



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 058/2022

EXP. N.º 03215-2021-PA/TC  
JUNÍN  
LÁZARO JUAN PACHECO DAVIRÁN

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 10 días del mes de mayo de 2022, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Miranda Canales, Espinosa-Saldaña Barrera y la participación de la magistrada Ledesma Narváez y su fundamento de voto que se agrega, convocada para dirimir la discordia suscitada por el voto singular adjunto del magistrado Blume Fortini, pronuncia la siguiente sentencia.

#### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Lázaro Juan Pacheco Davirán contra la sentencia de fojas 376, de fecha 23 de agosto de 2021, expedida por la Sala Civil Permanente de Huancayo de la Corte Superior de Justicia de Junín, que declaró improcedente la demanda de autos.

#### ANTECEDENTES

Con fecha 15 de noviembre de 2019, la parte recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) a fin de que declare la nulidad de la Resolución 102-SGO-PCPE-IPSS-98, de fecha 28 de enero de 1998, y, en consecuencia, expida nueva resolución procediendo a un nuevo cálculo de su pensión de invalidez (renta vitalicia) conforme a la Ley 26790, más el pago de los reintegros, los intereses legales y los costos del proceso. Refiere que al habersele diagnosticado padecer de enfermedad profesional el 29 de noviembre de 1997, la contingencia se ha producido bajo el amparo de la Ley 26790, motivo por el cual el cálculo de su pensión debe ser conforme a sus 12 últimas remuneraciones percibidas, y no conforme al Decreto Ley 18846.

La emplazada solicita la intervención litisconsorcial coadyuvante contra Doe Run Perú SA, formula denuncia civil contra Rímac Seguros y otras aseguradoras, y contesta la demanda expresando que lo pretendido por el demandante debe ser dilucidado en un proceso que cuente con etapa probatoria, de la cual carece el proceso de amparo. Agrega que el actor no ha presentado prueba alguna con la cual demuestre que le corresponde el incremento de la renta vitalicia que percibe. Refiere que la pensión del accionante fue liquidada conforme al Decreto Ley 18846, toda vez que cesó en sus labores bajo el amparo del mencionado decreto ley y no de la Ley 26790, motivo por el cual no se le adeuda ningún monto.

firmo con tessera sobre el contenido de este texto.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 058/2022

EXP. N.º 03215-2021-PA/TC  
JUNÍN  
LÁZARO JUAN PACHECO DAVIRÁN

El Primer Juzgado Civil de Huancayo, con fecha 14 de mayo de 2021 (f. 313), declaró improcedente la intervención litisconsorcial coadyuvante e infundada la denuncia civil propuesta por la emplazada. Con fecha 17 de mayo de 2021 (f. 317) declaró improcedente la demanda por considerar que para dilucidar la pretensión del recurrente se debe recurrir al proceso contencioso administrativo, por ser la vía más idónea toda vez que cuenta con etapa probatoria.

La Sala Superior confirmó la apelada por estimar que al haberse acreditado que la contingencia (29 de noviembre de 1997) ocurrió bajo la vigencia del Decreto Ley 18846, el monto de la pensión de renta vitalicia otorgada al demandante se encuentra conforme a ley.

## FUNDAMENTOS

### Delimitación del petitorio

1. La parte demandante solicita que se ordene a la Oficina de Normalización Previsional (ONP) efectúe un nuevo cálculo de su pensión de invalidez por enfermedad profesional conforme a la Ley 26790, y su reglamento el Decreto Supremo 003-98-SA, y no del Decreto Ley 18846.

### Procedencia de la demanda

2. En reiterada jurisprudencia, este Tribunal Constitucional ha precisado que aun cuando la demanda cuestione la suma específica de la pensión que percibe el accionante, se debe proceder a efectuarse la verificación por las especiales circunstancias del caso (grave estado de salud), a fin de evitar consecuencias irreparables.

