



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. 542-97-AC/TC

Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados
de la Superintendencia Nacional de Administración
Tributaria

SENTENCIA
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En la ciudad de Lima, a los veintidós días del mes de enero de mil novecientos noventa y ocho, el Tribunal Constitucional, reunido en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores Magistrados:

Acosta Sánchez, Vicepresidente encargado de la Presidencia,

Nugent,

Díaz Valverde,

García Marcelo,

actuando como secretaria la doctora María Luz Vásquez, pronuncia la siguiente sentencia:

ASUNTO

Recurso extraordinario contra la resolución de la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Superior de Justicia de Lima, su fecha primero de abril de mil novecientos noventa y siete, que confirmó la apelada, que declaró infundada la demanda.

ANTECEDENTES

La Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, debidamente representada, interpone Acción de Cumplimiento contra el Ministerio de Economía y Finanzas a fin de que éste cumpla con acatar el régimen legal previsto por el decreto ley 20530°, la ley 23495° y el artículo 54° de la ley 23724°, que consiste en la omisión de abonar en las pensiones de los miembros de la entidad actora, el fondo de estímulo que perciben los trabajadores activos del Ministerio de Economía y Finanzas, ascendente a una remuneración mínima vital así como los reintegros por este mismo concepto.

Alega la entidad actora que al encontrarse sus asociados comprendidos en el régimen pensionario del decreto ley 20530°, tienen derecho a percibir



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pensiones en monto igual a los haberes e incrementos de los trabajadores en actividad del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria.

Refieren que el fondo de estímulo fue creado en el mes de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, por el artículo 54° de la ley 23724°, y no obstante ello, desde el año de mil novecientos noventa y dos, a los asociados de la entidad demandante se les viene abonando cantidades diminutas.

Admitida la demanda, ésta es contestada por el Procurador Público encargado de los Asuntos Judiciales del Ministerio de Economía y Finanzas, quien solicita se declare improcedente y/o infundada, ya que: a) el plazo para interponer la demanda ha caducado, en razón de que el decreto legislativo 673° entró en vigencia el veinticinco de setiembre de mil novecientos noventa y uno, mientras la demanda fue interpuesta el trece de noviembre de mil novecientos noventa y cinco, b) el representante de la asociación demandada carece de un poder debidamente inscrito en el registro correspondiente, c) el representante legal de la entidad actora carece de legitimidad para obrar, pues la demanda ha sido interpuesta por una persona jurídica, cuando debió ser iniciada en forma individual, dado el carácter personal de lo solicitado, d) el fondo de estímulo que se peticiona es sólo para el personal activo, y no para el cesante, al que por mandato del artículo 57° de la ley 20530° el monto de sus pensiones se establece en la Ley de Presupuesto del Sector Público Nacional.

Con fecha veintinueve de febrero de mil novecientos noventa y seis, el Juez del Cuarto Juzgado Especializado en lo Civil de Lima expide resolución declarando infundada la demanda. Interpuesto el recurso de apelación, la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Superior de Justicia de Lima confirma la apelada.

Interpuesto el recurso extraordinario, los autos son elevados al Tribunal Constitucional.

FUNDAMENTOS

- 1. Que, conforme se desprende del petitorio de la demanda, el objeto de ésta es que el Ministerio de Economía y Finanzas cumpla con abonar el fondo de estímulo en las pensiones de cesantía y jubilación en un monto igual al que*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

perciben los trabajadores activos de dicho ente estatal así como los reintegros adeudados por este concepto más los intereses de ley.

- 2. Que, en tal virtud, y dado que se ha alegado que la concesión del recurso extraordinario habría sido irregularmente, tras encontrarse suscrito únicamente por el abogado patrocinante y no por el representante de la Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, este Colegiado no cree que ello sea óbice para encontrarse impedido de ingresar a evaluar los diferentes aspectos que el recurso de alzada contiene, pues de conformidad con el segundo párrafo del artículo único de la ley 26624°, para la interposición de los medios impugnatorios en un proceso judicial no se requiere poder especial, requisito éste que parece imposible de poder exigir si de lo que se trata es la defensa de los derechos al interior de un proceso constitucional, dada la innegable trascendencia que su dilucidación tiene para un sistema jurídico en el que su tabla de valores materiales, tiene precisamente en los derechos de la persona, su real y fiel representación.*
- 3. Que, en ese sentido, y dado que se ha cuestionado la legitimidad para obrar de la Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, ya que lo que se exigiría como debido y que la entidad emplazada se muestra renuente a acatar, constituye un derecho o interés jurídico personalizado, que exigiría de cada individuo el ejercicio de su derecho de acción de manera individualizada; este Supremo Intérprete de la Constitución, a fin de poder entrar a dilucidar las cuestiones de fondo que el recurso extraordinario entraña, de manera previa, habrá de evaluar si la entidad actora cuenta con legitimidad para procurar la tutela de los intereses de los miembros de su institución.*
- 4. Que, siendo ello así, y no obstante que las reglas de la legitimidad para obrar en este tipo de procesos constitucionales (básicamente regulada por el artículo 26° de la ley 23506°, norma aplicable en forma supletoria al caso de autos, según se está a lo dispuesto por el artículo 4° de la ley 26301°, concordante con el artículo 3° de la misma ley), sólo parece habilitar en su ejercicio únicamente al afectado, su representante o el representante de la entidad afectada con el incumplimiento o no acatamiento de lo previsto en una ley o un acto administrativo, y de manera excepcional, y por lo que se refiere a los*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

intereses difusos, a cualquier persona, aún cuando la violación no la afecte de manera directa, así como a las organizaciones no gubernamentales (artículo 140° del decreto legislativo 613°); la ausencia de reglamentación acerca de los intereses colectivos (categorías jurídicas distintas de los intereses individuales y de los intereses difusos), no puede impedir que los jueces constitucionales dejen de administrar la justicia constitucional, pues ello supondría violentar el derecho al debido proceso y, particularmente, de la obligación constitucional contenida en el inciso 8° del artículo 139° de la Constitución.

5. *Que, siendo ello así, y por lo que respecta al caso de autos, si en línea de principio la eventual renuencia a acatar lo dispuesto por una ley o un acto administrativo que se reputa como acto lesivo, no constituye un interés jurídicamente protegido que recaiga en forma directa sobre la esfera jurídica de la persona moral que ha interpuesto la Acción de Cumplimiento, es de hacerse notar que la entidad demandante en realidad no persigue alcanzar la tutela de un interés individual que le pueda ser reconocido, sino la de un interés colectivo de un determinado e identificable conjunto de personas, sujetos a un particular régimen jurídico (ser cesante o jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria), y cuya procuración es consecuencia inmediata y directa del objeto social en base a la cual se constituyó la Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria; por lo que corresponde a este Colegiado ingresar a pronunciarse sobre el fondo del asunto litigioso.*
6. *Que, en tal virtud, y según es de apreciarse del escrito de la demanda y del documento obrante a fojas catorce del cuaderno principal, la resolución del fondo del recurso extraordinario no se traduce en el hecho en que la entidad demandada no se encuentre abonando a los asociados de la entidad demandante el beneficio del fondo de estímulo creado por el artículo 54° de la ley 23724°, sino en el hecho de que el monto con el que se les viene abonando dicho beneficio, es sustancialmente inferior al que vienen percibiendo los trabajadores en situación de actividad, hecho que se juzga vulnera lo previsto en el decreto ley 20530°, la ley 23495 y el propio artículo 54 de la ley 23724°, pues, de conformidad con lo previsto por el artículo 6° del decreto ley 20530°, el artículo 1° de la ley 23495° y el artículo 5°, inciso c) numeral 6° del*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

decreto supremo 0015-83-PCM, de las remuneraciones que son permanentes en el tiempo y regulares en su monto, son nivelables para efectos de pagarse las pensiones.

7. Que, siendo ello así, el problema de fondo, a juicio de este Colegiado, se reduce a determinar si en el caso de autos el trato diferenciado que vendría realizando el Ministerio de Economía y Finanzas entre sus trabajadores en situación de actividad en relación con los pensionistas y cesantes transferidos a su pliego presupuestal por disposición de la Tercera Disposición Transitoria del Decreto Legislativo 673°, reglamentado por el Decreto Supremo 020-92-EF, supone una violación del derecho a la igualdad previsto en el inciso 2° del artículo 2° de la Constitución o no.
8. Que, en ese orden de consideraciones, si bien el Fondo de Estímulo al tener las características de permanentes en el tiempo y regulares en su monto, en principio, pudiera considerarse como nivelables para efectos del cálculo de la pensión de los trabajadores cesantes y jubilados, el que se haya dispuesto a través del artículo 54° de la ley 23724° que el pago de dicho Fondo de Estímulo en favor del personal que labore efectivamente en el Ministerio de Economía y Finanzas, ascendente a una remuneración mínima, según se está a lo dispuesto por el artículo 1° del decreto supremo 217-90-EF, y no se abone en igual proporción a los trabajadores cesantes o jubilados dependientes del pliego presupuestal de la entidad demandada; no puede considerarse como una violación del derecho a la igualdad, y por extensión de la Primera y Segunda Disposición Final y Transitoria de la Constitución ni tampoco del régimen jurídico pensionario que se ha invocado, pues la naturaleza misma del beneficio y los objetivos que con su abono se persigue obtener, que se traduce en el "...otorga(miento de) estímulos económicos que incentiven la recaudación fiscal", permiten comprender que la distinción efectuada entre trabajadores en situación de actividad y trabajadores cesantes o jubilados para efectos del abono del beneficio, tenga base objetiva y razonable, pues su establecimiento tiene por finalidad, no la de tratar arbitrariamente a sectores diferenciados de trabajadores, sino permitir que la administración recaudadora, al procurarse su eficiencia, provea al Estado Democrático de Derecho (que es un principio constitucional, según se está a su artículo 3°) cumplir con las diversas obligaciones constitucionales que la Carta Magna le ha impuesto.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 9. Que, dentro de esa lógica, la diferenciación en el monto del abono del Fondo de Estímulo que se ha dispuesto a través del artículo 54° de la ley 23724° tanto para los trabajadores en situación de actividad como para los cesantes y jubilados dependientes del pliego presupuestal del Ministerio de Economía, tampoco resulta desproporcionado, desde que el medio utilizado por el legislador resulta proporcionalmente adecuado con los fines que con su establecimiento se pretende obtener.*
- 10. Que, desde esa perspectiva, el que la entidad emplazada, al amparo del artículo 54° de la ley 23724°, haya venido abonando a favor de los miembros de la entidad demandante montos porcentuales del Fondo de Estímulo notoriamente menores que los que se abonan a los trabajadores en situación de actividad, no puede considerarse, como ha sido puesto de relieve en los fundamentos jurídicos anteriores, como una renuencia parcial a acatar lo establecido por una ley, un acto administrativo o un hecho de la administración, por lo que la pretensión deberá de desestimarse.*
- 11. Que, ello no obstante, no puede pasarse por desapercibido por este Supremo Intérprete de la Constitución que, si bien en el presente hay motivos más que suficientes para desechar un actuar omisivo de parte de la entidad demandante que pueda catalogarse de arbitrario y/o inconstitucional, también lo es que se trata de una cuestión absolutamente excepcional, al que no cabe recurrir indiscriminadamente, si con su instrumentalización antes de buscarse la compatibilización de los derechos constitucionales de los actores con los principios constitucionales que informan y vertebran nuestro ordenamiento constitucional, en realidad se pretende hallar en la ponderación practicada, un instrumento para desvirtuar y vaciar de contenido los legítimos derechos pensionarios de los que gozan los actores y, a su vez, del régimen jurídico a los que se encuentran sometidos.*

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en ejercicio de las atribuciones que la Constitución y su Ley Orgánica le confieren,

FALLA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Confirmando la resolución de la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas ciento sesenta y siete, su fecha primero de abril de mil novecientos noventa y siete, que confirmó la apelada, que declaró infundada la demanda; Dispusieron su publicación en el diario oficial El Peruano, y los devolvieron.

SS.

ACOSTA SANCHEZ
NUGENT
DIAZ VALVERDE
GARCIA MARCELO

ECM

Lo que Certifico:

Dra. MARIA LUZ VASQUEZ DE LOPEZ
SECRETARIA - RELATORA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL