



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 621/2024

EXP. N.º 02444-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
LUZ ALEJANDRINA TELLO
ALARCÓN VDA. DE
AGUILAR

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 3 días del mes de mayo de 2024, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro y Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia. El magistrado Ochoa Cardich emitió fundamento de voto, el cual se agrega. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Luz Alejandrina Tello Alarcón Vda. de Aguilar contra la Resolución 11, de fecha 23 de marzo de 2022¹, expedida por la Primera Sala Especializada Civil de Trujillo de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, que declaró infundada la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

La recurrente, con fecha 5 de junio de 2019, interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP)², solicitando que se le restituya su pensión de viudez en aplicación del DL 19990, la cual le otorgaron a partir del 4 de mayo de 2014 mediante la Resolución 56936-2014-ONP/DPR.GD/DL 19990, de fecha 29 de mayo de 2014, y que se le abone las pensiones devengadas, las costas y los costos del proceso. Alega la vulneración de su derecho constitucional a la seguridad social.

La emplazada contesta la demanda³ solicitando que se la declare infundada, debido a que no corresponde restituir la pensión de viudez por haberse comprobado que carece de veracidad el vínculo laboral entre el causante don José Samuel Aguilar Plasencia y sus supuestos empleadores, por lo que deviene en una relación laboral que fue inexistente, y que, por ende, tampoco corresponde el pago de devengados o intereses.

¹ Fojas 37.

² Fojas 75.

³ Fojas 168.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02444-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
LUZ ALEJANDRINA TELLO
ALARCÓN VDA. DE
AGUILAR

El Juzgado Civil Permanente de la Esperanza de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, con fecha 20 de julio de 2021, declaró infundada la demanda⁴, con el argumento de que la ONP, al ejercer su facultad de fiscalización, descubrió que la documentación que sustentaba la pensión de jubilación y la posterior pensión de viudez estaba basada en información fraudulenta, específicamente sobre la inexistencia de una relación laboral verificable con los supuestos empleadores. Por ello, dado que los derechos a beneficios previsionales deben obtenerse de manera legal, y ante la ausencia de aportes válidos y la presencia de fraude, se determinó que no procedían las pensiones otorgadas, en línea con el principio de proteger la sostenibilidad del sistema previsional y cumpliendo con la normativa y jurisprudencia aplicables que invalidan actos administrativos fundamentados en declaraciones o documentos falsos.

La Primera Sala Especializada Civil de Trujillo de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, con fecha 23 de marzo del 2022, confirmó la apelada por similares argumentos.

FUNDAMENTOS

Delimitación del Petitorio

1. La actora solicita la restitución de la pensión de jubilación que venía percibiendo, más el pago de los devengados, los intereses legales y los costos procesales.
2. De acuerdo con lo dispuesto por el fundamento 107 de la sentencia emitida en el Expediente 00050-2004-PI/TC y otros acumulados, el derecho a no ser privado arbitrariamente de la pensión constituye un elemento del contenido esencial del derecho a la pensión, el cual encuentra protección en el amparo de conformidad con los supuestos de procedencia establecidos en el fundamento 37 de la sentencia recaída en el Expediente 01417-2005-PA/TC.

⁴ Fojas 103.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02444-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
LUZ ALEJANDRINA TELLO
ALARCÓN VDA. DE
AGUILAR

Consideraciones del Tribunal Constitucional

Sobre el derecho al debido proceso en sede administrativa

3. Este Tribunal se ha referido al debido procedimiento administrativo en los siguientes términos:

[E]l debido proceso y los derechos que conforman su contenido esencial están garantizados no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. El debido procedimiento administrativo supone, en toda circunstancia, el respeto –por parte de la administración pública o privada– de todos los principios y derechos normalmente protegidos en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139 de la Constitución⁵.

4. Y es que, como también ha enfatizado el Tribunal Constitucional, el debido procedimiento en sede administrativa supone una garantía genérica que resguarda los derechos del administrado. «Implica, por ello, el **sometimiento de la actuación administrativa a reglas previamente establecidas**, las cuales no pueden significar restricciones a las posibilidades de defensa del administrado y menos aún condicionamientos para que tales prerrogativas puedan ser ejercitadas en la práctica» (énfasis añadido).⁶
5. En ese sentido, el Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo 004-2019-JUS (en adelante, TUOLPAG), en el artículo IV, numeral 1.2, del Título Preliminar, establece que el principio del debido procedimiento es uno de los que rigen el procedimiento administrativo, por cuya virtud

los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente,

⁵ Sentencia recaída en el expediente 05085-2006-PA/TC, fundamento 4.

⁶ Sentencia recaída en el expediente 03741-2004-AA/TC, fundamento 21.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02444-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
LUZ ALEJANDRINA TELLO
ALARCÓN VDA. DE
AGUILAR

y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

Sobre la fiscalización posterior

6. El artículo 34.1 del TUOLPAG preceptúa lo siguiente:

Por la fiscalización posterior, la entidad ante la que es realizado un procedimiento de aprobación automática, evaluación previa o haya recibido la documentación a que se refiere el artículo 49; queda obligada a verificar de oficio mediante el sistema del muestreo, la autenticidad de las declaraciones, de los documentos, de las informaciones y de las traducciones proporcionadas por el administrado.

7. Cabe precisar que, a tenor del artículo 3.14 de la Ley 28532, ley que establece la reestructuración integral de la ONP, esta tiene la obligación de efectuar las acciones de fiscalización necesarias con relación a los derechos pensionarios en los sistemas a su cargo, para garantizar su otorgamiento conforme a ley. Por tanto, la ONP está obligada a investigar en caso de que encuentre indicios razonables de acceso ilegal a la prestación pensionaria, a fin de determinar o comprobar si existió fraude para acceder a esta e iniciar las acciones legales correspondientes.

8. En consonancia con lo expresado, el artículo 34.3 del TUOLPAG reza como sigue:

[e]n caso de comprobar fraude o falsedad en la declaración, información o en la documentación presentada por el administrado, la entidad considerará no satisfecha la exigencia respectiva para todos sus efectos, procediendo a declarar la nulidad del acto administrativo sustentado en dicha declaración, información o documento; e imponer a quien haya empleado esa declaración, información o documento una multa en favor de la entidad de entre cinco (5) y diez (10) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago; y, además, si la conducta se adecua a los supuestos previstos en el Título XIX Delitos contra la Fe Pública del Código Penal, ésta deberá ser comunicada al Ministerio Público para que interponga la acción penal correspondiente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02444-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
LUZ ALEJANDRINA TELLO
ALARCÓN VDA. DE
AGUILAR

El precedente vinculante Cabezas Carpio

9. En la sentencia emitida en el Expediente 02903-2023-PA/TC, de fecha 30 de enero de 2024, este Tribunal estableció con carácter de precedente vinculante las reglas a aplicar en el caso de que, como resultado de una fiscalización posterior, se detecten irregularidades en el otorgamiento de la pensión. Allí se precisa que la suspensión de una pensión, por afectar un derecho fundamental, debe estar expresamente prevista en una ley o norma con rango de ley, junto con los requisitos, plazos y demás formalidades para que esto proceda con las garantías del debido procedimiento administrativo. Sin esta autorización legal, la ONP no puede suspender el pago de la pensión.

Análisis del caso concreto

10. En el presente caso, mediante Resolución 35150-2006-ONP/DC/DL 19990, de fecha 3 de abril de 2006,⁷ se le otorgó pensión de jubilación a su causante don José Samuel Aguilar Plasencia, por la suma de S/. 415.00, reconociéndosele un total de 20 años y 7 meses de aportación; posteriormente, al fallecer se le otorgó pensión de viudez a la ahora recurrente, mediante la Resolución 56936-2014-ONP/DPR.GD/DL 19990, de fecha 29 de mayo de 2014⁸, a partir del 4 de mayo de 2014 por el monto de S/. 270.00.
11. A través de la Resolución 1138-2018-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 8 de noviembre de 2018⁹, la demandada suspendió el pago de la pensión de viudez de la recurrente a partir de diciembre de 2018, de conformidad con la Segunda Disposición Final del Decreto Supremo 092-2012-EF, que prescribía lo siguiente:

En todos los casos que la Oficina de Normalización Previsional ONP compruebe que existe falsedad, adulteración y/o irregularidad en la documentación y/o información a través de la cual se ha reconocido derechos pensionarios, ésta queda facultada para suspender los efectos de los actos administrativos que los sustentan, sin perjuicio de las acciones que la Administración pudiera implementar en observancia de lo establecido en el

⁷ Fojas 196.

⁸ Fojas 200.

⁹ Fojas 82.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02444-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
LUZ ALEJANDRINA TELLO
ALARCÓN VDA. DE
AGUILAR

artículo 32 de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General¹⁰.

12. En primer término, corresponde determinar si este decreto supremo invocado por la ONP era suficiente para sustentar constitucionalmente la decisión de suspender el pago de una pensión. Al respecto, se debe tener presente que, de acuerdo con el artículo 118, inciso 8, de la Constitución, el presidente de la República tiene la potestad de **reglamentar las leyes** “sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones”.
13. Mediante el precitado Decreto Supremo 092-2012-EF fue aprobado el Reglamento de la Ley 29711, ley que modifica el artículo 70 del Decreto Ley 19990, modificado por la Cuarta Disposición Transitoria y Final de la Ley 28991, sobre protección de aportes en el Sistema Nacional de Pensiones.
14. Esta ley consta de tres artículos, en ninguno de los cuales se hace referencia a la facultad de la ONP de suspender el pago de una pensión.
15. En otras palabras, la facultad de la ONP de suspender una pensión no estaba prevista en la Ley 29711, sino que estaba regulada autónoma o independientemente por un reglamento, el Decreto Supremo 092-2012-EF.
16. Una disposición reglamentaria independiente de la ley “únicamente cabe en el ámbito de las materias organizativas [...] y ello siempre que no afecten los derechos básicos de los interesados”¹¹. Dicho de otro modo, los reglamentos autónomos o independientes son estrictamente de organización administrativa, por lo que no pueden regular o afectar derechos u obligaciones de las personas o administrados.
17. Desde esta perspectiva, la Segunda Disposición Final del Decreto Supremo 092-2012-EF, en virtud de la cual se suspendió la pensión del

¹⁰ Este decreto supremo fue derogado por el numeral 5 de la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Reglamento Unificado de las Normas Legales que Regulan el Sistema Nacional de Pensiones, aprobado por el Decreto Supremo 354-2020-EF.

¹¹ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, Curso de Derecho Administrativo, t. I. Madrid 1997, p. 202.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02444-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
LUZ ALEJANDRINA TELLO
ALARCÓN VDA. DE
AGUILAR

demandante, era inconstitucional, por no reglamentar disposición alguna contenida en una ley y afectar, sin respaldo en norma expresa con rango de ley, el derecho fundamental a la pensión del demandante, al facultar a la ONP a suspender su pago¹².

18. Al margen de que el precitado Decreto Supremo 092-2012-EF, luego de su derogación en 2020, haya sido reemplazado por otra norma del mismo rango, donde igualmente se faculte a la ONP a la suspensión del pago de la pensión, lo cierto es que resulta inconstitucional todo decreto supremo que, independientemente de una ley, faculte a la ONP a suspender el pago de una pensión, por ser esto materia reservada a una norma con rango de ley, ya que se afecta un derecho fundamental. Este Tribunal ha diferenciado en nuestro ordenamiento jurídico los reglamentos ejecutivos o *secundum legem* que expide el presidente de la República de los reglamentos “independientes”, los cuales, además de autoorganizar la Administración y regular relaciones de sujeción especial, son expedidos en caso de *lege silente*, siempre y cuando la materia a ser reglamentada no esté sujeta a reserva a favor de la ley.

La fuerza normativa de la que está investida la Administración se manifiesta por antonomasia en el ejercicio de su potestad reglamentaria. El reglamento es la norma que, subordinada directamente a las leyes e indirectamente a la Constitución, puede, de un lado, desarrollar la ley, sin transgredirla ni desnaturalizarla, y, de otro, hacer operativo el servicio que la Administración brinda a la comunidad. Los primeros son los llamados reglamentos *secundum legem*, de ejecución, o reglamentos ejecutivos de las leyes, los cuales están llamados a complementar y desarrollar la ley que los justifica y a la que se deben. En efecto, es frecuente que la ley se circunscriba a las reglas, principios y conceptos básicos de la materia que se quiere regular, dejando a la Administración la facultad de delimitar concretamente los alcances del marco general establecido en ella. Los segundos son los denominados reglamentos *extra legem*, independientes, organizativos o normativos, los que se encuentran destinados a reafirmar, mediante la autodisposición, la autonomía e independencia que la ley o la propia Constitución asignan a determinados entes de la Administración, o, incluso, a normar dentro de los alcances que el otorgamiento legal les concede, pero sin que ello suponga desarrollar directamente una ley¹³.

¹² Regla 1 – Exp. 02903-2023-PA/TC precedente vinculante Cabezas Carpio.

¹³ Sentencia recaída en el Expediente 00001/0003-2003-AI/TC, fundamento 15.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02444-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
LUZ ALEJANDRINA TELLO
ALARCÓN VDA. DE
AGUILAR

19. Este Tribunal aprecia, en primer término, que, como se ha sustentado *supra*, la suspensión del pago de la pensión ordenada por la mencionada resolución no tuvo respaldo en norma alguna con rango de ley, sino en un reglamento de ejecución sin cobertura en la ley para regular la suspensión el pago de pensiones, por lo que fue inconstitucional e ilegal.
20. En segundo lugar, la ONP dispuso esta suspensión casi doce años después de haber dictado la resolución que otorgó la pensión al causante, en un momento en el que había prescrito largamente el plazo previsto en la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, para declarar la nulidad de oficio de dicho acto administrativo. Por este hecho, la suspensión es también inconstitucional, pues lo contrario significaría admitir que la suspensión de la pensión se convierta, en los hechos, en una nulidad de oficio al margen del plazo legal de prescripción. Cabe acotar que con esta suspensión se transgrede la presunción de validez de los actos administrativos, que garantiza su eficacia, sus efectos y la forma en que estos se producen, expresamente prevista en el artículo 9 del TUOLPAG, según el cual «Todo acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda».
21. Por lo hasta acá glosado, la ONP ha vulnerado el derecho al debido proceso o debido procedimiento administrativo de la demandante, de modo que, reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, se debe ordenar a la demandada que restituya la pensión de viudez de la demandante desde el momento de su suspensión; esto es, el mes de diciembre de 2018, más el pago de intereses legales, de conformidad con lo dispuesto en el considerando 20 del auto emitido en el Expediente 02214-2014-PA/TC, que constituye doctrina jurisprudencial.
22. En lo que se refiere al pago de los costos y las costas procesales, corresponde el abono de los costos y declarar improcedente el pago de las costas procesales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02444-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
LUZ ALEJANDRINA TELLO
ALARCÓN VDA. DE
AGUILAR

23. Sin perjuicio de lo anterior, si la ONP considera que existen evidencias de que el otorgamiento de la pensión de la demandante fue consecuencia de la comisión de una infracción penal, deberá comunicarlo al Ministerio Público, a fin de que proceda conforme a sus atribuciones. En caso de que se instaure un proceso penal, la nulidad de oficio de la resolución de otorgamiento de pensión podrá ser declarada en el plazo de dos años contado a partir de la notificación a la autoridad administrativa de la sentencia penal condenatoria firme, conforme al artículo 213.3 del TUOLPAG.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda; en consecuencia, **NULA** la Resolución 1138-2018-ONP/DPR.IF/DL19990, de fecha 8 de noviembre de 2018.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, **ORDENA** a la demandada que restituya la pensión de viudez de la recurrente, desde el mes de diciembre de 2018, más el pago de los intereses legales y los costos del proceso.
3. Declarar **IMPROCEDENTE** el pago de las costas procesales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02444-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
LUZ ALEJANDRINA TELLO
ALARCÓN VDA. DE
AGUILAR

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
OCHOA CARDICH**

Si bien coincido con lo resuelto en la sentencia y con la conclusión a la que se arriba en el presente caso considero pertinente efectuar algunas consideraciones adicionales concernientes a cuestiones de relevancia constitucional, habida cuenta que desde mi punto de vista, en materia pensionaria debería resultar de aplicación la tasa de interés efectiva que implica el pago de intereses capitalizables, toda vez que la deuda social con los adultos mayores requiere que autoridades del sistema de justicia tengamos la debida diligencia para resolver los casos.

1. Efectivamente, el demandante solicita que la Oficina de Normalización Previsional (ONP) le restituya la pensión de jubilación que venía percibiendo, más el pago de los devengados, los intereses legales y los costos procesales.
2. Coincido con la ponencia en mayoría en que de autos se advierte que mediante Resolución 35150-2006-ONP/DC/DL 19990, de fecha 3 de abril de 2006 se le otorgó pensión de jubilación a su causante don José Samuel Aguilar Plasencia, por la suma de S/. 415.00, reconociéndosele un total de 20 años y 7 meses de aportación; posteriormente, al fallecer se le otorgó pensión de viudez a la ahora recurrente, mediante la Resolución 56936-2014-ONP/DPR.GD/DL 19990, de fecha 29 de mayo de 2014, a partir del 4 de mayo de 2014 por el monto de S/. 270.00. Y que a través de la Resolución 1138-2018-ONP/DPR.IF/DL 19990, del 8 de noviembre de 2018, la demandada suspendió el pago de la pensión de viudez de la recurrente a partir de diciembre de 2018, de conformidad con la Segunda Disposición Final del Decreto Supremo 092-2012-EF.
3. También estimo al igual que la mayoría que la suspensión del pago de la pensión ordenada por la mencionada resolución no tuvo respaldo en norma alguna con rango de ley, sino en un reglamento de ejecución sin cobertura en la ley para regular la suspensión el pago de pensiones, por lo que fue inconstitucional e ilegal. Y que la ONP dispuso esta suspensión casi doce años después de haber dictado la resolución que otorgó la pensión al causante, en un momento en el que había prescrito largamente el plazo previsto en la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, para declarar la nulidad de oficio de dicho acto



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02444-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
LUZ ALEJANDRINA TELLO
ALARCÓN VDA. DE
AGUILAR

administrativo. Por este hecho, la suspensión es también inconstitucional. Adicionalmente estimo correcto en abonar al demandante los devengados correspondientes.

4. Sin embargo, estimo que la jurisprudencia desarrollada en el Expediente 02214-2014-PA/TC no resulta concordante con la tutela del derecho a la pensión reclamado en procesos constitucionales de la libertad como el amparo. Efectivamente en los amparos, en los cuales se discute sobre deudas previsionales se advierte dos características particulares
 - a) El restablecimiento de las cosas al estado anterior, lo cual implica que el juez constitucional además de disponer la nulidad del acto u omisión lesiva, ordene 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, lo que supone reconocer también las consecuencias económicas generadas por la demora de dicho pago a través de una orden adicional de pago de intereses moratorios conforme al criterio establecido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional desde la emisión de la Sentencia 0065-2002-PA/TC.
5. Esta segunda particularidad plantea una problemática producto del paso del tiempo, esto es, 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 genera en el acreedor pensionario una afectación por no recibir el ingreso económico necesario para solventar sus necesidades básicas durante el tiempo que se omita el pago y se demuestre judicialmente si tiene o no derecho al acceso a la pensión.
6. Sobre este aspecto, mediante la Ley 28266, publicada el 2 de julio de 2004, se inició la regulación de los intereses previsionales aparejándolos a la tasa de interés legal fijada por el Banco Central de Reserva del Perú (BCR). Dicha norma 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02444-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
LUZ ALEJANDRINA TELLO
ALARCÓN VDA. DE
AGUILAR

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)

7. De esta forma, el pago de las pensiones devengadas que superara en su programación fraccionada un año desde su liquidación merece el pago adicional de intereses conforme a la tasa fijada por el BCR. 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).
8. Es claro entonces 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; importa ahora determinar ¿Cuál es la naturaleza jurídica del interés que generan las deudas pensionarias?
9. En nuestro ordenamiento jurídico, las reglas sobre el incumplimiento de obligaciones se encuentran establecidas en el Código Civil. Si bien es cierto que 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 coadyuvar a la resolución de controversias que involucre derechos fundamentales, no sin antes verificar que esas reglas no contravengan los fines esenciales de los procesos constitucionales y la vigencia efectiva de los derechos.
10. En ese sentido, el artículo 1219 del Código Civil establece los efectos de las obligaciones contraídas entre el acreedor y el deudor de la siguiente manera:

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02444-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
LUZ ALEJANDRINA TELLO
ALARCÓN VDA. DE
AGUILAR

mencionados en este inciso, no necesita recabar previamente autorización judicial, pero deberá hacer citar a su deudor en el juicio que promueva.

11. Asimismo, el artículo 1242 del mismo código regula los tipos de intereses aplicables a las deudas generadas en el territorio peruano y señala que:

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.

12. Se observa que nuestra legislación civil establece como una de las consecuencias generales del incumplimiento de obligaciones el derecho 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.
13. En este punto resulta esencial 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 afectación al aportante/cesante sin jubilación, dada la ausencia de solvencia económica para la atención de sus necesidades básicas tales como alimentación, vivienda y salud. En tal sentido, se aprecia que los intereses que provienen de las deudas previsionales y que son consecuencia directa del pago tardío, 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. 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.
14. El 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02444-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
LUZ ALEJANDRINA TELLO
ALARCÓN VDA. DE
AGUILAR

15. Cabe mencionar que la regulación del interés laboral constituye la excepción a la regla general del interés legal, dado que por mandato del Decreto Ley 25920, se ha preferido otorgar un tratamiento especial para el pago de intereses generados por el incumplimiento de obligaciones 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.
16. 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 BCR a través de la tasa de interés efectiva, en atención a lo establecido en la Ley 28266. Cabe indicar que los intereses previsionales tampoco se encuentran sujetos a la limitación regulada por el artículo 1249 del Código Civil, pues dicha disposición es exclusivamente aplicable a deudas provenientes de pactos entre privados.
17. 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 o perjuicio al adulto mayor. 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.
18. Por ello, la deuda de naturaleza previsional, producida por la falta de pago oportuno de la pensión, genera en el deudor 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 una interpretación *pro homine* y a partir de lo cual 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), se prefiere lo segundo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02444-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
LUZ ALEJANDRINA TELLO
ALARCÓN VDA. DE
AGUILAR

19. Asimismo, 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 que debe garantizar una pensión adecuada y oportuna para el titular del derecho pensionario.
20. A pesar de lo expuesto hasta aquí sobre la naturaleza de la deuda previsional y no encontrarme conforme con lo señalado en la ponencia respecto del no reconocimiento de intereses capitalizables he decidido; sin embargo, apoyar la resolución del presente caso, ya que insistir en mi discrepancia en el extremo antes expuesto generaría perjuicio al demandante en relación a su pretensión principal consistente en el otorgamiento de su pensión de invalidez por enfermedad profesional toda vez que al producirse una discordia esta tendría que ser tramitada y resuelta por otro colega, integrante de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional. Al ser mi posición la minoritaria en este tipo de casos una eventual insistencia por vía de voto singular, solo generará mayor dilación para que al demandante se le otorgue lo centralmente pretendido.
21. En las circunstancias descritas y salvando mi posición sobre el extremo expuesto, suscribo la resolución del caso en su totalidad, en aplicación de los principios procesales de economía y de socialización regulados en el artículo III del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional.

Por las razones expuestas, mi voto es por declarar **FUNDADA** la demanda; en consecuencia, **NULA** la Resolución 1138-2018-ONP/DPR.IF/DL19990, de fecha 8 de noviembre de 2018. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, **ORDENA** a la demandada que restituya la pensión de viudez de la recurrente, desde el mes de diciembre de 2018, más el pago de los intereses a los que hubiera lugar y los costos del proceso. Declarar **IMPROCEDENTE** el pago de las costas procesales.

S.

OCHOA CARDICH