.

3. Declarar **IMPROCEDENTE** el pago de las costas procesales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES
RAMOS NÚÑEZ
LEDESMA NARVÁEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 04414-2015-PA/TC
LA LIBERTAD
SACRAMENTO RAMOS MARCOS

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

Si bien concuerdo con el punto resolutivo 1, que resuelve declarar fundada en parte la demanda por haberse acreditado la vulneración del derecho fundamental a la pensión del demandante, discrepo del punto resolutivo 2 de la sentencia, que en remisión al fundamento 13, dispone la aplicación de intereses no capitalizables y me veo obligado a emitir el presente voto singular, por cuanto se ha negado el pago de intereses pensionarios capitalizables basándose en la denominada "doctrina jurisprudencial" establecida en el Auto 2214-2014-PA/TC, que, como lo he dejado sentado en el voto singular que emití en dicha oportunidad, estimo que contiene criterios errados, ya que en materia pensionaria es de aplicación la tasa de interés efectiva, que implica el pago de intereses capitalizables.

Desarrollo mi posición en los términos siguientes:

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

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

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

2. La nonagésima sétima 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 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 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 sétima 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 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 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 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[1].

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.

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.

---

[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.

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

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

Sentido de mi voto

En tal sentido, mi voto es porque se declare FUNDADA en parte la demanda y se ordene a la ONP que otorgue a don Sacramento Ramos Marcos la pensión de jubilación minera completa; en consecuencia, se proceda al pago de los devengados, intereses y costos del proceso según lo dispuesto por el artículo 81 del Decreto Ley 19990, el artículo 1246 del Código Civil y el artículo 56 del Código Procesal Constitucional, respectivamente.

S.
BLUME FORTINI

lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 04414-2015-PA/TC
LA LIBERTAD
SACRAMENTO RAMOS MARCOS

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Me adhiero a la posición expresada por mi colega magistrado Ferrero Costa, pues también considero que debe declararse **INFUNDADA** la demanda, por los motivos consignados en su voto singular.

S.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 04414-2015-PA/TC
LA LIBERTAD
SACRAMENTO RAMOS MARCOS

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO FERRERO COSTA

Con el debido respeto por mis colegas magistrados en el caso de autos, emitimos el presente voto singular, sustentando nuestra posición en lo siguiente:

1. El recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) solicitando que se le otorgue pensión completa de jubilación minera por enfermedad profesional bajo los alcances de los artículos 6 de la Ley 25009 y 20 del Decreto Supremo 029-89-TR, con el pago de las pensiones devengadas, los intereses legales, las costas y los costos.

2. Cabe precisar que el Decreto Supremo N.° 001-74-TR, del 26 de febrero de 1974, fue la primera norma que reguló la pensión de jubilación minera de manera exclusiva para los trabajadores que realizaban actividades en minas subterráneas, señalando en su artículo 1: "Los trabajadores de las minas metálicas subterráneas tendrán derecho a obtener su pensión de jubilación de acuerdo a la siguiente escala: a los 55 años de edad, los que hayan trabajado en esas condiciones cinco años o más (...) a los 59 años de edad, los que hayan trabajado en esas condiciones por lo menos un año".

3. Posterior al Decreto Supremo N.° 001-74-TR, se dictó la Ley 25009, Ley de Jubilación de Trabajadores Mineros, vigente desde el 26 de enero de 1989, con el objeto de brindar una protección integral a los trabajadores mineros, pues regula la jubilación de los trabajadores que realizan labores en minas subterráneas, de los que realizan labores directamente extractivas en las minas a tajo abierto, de los que realizan labores en centros de producción minera, metalúrgicos y siderúrgicos expuestos a los de toxicidad, peligrosidad e insalubridad; así como de aquellos trabajadores que padecen de enfermedad profesional derivada de la actividad minera.

4. En el presente caso, conforme consta en la solicitud de pensión suscrita por el accionante, de fecha 8 de julio de 2010 (ff. 1 y 2), la Resolución 1396-2012-ONP/DPR.SC/DL 19990 y Cuadro de Resumen de Aportaciones, de fecha 4 de enero de 2012 (ff. 5 y 6), el actor laboró para Pan American Silver S.A.C. – Mina Quiruvilca, en la condición de trabajador minero de minas de socavón, desde el 11 de noviembre de 1963 hasta el 16 de julio de 1972, fecha de cese de sus actividades laborales. Por lo tanto, se advierte que a la fecha de cese de las actividades del actor no existía legislación especial alguna que brindara protección de jubilación a los trabajadores mineros, pues conforme a lo señalado en los fundamentos 2 y 3 *supra*, el Decreto Supremo N.° 001-74-RER fue promulgado el 26 de febrero de 1974,

mientras que la Ley 25009 entró en vigencia el 26 de enero de 1989; y que, siendo así, a dicha fecha todos los trabajadores que prestaban servicios bajo el régimen de la actividad privada a empleadores particulares se encontraban protegidos por el régimen de jubilación regulado por el Decreto Ley 19990.

5. No obstante, a pesar de la situación descrita en el fundamento precedente –que de plano haría inviable la aplicación de los mencionados dispositivos legales- el actor pretende una pensión de jubilación minera bajo los alcances del artículo 6 de la Ley 25009, por considerar que padece de la enfermedad profesional de neumconiosis conforme lo acredita con el Certificado Médico N.° 0288-2010, de fecha 28 de mayo de 2010, expedido por la Comisión Médica Evaluadora de la Incapacidad del Hospital Belén de Trujillo, esto es, bajo el entendido de que la detección de la neumoconiosis con fecha 28 de mayo de 2010 -durante la vigencia de la Ley 25009- lo colocaría dentro de los alcances de la indicada Ley de Jubilación del Trabajador Minero.

6. Sobre el particular, cabe precisar, sin embargo, que respecto al tratamiento jurisprudencial del tránsito del Decreto Supremo N.° 001-74-TR a la Ley N.° 25009, este Tribunal en la sentencia recaída en el Expediente N.° 05053-2007-PA/TC ha señalado que para aquellos trabajadores mineros que hubiesen cesado bajo los alcances del Decreto Supremo N.° 001-74 y que debido a la modificación normativa no pudieron acceder a una jubilación al no alcanzar la edad requerida por dicha norma, cumpliendo con la exigencia cuando se encontraba en vigencia la Ley 25009, es posible evaluar el acceso a una pensión de jubilación minera aplicando el criterio establecido en la sentencia recaída en el Expediente 03173-2005-PA/TC, publicada el 29 de marzo de 2007 en el portal web institucional, cuando se compruebe que: (i) el cese laboral ocurrió durante la vigencia del Decreto Supremo 001-74-TR; (ii) se efectuó labor en mina subterránea como lo exige el artículo 1 del Decreto Supremo 001-74-TR; (iii) se cumpla con la edad de jubilación prevista en el artículo 1 de la Ley N.° 25009, es decir, cuarenta y cinco (45) años; y (iv) se reúna como mínimo cinco (5) años de aportes conforme al artículo 1 del Decreto Supremo 001-74-TR (esto es, 15 años de aportes de los cuales un mínimo de 5 años deben corresponder a la modalidad de mina subterránea).

   Y, es que en el fundamento 7) de la referida sentencia recaída en el Expediente 03173-2005-PA/TC se precisó que toda vez que la derogación del Decreto Supremo N.° 001-74-TR por la Ley 25009 tuvo por finalidad mejorar las condiciones y requisitos para obtener una pensión de jubilación; en los casos de los trabajadores mineros -siempre que hayan laborado en minas subterráneas- que a la fecha de derogación del Decreto Supremo N.° 001-74-TR ya contaban con los años de aportes exigidos por dicha norma, para que se materialice el derecho a la pensión

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

resulta pertinente aplicar la Ley 25009 sin que exigir el mínimo de 10 años de aportaciones en la modalidad de mina subterránea en atención a que no se puede pretender la aplicación de la Ley 25009 en perjuicio de dichos trabajadores, pues si bien no habían cumplido con el requisito de la edad (55 años) durante la vigencia del Decreto Supremo N.° 001-74- TR, a la fecha de su derogación por la Ley 25009 -26 de enero de 1989- ya habían cumplido con el requisito de los años de aportes exigidos por el referido Decreto Supremo N.° 001-74-TR.

7. A su vez, en los fundamentos 9) y 11) de la sentencia recaída en el Expediente N.° 05053-2007-PA/TC, se precisó que: "La aplicación del criterio esbozado se sustenta en el cumplimiento de los requisitos previstos en el Sistema Nacional de Pensiones, esto es, en el cumplimiento de la edad y los aportes previsionales; así como en la exigencia del trabajo en la modalidad minera, condición especial propia de los trabajadores mineros. En ese sentido, en aquellos caso en los que se pretenda la protección constitucional por la denegatoria de una pensión de jubilación minera del artículo 6 de la Ley 25009 no será posible aplicar la regla establecida en la sentencia 03173-2005-PA/TC, en tanto, en este último caso, debido a la interpretación constitucional que este Tribunal ha efectuado acerca del artículo 6 de la Ley de Jubilación de Trabajadores Mineros, no se exige, por excepción, que el beneficiario cumpla con la edad para que el acceso a la pensión de jubilación se logre adecuadamente. En tal situación, si además por el propio mandato legal no resulta exigible el requisito al número de aportes, es entendible que el criterio jurisprudencial por el cual se busca viabilizar la protección del derecho fundamental a la pensión de los trabajadores mineros que cesaron encontrándose vigente el Decreto Supremo 001-74-TR no comprenda a la pensión de jubilación minera prevista en el artículo 6 de la Ley 25009 en la medida que no hay parámetros válidos que permitan dar el mismo tratamiento a este tipo de pensión frente a aquella que opera como medida protectora frente a la vejez que origina el cese en el trabajo, una vez cumplida la edad de jubilación y reunidas las aportaciones, en las que sí opera el tratamiento brindado por la jurisprudencia de este Tribunal, y que permiten optimizar el artículo 11 de la Constitución. (...) Lo anotado permite concluir en el criterio establecido por este Colegiado para los trabajadores mineros que laboraron bajo los alcances del Decreto Supremo N.° 001-74-TR y cumplieron con la edad de jubilación prevista en la Ley 25009 será de aplicación únicamente en los supuestos descritos. Con esta delimitación se impedirá que la regla se desvirtúe y se aplique fuera de los alcances previstos, que tal como se ha visto tuvo como única finalidad la de proteger a un grupo especial de trabajadores mineros que vieron afectado el disfrute del derecho fundamental a la pensión debido a una modificación legislativa que estuvo orientada a brindar –paradójicamente- mejoras a los trabajadores mineros adscritos al Sistema Nacional de Pensiones."

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. En el caso de autos, tal como se ha precisado en el fundamento 4 *supra*, el actor laboró hasta el 11 de julio de 1972 en la empresa Pan American Silver S.A.C. – Mina Quiruvilca, en la condición de trabajador minero de minas de socavón. Sin embargo, al no encontrarse a la fecha de su cese laboral dentro de los alcances del Decreto Supremo N.° 001-74-TR, primera norma que reguló la jubilación minera, la denegatoria de la pensión de jubilación minera no se configura como un accionar arbitrario de la entidad previsional.

9. En consecuencia, al no advertirse la vulneración del derecho a la pensión, consideramos que la demanda debe ser desestimada.

Por los fundamentos expuestos, mi voto es el siguiente:

Declarar **INFUNDADA** la demanda.

S.

FERRERO COSTA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL