



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 0022/2024

EXP. N.º 01856-2023-PA/TC
SANTA
MÁXIMO MÉNDEZ CÁCERES

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 27 días del mes de octubre de 2023, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Morales Saravia, Domínguez Haro y con la participación del magistrado Ochoa Cardich, convocado para dirimir la discordia suscitada en autos, ha emitido la presente sentencia. El magistrado Gutiérrez Ticse emitió voto singular, el cual se agrega. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Máximo Méndez Cáceres contra la resolución de fojas 331, de fecha 31 de marzo de 2023, expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia del Santa, que declaró infundada la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente, con fecha 8 de agosto de 2022, interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), a fin de que se declare inaplicable la Resolución 03668-2014-DPE.PP/ONP, de fecha 29 de marzo de 2014, y que, en consecuencia, se expida una nueva resolución en la que se autorice el pago de la transferencia directa del expescador TDEP-Jubilación, por la suma de S/.2,647.63, sin el tope establecido en el artículo 18 de la Ley 30003, a partir de abril de 2014. Asimismo, solicita el pago de los devengados, los intereses legales y los costos del proceso correspondientes.

La emplazada contesta la demanda manifestando que al recurrente le corresponde la prestación de la TDEP con el tope establecido en el artículo 18 de la Ley 30003, por lo que es correcto que se le haya otorgado la suma de S/.660.00.

El Quinto Juzgado Especializado en lo Civil de Chimbote, con fecha 21 de noviembre de 2022¹, declaró infundada la demanda, por considerar que se ha determinado que el establecimiento de topes para el goce de las pensiones de los pensionistas pesqueros previsto en el artículo 18 de la Ley 30003 no

¹ Fojas 262



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01856-2023-PA/TC
SANTA
MÁXIMO MÉNDEZ CÁCERES

resulta inconstitucional y que por ello la prestación de la TDEP-Jubilación en la suma de S/.660.00 ha sido otorgada conforme a ley.

La Sala superior competente confirmó la apelada por similar fundamento.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El recurrente solicita que se autorice el pago de la transferencia directa del expescador (TDEP-Jubilación), ascendente a la suma de S/2,647.63, sin el tope establecido en el artículo 18 de la Ley 30003, a partir de abril de 2014. Asimismo, solicita el pago de los devengados y los intereses legales.

Análisis de la controversia

2. La Ley 30003, en vigor desde el 22 de marzo de 2013, regula en la actualidad el régimen especial de seguridad social para los trabajadores y pensionistas pesqueros. Mediante dicha ley se establecen medidas extraordinarias para los trabajadores pesqueros y pensionistas comprendidos en la Resolución SBS 14707-2010, que declara la disolución de la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador (CBSSP) y dispone iniciar el proceso de liquidación integral.
3. El artículo 18 de la citada ley establece lo siguiente:

Artículo 18. Cálculo y pago de la Transferencia Directa al Expescador

Se otorga la TDEP a los pensionistas comprendidos en la declaración de disolución y liquidación de la CBSSP incluidos en la lista a que se refiere el literal a) del artículo 7 de la presente Ley, así como también a aquellos comprendidos en el literal c) de dicho artículo. Dicho beneficio será el equivalente a la pensión que percibían a través de la CBSSP con el tope equivalente a S/. 660.00 (seiscientos sesenta y 00/100 nuevos soles).

Para el caso de las personas inscritas en la lista a que se refiere el literal c) del artículo 7 de la presente Ley, la TDEP se otorga teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 10, 11 y 12 de la presente Ley, según corresponda. La TDEP se paga a razón de catorce (14) veces por año calendario, las que incluyen una adicional en julio y diciembre, respectivamente, equivalente al 100 % cada una de lo que se percibe en forma mensual.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01856-2023-PA/TC
SANTA
MÁXIMO MÉNDEZ CÁCERES

4. Se observa de la Resolución de Gerencia General 860-2007-GG-CBSSP, de fecha 31 de diciembre de 2007², que, por mandato judicial, se otorgó al recurrente pensión de jubilación del régimen del pescador por la suma de S/.2,647.63 a partir de marzo de 2006.
5. De otro lado, consta de la Resolución 03668-2014-DPE.PP/ONP, de fecha 29 de marzo de 2014³, que, mediante documento de fecha 6 de marzo de 2014, el demandante solicitó libremente el otorgamiento de la TDEP, de acuerdo con lo establecido en el artículo 19 del Reglamento de la Ley 30003, aprobado mediante Decreto Supremo 007-2014-EF, por lo que se resolvió autorizar el pago de la TDEP – JUBILACIÓN a su favor, por la suma de S/.660.00, pensión tope según lo establecido en el artículo 18 de la Ley 30003 a partir de abril de 2014.
6. Tal como se advierte, el actor estuvo percibiendo su pensión de jubilación, ascendente a S/.2,647.63, y, con posterioridad a ello, solicitó acogerse a la TDEP-Jubilación, que consiste en una prestación económica permanente instaurada por la Ley 30003, la cual regula el régimen especial de seguridad social para los trabajadores y pensionistas pesqueros, al que, entre otros supuestos de acceso, se pueden incorporar voluntariamente quienes tenían una pensión de jubilación otorgada por la CBSSP. Cabe mencionar que resulta incompatible la percepción de esta pensión de jubilación otorgada por la CBSSP con la de la TDEP, según mandato contenido en el artículo 2, inciso c, de la Ley 30003 y en la Segunda Disposición Complementaria Final de su reglamento, aprobado por Decreto Supremo 007-2014-EF.
7. Se observa de autos que, a solicitud voluntaria del propio demandante, se le otorgó la prestación de la TDEP-Jubilación por la suma de S/.660.00 a partir de abril de 2014, en atención a lo prescrito por el artículo 18 de la Ley 30003. Por tanto, no resulta procedente que se otorguen prestaciones por un monto mayor que el indicado, ya que el tope máximo de la TDEP-Jubilación es precisamente el monto de S/.660.00.
8. Finalmente, importa señalar que en su recurso de agravio constitucional el accionante sostiene que al otorgarse la prestación de la TDEP-Jubilación por un monto inferior al otorgado por mandato judicial se está vulnerando el principio de la cosa juzgada. Al respecto, resulta pertinente

² Fojas 2

³ Fojas 3



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01856-2023-PA/TC
SANTA
MÁXIMO MÉNDEZ CÁCERES

recordar que, en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2015-PI/TC —Caso del Régimen Especial de Seguridad Social para los Pensionistas Pesqueros—, este Tribunal confirmó la constitucionalidad del artículo 18 de la Ley 30003 y precisó que el monto tope establecido en dicho artículo no afecta el principio de cosa juzgada, puesto que no acarrea la nulidad de las resoluciones judiciales, toda vez que, desde la entrada en vigencia de la norma, estas han devenido inejecutables, por lo que no se trasgrede el citado principio constitucional.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MORALES SARAVIA
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH

PONENTE DOMÍNGUEZ HARO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01856-2023-PA/TC
SANTA
MÁXIMO MÉNDEZ CÁCERES

VOTO DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH

En tanto he sido llamado para resolver la discordia surgida entre los magistrados de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, emito el presente voto coincidente con la posición de los magistrados Domínguez Haro y Morales Saravia, pues considero que el sentido resolutorio debiera ser declarar **infundada** la demanda.

En efecto, el recurrente pretende que se declare inaplicable la Resolución 03668-2014-DPE.PP/ONP, de fecha 29 de marzo de 2014, mediante la cual la ONP autoriza el pago de la transferencia directa al expescador (TDEP-JUBILACIÓN) a su favor por el importe de S/.660.00, y que, en consecuencia, se expida una nueva resolución en la que se autorice el referido pago por la suma de S/2,647.63 sin el tope establecido en el artículo 18 de la Ley 30003. Asimismo, solicita el pago de los devengados, los intereses legales y los costos procesales.

Cabe señalar que el artículo 18 de la Ley 30003 señala lo siguiente:

Se otorga la TDEP a los pensionistas comprendidos en la declaración de disolución y liquidación de la CBSSP incluidos en la lista a que se refiere el literal a) del artículo 7 de la presente Ley, así como también a aquellos comprendidos en el literal c) de dicho artículo. **Dicho beneficio será el equivalente a la pensión que percibían a través de la CBSSP con el tope equivalente a S/. 660.00 (seiscientos sesenta y 00/100 nuevos soles).** [resaltado agregado].

Asimismo, en la sentencia emitida en el Expediente 00022-2015-PI/TC—Caso del Régimen Especial de Seguridad Social para los Pensionistas Pesqueros—, el Tribunal Constitucional confirmó la constitucionalidad de los artículos 2, inciso c), 6 y 18 de la Ley N° 30003. Tal como se recuerda en la ponencia, al analizar la constitucionalidad de los topes pensionarios que el precitado artículo 18, el Tribunal Constitucional rechazó la vulneración del derecho a la propiedad privada y precisó que no afecta el principio de cosa juzgada, pues no acarrea la nulidad de las resoluciones judiciales, toda vez que, desde la entrada en vigencia de la norma, estas han devenido inejecutables.

Como advierte la ponencia, mediante Resolución de Gerencia General 860-2007-GG-CBSSP, de fecha 31 de diciembre de 2007, por mandato judicial, se otorgó al recurrente pensión de jubilación del régimen del pescador por la suma de S/2,647.63 a partir de marzo de 2006; y,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01856-2023-PA/TC
SANTA
MÁXIMO MÉNDEZ CÁCERES

posteriormente, fue el propio demandante quien solicitó acogerse a la TDEP-Jubilación, al que, entre otros supuestos de acceso, se pueden incorporar voluntariamente quienes tenían una pensión de jubilación otorgada por la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador (CBSSP), observándose que resulta incompatible la percepción de esta pensión de jubilación otorgada por la CBSSP con la de la TDEP.

En tal sentido, coincido con la sentencia en mayoría al sostener que la Resolución 03668-2014-DPE.PP/ONP fue debidamente emitida por la ONP, al autorizar la TDEP solicitada por el actor por el monto máximo establecido por ley, esto es, por la suma de S/.660.00, a partir de febrero de 2014, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2, inciso c, 18 y 19 de la Ley 30003.

Por lo antes expuesto, considero que al no haberse configurado la vulneración del derecho a la pensión del recurrente corresponde declarar infundada la demanda.

S.

OCHOA CARDICH



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01856-2023-PA/TC
SANTA
MÁXIMO MÉNDEZ CÁCERES

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas, emito el presente voto singular, ya que considero que la presente causa debe ser declarada FUNDADA.

Las razones las expongo en los siguientes fundamentos:

Pretensión

1. El recurrente pretende que se declare inaplicable la Resolución 03668-2014-DPE.PP/ONP, de fecha 29 de marzo de 2014⁴, y que, como consecuencia de ello, se expida una nueva resolución en la que se autorice el pago de la transferencia directa del expescador TDEP Jubilación, por la suma de S/.2,647.63, monto que venía percibiendo como pensión de jubilación de la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador en Liquidación, en virtud de la Resolución de Gerencia 860-2007-GG-CBSSP, de fecha 31 de diciembre de 2007⁵. Asimismo, solicita el pago de los devengados, los intereses legales y los costos procesales.

El derecho a la pensión

2. El derecho a la pensión, al requerir de una actuación del Estado y de los ciudadanos para su materialización, forma parte de los denominados derechos sociales.
3. En efecto, el Tribunal Constitucional ha declarado que el derecho fundamental a la pensión “tiene la naturaleza de derecho social —de contenido económico—. Surgido históricamente en el tránsito del Estado liberal al Estado social de derecho, impone a los poderes públicos la obligación de proporcionar las prestaciones adecuadas a las personas en función de criterios y requisitos determinados legislativamente, para subvenir a sus necesidades vitales y satisfacer los estándares de la ‘procura existencial’. De esta forma se supera la visión tradicional que suponía distintos niveles de protección entre los derechos civiles, políticos, sociales y económicos, atendiendo al principio de indivisibilidad de los derechos fundamentales y a que cada uno formaba

⁴ Fojas 3.

⁵ Fojas 2.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01856-2023-PA/TC
SANTA
MÁXIMO MÉNDEZ CÁCERES

un complejo de obligaciones de respeto y protección —negativas— y de garantía y promoción —positivas— por parte del Estado” (Expediente 04282-2012-PA/TC).

4. En ese orden de ideas, la pensión, que sustituye a la remuneración, no solamente constituye un derecho, sino una garantía sustancial para la afirmación del bienestar de la persona y su dignidad, razones que justifican determinados parámetros para conceder mínimos y, cuando no, topes. En ambos casos, el principio de razonabilidad constituye un criterio relevante para determinar la validez constitucional de estas. Además de ello, cabe tener presente que el principio de progresividad garantiza que el monto pensionario no se petrifique en el tiempo.

Los topes pensionarios

5. El Tribunal Constitucional en las sentencias emitidas en los Expedientes 00050-2004-PI/TC, 00051-2005-PI/TC, 00007-2005-PI/TC y 00009-2005-PI/TC, fund. 100, dejó claro que el derecho a la pensión no excluye la imposición de topes máximos, los cuales obedecen a dos razones esenciales: la disponibilidad económica del sistema de seguridad social y el principio de solidaridad. De ello se concluye que los topes de la pensión están dentro del marco constitucionalmente permitido.
6. Sin embargo, dichos topes, como lo hemos expresado, deben encontrarse en concordancia con el principio de dignidad y las necesidades básicas para el bienestar de los pensionistas. Se entiende que, por su propia naturaleza limitante, es un criterio para evitar la asignación de pensiones elevadas, pero se pone en tela de juicio si esta tiene la misma validez para determinar el monto de las pensiones básicas.

Los topes pensionarios a los extrabajadores pesqueros

7. En el presente caso, el artículo 18 de la Ley 30003, Ley que regula el Régimen Especial de Seguridad Social para los Trabajadores y Pensionistas Pesqueros, promulgada el 22 de marzo de 2013, establece lo siguiente:

Artículo 18. Cálculo y pago de la Transferencia Directa al Expescador
Se otorga la TDEP a los pensionistas comprendidos en la declaración de disolución y liquidación de la CBSSP incluidos en la lista a que se refiere el literal a) del artículo 7 de la presente Ley, así como también a aquellos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01856-2023-PA/TC
SANTA
MÁXIMO MÉNDEZ CÁCERES

comprendidos en el literal c) de dicho artículo. **Dicho beneficio será el equivalente a la pensión que percibían a través de la CBSSP con el tope equivalente a S/. 660.00 (seiscientos sesenta y 00/100 nuevos soles).**

Para el caso de las personas inscritas en la lista a que se refiere el literal c) del artículo 7 de la presente Ley, la TDEP se otorga teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 10, 11 y 12 de la presente Ley, según corresponda. La TDEP se paga a razón de catorce (14) veces por año calendario, las que incluyen una adicional en julio y diciembre, respectivamente, equivalente al 100% cada una de lo que se percibe en forma mensual (el énfasis es nuestro).

8. Se advierte que el artículo 18 de la Ley 30003 contiene una regla que ordena aplicar topes de S/.660.00 a la pensión que se otorgue bajo la denominación de Transferencia Directa al Expescador, que beneficia a los pensionistas comprendidos en la declaración de disolución y liquidación de la CBSSP, incluidos otros sujetos regulados en la ley. Dicha regla no prevé ninguna fórmula de progresión en favor del pensionista.
9. Sobre el particular, en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2015-PI/TC, el Tribunal Constitucional advirtió que la Ley 30003 fue promulgada debidamente por la autoridad competente, dentro de las formalidades que determinan su vigencia, y que el monto tope establecido en su artículo 18 es constitucional.
10. Dicha interpretación, sin embargo, no ha sido pacífica, por lo que es deber de este Alto Tribunal evaluar permanentemente sus fallos siempre en clave tuitiva de los derechos fundamentales, ya que es una realidad que dicho monto ronda la mitad de un salario mínimo vital.

El contenido injusto de la Ley 30003: irrazonable y lesivo del principio de progresividad

11. Si bien la Ley 30003 ha sido declarada constitucional, considero que el monto prescrito en el artículo 18 de dicha ley, tal como está redactado, contraviene la obligación de progresividad, derivada del derecho a la pensión, así como el bienestar del pensionista, en concordancia con el principio de dignidad. Es, por tanto, irrazonable y genera un trato injusto en contra del pensionista expescador.
12. En efecto, el artículo 18 de la Ley 30003 establece como norma categórica la aplicación de un tope de S/ 660.00 a la pensión denominada Transferencia Directa al Expescador. Dicho monto se aplica



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01856-2023-PA/TC
SANTA
MÁXIMO MÉNDEZ CÁCERES

automáticamente, así el valor de la pensión que entregaba la liquidada Caja de Beneficio de Seguridad Social del Pescador haya sido superior.

13. No obstante, de la regulación establecida en el artículo 18 de la Ley 30003, se observa que la suma de S/.660.00 se aplica de manera indefinida, lo que contraviene la obligación de progresividad, derivada del derecho a la pensión. La obligación de progresividad involucra progreso y gradualidad⁶. Atendiendo a ello, el monto de la pensión debe admitir un incremento progresivo y periódico, conforme al aumento del costo de vida, la canasta básica y las necesidades vitales del momento, a fin de que se coadyuve al goce de una pensión que garantice la subsistencia. Por consiguiente, la duración indefinida del tope, regulada en el artículo 18 de la Ley 30003, que no comprende el incremento de las condiciones socioeconómicas vigentes, vulnera el carácter progresivo del derecho a la pensión.
14. Asimismo, el tantas veces mencionado artículo 18 de la Ley 30003 contraviene el principio dignidad y las necesidades básicas de los derechos sociales, al ordenar la aplicación del monto tope de S/.660.00, sin justificación alguna.
15. Efectivamente, el principio dignidad se encuentra recogido en el artículo 1 de la Constitución; constituye un valor y un principio portador de valores constitucionales⁷ e impone el deber de proteger y garantizar los derechos fundamentales de la persona.
16. Por su parte, las necesidades básicas son condiciones mínimas que garantizan la vida en condiciones de dignidad. En materia del derecho a la pensión, una de las condiciones mínimas que ampara como derecho social mínimo es el acceso a una pensión que garantice la subsistencia, que permita ejercitar otros derechos fundamentales y desarrollarse en sociedad.
17. Así pues, el artículo 18 de la Ley 30003 establece el tope de S/.660.00 a la pensión denominada de Transferencia Directa al Expescador sin un criterio objetivo que sustente el monto. De igual manera, con dicha suma,

⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Observación General n.º 3 “La Índole de las obligaciones de los Estados Partes, párrafo 1 del Art. 2º del Pacto”, párr. 9.

⁷ Sentencia emitida en el Expediente 02101-2011-PA/TC, fund. 4.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01856-2023-PA/TC
SANTA
MÁXIMO MÉNDEZ CÁCERES

en la práctica la ONP administra el Sistema Nacional de Pensiones, aplicando el monto tope de S/857.36 (conforme al Decreto Supremo 139-2019-EF), mientras que administra también el Régimen previsional para los trabajadores pesqueros, aplicando el monto tope de S/660.00 (conforme al artículo 18 de la Ley 30003), sin que haya una justificación objetiva y razonable de esa diferencia.

18. Dicho trato diferenciado sin justificación razonable termina menoscabando las necesidades básicas de los trabajadores pesqueros pensionistas, toda vez que el monto tope de S/660.00 es casi la mitad del sueldo mínimo vital de S/1025.00, lo que compromete la subsistencia del pensionista, sin que haya sustento razonable que lo justifique.
19. Por consiguiente, el establecimiento del tope de S/660.00 en la pensión de los trabajadores pesqueros, denominada Transferencia Directa al Expescador, sin un criterio objetivo que sustente la suma y sin justificación razonable, afecta la expectativa de vida de este sector de pensionistas, quienes finalmente, por la deficiente administración de sus aportes, ven mermados sus ingresos, por lo que no tienen una calidad de vida que les asegure condiciones esenciales de subsistencia.

La necesidad de ejercer el control difuso en posición preferente del derecho a la pensión

20. En tanto que dicho monto, que se encuentra por debajo de la remuneración mínima vital vigente, de S/1025.00⁸, no tiene un sustento objetivo que muestre que se encuentra adecuado a las condiciones socioeconómicas del momento, estimo que se contraviene el principio de dignidad, al colocar al asegurado en una posición que impide el goce pleno de su derecho a la pensión en conexión con otros derechos fundamentales. Y se lesionan las necesidades básicas en materia de la pensión como derecho social mínimo, al no coadyuvar a que el asegurado goce de niveles mínimos con base en criterios objetivos que le garanticen su subsistencia en condiciones de dignidad.
21. Por lo tanto, considero que el artículo 18 de la Ley 30003, en la medida en que fija un tope de manera indefinida, por un monto que no tiene un criterio objetivo que lo sustente y sin justificación objetiva y razonable

⁸ Decreto Supremo 003-2022-TR, Decreto Supremo que incrementa la Remuneración Mínima Vital de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01856-2023-PA/TC
SANTA
MÁXIMO MÉNDEZ CÁCERES

que explique la diferencia que origina, vulnera la obligación de progresividad derivada del derecho a la pensión, así como el derecho a la igualdad y no discriminación, en concordancia con el principio de dignidad y las necesidades básicas del derecho a la pensión, como derecho social mínimo.

22. La situación descrita demanda que el Tribunal Constitucional a través del control difuso previsto en el artículo 138 de la Constitución declare inaplicable la norma en su tope mínimo y permita que se realice el recálculo que corresponda en cada caso de los trabajadores conforme a las necesidades básicas, utilizando como criterio el monto previsto para las remuneraciones mínimas vitales.
23. Por lo expuesto, juzgo que la demanda debe ser declarada FUNDADA y que corresponde ordenar a la demandada que inaplique el artículo 18 de la Ley 30003, en el extremo que fija un tope de S/.660.00 a la TDEP del actor. Consecuentemente, se debe declarar la nulidad de la Resolución 03668-2014-DPE.PP/ONP, de fecha 29 de marzo de 2014⁹, a fin de que la ONP autorice abonarle al actor la transferencia directa al expescador (TDEP) con unos topes con base en criterios objetivos, de acuerdo con las condiciones socioeconómicas actuales y conforme al fundamento 21 de la presente ponencia.

Exhortación al Congreso de la República

24. Asimismo, se exhorta al Congreso de la República a evaluar la validez constitucional del artículo 18 de la Ley 30003 y establecer fórmulas más tuitivas de los derechos sociales permitiendo formalmente el aumento progresivo de los topes pensionarios.

S.

GUTIÉRREZ TICSE

⁹ Fojas 3.