### Consideraciones del Tribunal Constitucional

3. Este Tribunal, en la sentencia emitida en el Expediente 02513-2007-PA/TC, publicada el 5 de febrero de 2009, en calidad de precedente, ha precisado los criterios en la aplicación del Régimen de Protección de Riesgos Profesionales (accidentes de trabajo y enfermedades profesionales).
4. En el fundamento 14 de la sentencia antes mencionada, se reitera que “la fecha en que se genera el derecho, es decir, la contingencia debe establecerse desde la fecha del dictamen o certificado médico emitido por una Comisión Médica

firmo con reserva sobre el contenido de este texto.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 058/2022

EXP. N.º 03215-2021-PA/TC  
JUNÍN  
LÁZARO JUAN PACHECO DAVIRÁN

*Evaluadora o Calificadora de Incapacidades de EsSalud, o del Ministerio de Salud o de una EPS, que acredita la existencia de la enfermedad profesional, dado que el beneficio deriva justamente del mal que aqueja al demandante, y es a partir de dicha fecha que se debe abonar la pensión vitalicia del Decreto Ley N.º 18846 o pensión de invalidez de la Ley N.º 26790 y sus normas complementarias y conexas*" (el subrayado es nuestro).

5. El régimen de protección de riesgos profesionales (accidentes de trabajo y enfermedades profesionales) fue regulado inicialmente por el Decreto Ley 18846 y luego sustituido por la Ley 26790, publicada el 17 de mayo de 1997.
6. Es preciso indicar que el criterio señalado en el fundamento 7 *supra*, el Tribunal Constitucional ya lo había dispuesto en el fundamento 20 de la sentencia recaída en el Expediente 01008-2004-PA/TC publicada en la página web institucional el 7 de julio de 2005 y como doctrina jurisprudencial, donde determinó que **es la fecha del pronunciamiento médico que acredita la enfermedad profesional la que se debe considerar para establecer la contingencia y el otorgamiento de la pensión** (negrita y subrayado nuestros).

De los actuados se desprende que la Administración, mediante Resolución 102-SGO-PCPE-IPSS-98, de fecha 28 de enero de 1998 (f. 9), otorgó al señor Lázaro Juan Pacheco Davirán renta vitalicia por enfermedad profesional, basándose en el Dictamen de Evaluación 187-SATEP, de fecha 29 de noviembre de 1997, emitido por la Comisión Evaluadora de Enfermedad Profesional, el cual diagnosticó que padece de neumoconiosis I con un 51 % de incapacidad permanente parcial.

8. En tal sentido, habiéndose determinado que a la fecha de expedición del dictamen de evaluación de la comisión evaluadora de enfermedad profesional (29 de noviembre de 1997), el recurrente se encontraba dentro del ámbito de protección legal de la Ley 26790 y su reglamento, le corresponde gozar de la prestación estipulada por esta norma y no por el Decreto Ley 18846, y percibir una pensión de invalidez permanente parcial regulada en el artículo 18.2.1 del Decreto Supremo 003-98-SA, en una proporción igual o superior al 50 % pero inferior a los 2/3 (66.66 %), equivalente al 50 % de su remuneración mensual.
9. En ese sentido, se concluye que el accionante estuvo protegido durante su actividad laboral por los beneficios del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo – SCTR, a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) y que

Firmo con reserva sobre el contenido de este texto.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 058/2022

EXP. N.º 03215-2021-PA/TC  
JUNÍN  
LÁZARO JUAN PACHECO DAVIRÁN

Firmo con reserva sobre el contenido de este texto.

le correspondía percibir pensión de invalidez permanente parcial regulada en el artículo 18.2.1, en un monto equivalente a un 50 % de su remuneración mensual, entendida esta como el promedio de las remuneraciones asegurables de los 12 meses anteriores a la fecha del siniestro, por haberse constatado su incapacidad a un 51 %, motivo por el cual este Tribunal estima que al demandante le corresponde percibir pensión de invalidez por enfermedad profesional de la Ley 26790, **a partir del 29 de noviembre de 1997** (negrita nuestro).

Por consiguiente, este Tribunal estima que corresponde ordenar a la Oficina de Normalización Previsional (ONP) emita resolución de otorgamiento de pensión de invalidez por enfermedad profesional y calcule la pensión de invalidez del señor Lázaro Juan Pacheco Davirán conforme a lo vertido en los considerandos 8 y 9 *supra*.

11. Respecto a los intereses legales, este Tribunal, mediante auto emitido en el Expediente 02214-2014-PA/TC, ha precisado en calidad de doctrina jurisprudencial, aplicable incluso a los procesos judiciales en trámite o en etapa de ejecución de sentencia, que el interés legal aplicable en materia pensionaria no es capitalizable conforme al artículo 1249 del Código Civil.
12. Resulta importante mencionar que de la Resolución 102-SGO-PCPE-IPSS-98, de fecha 28 de enero de 1998 (f. 9), se aprecia que la ONP ha reconocido la renta vitalicia al recurrente desde el 4 de febrero de 1994, por lo que podría haber generado pensiones devengadas e intereses legales.
13. El Tribunal estima pertinente mencionar el precedente emitido en el Expediente 02677-2016-PA/TC, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 20 de diciembre de 2018, en cuyo fundamento jurídico 21, estableció como Regla Sustancial 2:

“Cuando en el caso se advierta que el cálculo del monto de la pensión se ha efectuado en perjuicio del pensionista, resultando un monto inferior al que realmente le corresponde, pero se determine al mismo tiempo que ha sido favorecido erróneamente en cuanto a la determinación de las pensiones devengadas, intereses legales o la aplicación de alguna bonificación, aumento o incremento por aumento de menoscabo que no le corresponde, en la sentencia que declara fundada la demanda se dispondrá: 1) que, en el término de 2 días de notificada la sentencia, se emita nueva resolución administrativa efectuando una debida calificación y otorgamiento la pensión, dejando sin efecto aquello que ha sido ilegalmente otorgado; y 2) que del monto de los reintegros que le corresponden al actor como



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 058/2022

EXP. N.º 03215-2021-PA/TC  
JUNÍN  
LÁZARO JUAN PACHECO DAVIRÁN

consecuencia de haber percibido un monto menor como pensión de jubilación o de invalidez, se proceda a la compensación correspondiente de lo que ha cobrado en exceso, a favor de la entidad que efectuado el pago”.

14. Así, se advierte que la ONP otorgó al actor pensión de invalidez por enfermedad profesional (renta vitalicia) a partir del 4 de febrero de 1994, conforme se aprecia de la Resolución 102-SGO-PCPE-IPSS-98, de fecha 28 de enero de 1998 (f. 9), y le reconoció el pago de pensiones devengadas e intereses legales.
15. No obstante, si bien el cálculo (inicial) de la pensión de invalidez del accionante estuvo errado, motivo por el cual este interpuso demanda de amparo, lo cierto es, que la Administración procedió al pago de dichos conceptos (devengados e intereses legales), por lo que a fin de no verse perjudicados los fondos de la Oficina de Normalización Previsional, el juez de ejecución deberá verificar el fiel cumplimiento del precedente establecido en el considerando 13 *supra*. En otras palabras, a efectos de realizarse el respectivo descuento de acuerdo con el nuevo cálculo de la pensión de invalidez por enfermedad profesional que le corresponde al accionante, se deberá considerar que la pensión no procede desde el 4 de febrero de 1994, sino desde el 29 de noviembre de 1997.
16. Finalmente, en cuanto al pago de los costos procesales, corresponde que estos sean abonados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

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

**HA RESUELTO**

1. Declarar **FUNDADA** la demanda, al acreditarse la vulneración del derecho a la pensión del accionante.
2. **ORDENAR** que la Oficina de Normalización Previsional (ONP) otorgue al actor la pensión de invalidez por enfermedad profesional con arreglo a la Ley 26790 y sus normas complementarias y conexas desde el 29 de noviembre de 1997, conforme a los fundamentos de la presente sentencia, más el pago de las pensiones devengadas, los intereses legales y los costos del proceso.

Firmo con reserva sobre el contenido de este texto.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 058/2022

EXP. N.º 03215-2021-PA/TC  
JUNÍN  
LÁZARO JUAN PACHECO DAVIRÁN

- 3. Asimismo, proceda a realizar un nuevo cálculo de las pensiones devengadas, los intereses legales y los costos procesales, tomando en cuenta lo dispuesto en los fundamentos 13 a 16 *supra*, de la presente sentencia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES  
LEDESMA NARVÁEZ  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Firmo la presente resolución, sin recurrir a la firma digital, como se había dispuesto por Acuerdo de Pleno del 13 de mayo de 2022, toda vez que ese mismo día el magistrado Ferrero tomó juramento a los nuevos integrantes del tribunal, lo que imposibilitó continuar con la firma digital.

Firmo con reserva sobre el contenido de este texto.

Lo que certifico

JANET OTÁROLA SANTILLANA  
Secretaria de la Sala Primera  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03215-2021-PA/TC

JUNÍN

LÁZARO JUAN PACHECO DAVIRÁN

## FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

*El Nuevo Código Procesal Constitucional está vigente por el poder de los votos y no de las razones jurídicas.*

En el presente caso, emito este voto a efectos de manifestar que coincido con el sentido de la ponencia, de acuerdo con los fundamentos allí expuestos. Sin perjuicio de ello, estimo necesario dejar constancia que actualmente estamos aplicando un Nuevo Código Procesal Constitucional, que pese a contener vicios formales por contravenir la Constitución y el Reglamento del Congreso, hoy está vigente por el poder de los votos (de una mayoría parlamentaria y de tres magistrados del Tribunal Constitucional) pero no de razones jurídicas.

### UN NUEVO CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL QUE ESTÁ VIGENTE POR EL PODER DE LOS VOTOS Y NO DE LAS RAZONES JURÍDICAS

1. Teniendo en cuenta que en el presente caso se aplica el Nuevo Código Procesal Constitucional, Ley 31307, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 23 de julio de 2021, es mi deber de jueza constitucional dejar constancia de que dicha ley es manifiestamente contraria a la Constitución y que cuando ha sido sometida a control del Tribunal Constitucional mediante un proceso de inconstitucionalidad [Expedientes 00025-2021-PI/TC y 00028-2021-PI/TC], tres magistrados, en una motivación sin ningún sustento y tan sólo de tres párrafos, han hecho posible que dicha ley, pese a su inconstitucionalidad, se aplique sin ningún cuestionamiento.
2. En otras palabras, *el poder de los votos y no el de las razones jurídicas* ha caracterizado la historia de esta ley: el Poder Legislativo tenía los votos, así es que sin mayor deliberación e incumpliendo su propio reglamento, aprobó la ley.
3. Luego, el Tribunal Constitucional, con tres votos que no tenían mayor justificación y alegando un argumento sin fundamento, convalidó dicho accionar del Poder Legislativo.
4. Serán la ciudadanía, la opinión pública o la academia, entre otros, los que emitirán su punto de vista crítico para que estas situaciones no se repitan.
5. Un Código Procesal Constitucional, que se debería constituir en una de las leyes más importantes del ordenamiento jurídico peruano, dado que regula los procesos de defensa de los derechos fundamentales y el control del poder, **tiene hoy una versión que está vigente por el poder de los votos y no de las razones jurídicas**. Es claro que ello deslegitima el Estado de Derecho y en especial la justicia constitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03215-2021-PA/TC

JUNÍN

LÁZARO JUAN PACHECO DAVIRÁN

6. Este nuevo código es inconstitucional, irrefutablemente, por vicios formales (más allá de los vicios materiales). Lo voy a exponer de modo breve: La Ley 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional, por ser una **Ley Orgánica** (artículo 200 de la Constitución), no de debió ser exonerada del dictamen de comisión.
7. El artículo 73 del Reglamento del Congreso regula las etapas del procedimiento legislativo así como la excepción para que la Junta de Portavoces pueda exonerar a algunas etapas de tal procedimiento, pero además, y esto es lo más relevante, establece de modo expreso que **“Esta excepción no se aplica a iniciativas de reforma constitucional, de leyes orgánicas ni de iniciativas sobre materia tributaria o presupuestal”**.
8. Asimismo, concordante con el artículo antes citado, el artículo 31-A, inciso 2, del Reglamento del Congreso de la República, regula, entre otras competencias de la Junta de Portavoces, “La exoneración, previa presentación de escrito sustentado del Grupo Parlamentario solicitante y con la aprobación de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados, de los trámites de envío a comisiones y prepublicación”, y luego, expresamente, establece que **“Esta regla no se aplica a iniciativas de reforma constitucional, de leyes orgánicas ni de iniciativas que propongan normas sobre materia tributaria o presupuestal, de conformidad con lo que establece el artículo 73 del Reglamento del Congreso”**.
9. Como se aprecia, el Reglamento del Congreso, en tanto norma que forma parte del bloque de constitucionalidad, dispone que en los casos de leyes orgánicas, la **Junta de Portavoces no puede exonerar del envío a comisiones en ningún supuesto**.
10. En el caso de las observaciones del Presidente de la República a la autógrafa de una proposición aprobada, éstas **“se tramitan como cualquier proposición”** [de ley] (artículo 79 del Reglamento del Congreso).
11. Por tanto, ante las observaciones del Presidente de la República a una proposición de ley correspondía tramitarla como cualquier proposición de ley y, como parte de dicho trámite, enviarla a la respectiva comisión, resultando prohibido que la Junta de Portavoces exonere del trámite de envío a comisión cuando se trata de leyes orgánicas.
12. En el caso del Nuevo Código Procesal Constitucional, mediante sesión virtual de la Junta de Portavoces celebrada el 12 de julio de 2021 se acordó exonerar del dictamen a las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de Ley, pese a que se trataba de una ley orgánica.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03215-2021-PA/TC

JUNÍN

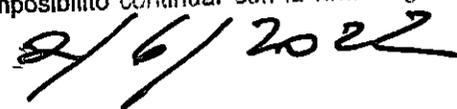
LÁZARO JUAN PACHECO DAVIRÁN

13. Esta exoneración resultaba claramente contraria al propio Reglamento del Congreso y con ello al respectivo bloque de constitucionalidad, por lo que correspondía declarar la inconstitucionalidad del Nuevo Código Procesal Constitucional por haber incurrido en vicios formales. El Congreso de la República no respetó el procedimiento de formación de la ley que el mismo fijó.
14. Carece de fundamento el argumento de los tres magistrados que salvaron esta ley. Ellos sostienen que conforme al último párrafo del artículo 79 del Reglamento del Congreso, el trámite de una autógrafa de ley observada por el Presidente de la República debe pasar a comisión sólo si fue exonerada inicialmente de dicho trámite, de modo que en el caso del Nuevo Código Procesal Constitucional, al haber pasado ya por una comisión dictaminadora [antes de su primera votación], podía exonerarse a la autógrafa observada de dicho código.
15. Este argumento de los tres magistrados es incorrecto pues dicho párrafo es aplicable sólo cuando se trata de leyes distintas a las leyes orgánicas o de reforma constitucional, entre otras.
16. Lo digo una vez más. En el caso de las leyes orgánicas, la Junta de Portavoces del Congreso de la República, está prohibida de exonerar el envío a comisiones. Las observaciones del Presidente de la República a la autógrafa del Nuevo Código Procesal Constitucional debieron recibir un dictamen de la comisión respectiva y, por tratarse de una ley orgánica, no podían ser objeto de ninguna exoneración sobre el trámite a comisión.
17. Pese a la manifiesta inconstitucionalidad del Nuevo Código Procesal Constitucional y atendiendo a que, formalmente, una sentencia del Tribunal Constitucional, con el voto de tres magistrados, ha convalidado, **en abstracto y por razones de forma**, dicho código, debo proceder a aplicarlo en el caso de autos, reservándome el pronunciamiento en los casos que por razones de fondo se pueda realizar el respectivo control de constitucionalidad.

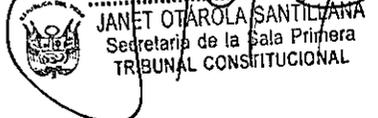
S.

  
LEDESMA NARVÁEZ

Firmo la presente resolución, sin recurrir a la firma digital, como se había dispuesto por Acuerdo de Pleno del 13 de mayo de 2022, toda vez que ese mismo día el magistrado Ferrero tomó juramento a los nuevos integrantes del tribunal, lo que imposibilitó continuar con la firma digital.



Lo que certifico:

  
  
JANET OTÁROLA SANTILLANA  
Secretaría de la Sala Primera  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

Si bien concuerdo con el punto resolutivo 1, que resuelve declarar fundada la demanda, discrepo de los puntos resolutivos 2 y 3 de la sentencia, que en atención al fundamento 11, 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 02214-2014-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 00003-2013-PI/TC, 00004-2013-PI/TC y 00023-2013-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 periodo 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 noagésima 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 previsual 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03215-2021-PA/TC

JUNÍN

LÁZARO JUAN PACHECO DAVIRÁN

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 séptima disposición complementaria de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013, pues su texto incorpora al ordenamiento jurídico una materia ajena a la presupuestaria como disposición normativa. Siendo ello así, su aplicación resulta igualmente inconstitucional.

9. En el caso de las deudas pensionarias reclamadas a propósito de los procesos constitucionales de amparo, se advierte la presencia de dos características particulares: a) El restablecimiento de las cosas al estado anterior. El proceso constitucional está destinado a restituir las cosas al estado anterior a la lesión del derecho a la pensión, lo que implica que el juez constitucional además de disponer la nulidad del acto u omisión lesiva, debe ordenar a la parte emplazada la emisión del acto administrativo reconociendo el derecho a la pensión a favor del demandante; y b) el mandato de pago de prestaciones no abonado oportunamente. En la medida que el derecho a la pensión genera una prestación dineraria, corresponde que dicha restitución del derecho incluya un mandato de pago de todas aquellas prestaciones no pagadas en su oportunidad.
10. Esta segunda cualidad particular de las pretensiones pensionarias en los procesos constitucionales a su vez plantea una problemática producto del paso del tiempo: la pérdida del valor adquisitivo de la acreencia dependiendo de cuán lejana se encuentre la fecha de la regularización del pago de la prestación pensionaria. Además, esta situación –consecuencia directa del ejercicio deficiente de las facultades de la ONP y, por lo tanto, imputable exclusivamente a ella– genera en el acreedor pensionario un grado de aflicción como consecuencia de la falta de pago de su pensión, que supone en el aportante/cesante sin jubilación no recibir el ingreso económico necesario para solventar sus necesidades básicas de alimentación, vestido e, incluso, salud (sin pensión no hay lugar a prestación de seguridad social), durante el tiempo que la ONP omita el pago y se demuestre judicialmente si tiene o no derecho al acceso a la pensión.
11. El legislador, mediante la Ley 28266, publicada el 2 de julio de 2004, inició la regulación de los intereses previsionales aparejándolos a la tasa de interés legal fijada por el Banco Central de Reserva del Perú.

La citada disposición estableció lo siguiente:

Establécese que el pago de devengados, en caso de que se generen para los pensionistas del Decreto Ley N° 19990 y regímenes diferentes al Decreto Ley N° 20530, no podrán fraccionarse por un plazo mayor a un año. Si se efectuara el fraccionamiento por un plazo 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03215-2021-PA/TC

JUNÍN

LÁZARO JUAN PACHECO DAVIRÁN

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 00065-2002-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.

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.

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.
25. Por ello, a mi juicio, la deuda de naturaleza previsional o pensionaria, producida por la falta de pago oportuno de la pensión, genera en el deudor (la ONP en el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03215-2021-PA/TC

JUNÍN

LÁZARO JUAN PACHECO DAVIRÁN

caso de autos) la obligación de pagar al acreedor (el pensionista) un interés moratorio, que es el interés legal previsto en el artículo 1246 del Código Civil, aplicando para su cálculo la tasa de "*interés legal efectiva*", a partir de una interpretación desde los valores, principios y derechos que consagra la Constitución, acorde con la "*regla de la preferencia*", que impone una interpretación *pro homine*, frente a la duda que podría presentarse de aplicar una "*tasa de interés legal simple*" (sin capitalización de intereses) o una "*una tasa de interés legal efectiva*" (con capitalización de intereses).

26. Asimismo, considero que la prohibición de capitalización de intereses contenida en el artículo 1249 del Código Civil no alcanza a la deuda pensionaria o previsional, desde que esta no nace de un pacto entre el deudor y el acreedor en un sentido clásico civil (de un acuerdo de voluntades entre privados), sino de un sistema previsional mandado por la propia Constitución e inspirado en la solidaridad y compromiso social general, que debe garantizar una pensión adecuada y oportuna para lograr una vida digna del titular del derecho pensionario.
27. Entonces, acorde con la "*regla de la preferencia*", en rescate de los derechos fundamentales y principios constitucionales afectados por un pago tardío con un interés legal simple que diluye la pensión por el paso del tiempo, lo que corresponde es preferir la tasa de interés legal efectiva, con capitalización de intereses, que sí brinda una protección de tales derechos y principios.

#### Sentido de mi voto

En tal sentido, mi voto es porque se declare **FUNDADA** la demanda y se ordene a la parte demandada que otorgue al actor una pensión de invalidez por enfermedad profesional con arreglo a la Ley 26790 y sus normas complementarias y conexas desde el 29 de noviembre de 1997; con el pago de los devengados, los intereses (con capitalización de intereses), y los costos del proceso, según lo dispuesto en el artículo 1246 del Código Civil y el artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional, respectivamente.

S.

BLUME FORTINI

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANTILLANA  
Secretaria de la Sala Primera  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL