



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 3599-2004-AA/TC
LIMA
FRANCISCO CARLOS RODRÍGUEZ
SALCEDO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 19 días del mes de setiembre de 2005, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, con la asistencia de los magistrados Alva Orlandini, Vergara Gotelli y Landa Arroyo, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por don Francisco Carlos Rodríguez Salcedo contra la sentencia de la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 417, su fecha 26 de abril de 2004, que declara improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 2 de diciembre de 2002, el recurrente interpone demanda de amparo contra Petróleos del Perú S.A. (PETROPERÚ S.A.), solicitando que se le reconozca su derecho a una pensión renovable y sin tope, con arreglo a los goces pensionarios que le otorgó la legislación anterior al Decreto Ley N.º 20530.

Manifiesta haber trabajado en International Petroleum Company (IPC) y que el 9 de octubre de 1968 fue incorporado compulsivamente a la Empresa Petrolera Fiscal (EPF) sin mediar solución de continuidad, situación que trajo como consecuencia el cese de su actividad laboral para el régimen privado y el inicio de labores como servidor público desde el 9 de octubre de 1968. Señala que como trabajador de la Empresa Petrolera Fiscal aportó al Fondo de Pensiones de la Ley N.º 8435 hasta el 31 de diciembre de 1969, fecha en que su empleador interrumpió las aportaciones desconociendo su calidad de trabajador público. Agrega que por Decreto Ley N.º 18664 se reconoció la acumulación automática de los servicios prestados en la IPC desde el 5 de enero de 1950 con los prestados a PetroPerú S.A., lo que conlleva un virtual reconocimiento de los servicios prestados a la nación hasta su cese, ocurrido el 1 de setiembre de 1985.

La emplazada deduce la excepción de caducidad y contesta la demanda manifestando que el demandante pretende el reconocimiento de un derecho luego de haber transcurrido 17 años desde la fecha de su cese. Asimismo, sostiene que el recurrente siempre perteneció al régimen laboral de la actividad privada, primero bajo el régimen de jubilación de la Ley N.º 13724 y posteriormente bajo el régimen del Decreto Ley N.º 19990; y que aún así pretende que se le apliquen las leyes de excepción que dispusieron la incorporación de trabajadores pertenecientes a la IPC al régimen de pensiones del Decreto Ley N.º 20530, dictadas con posterioridad a su cese laboral.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Vigésimo Segundo Juzgado Especializado en lo Civil de Lima, con fecha 22 de mayo de 2003, declara infundadas la excepción y la demanda, por considerar que el demandante no presenta pruebas que acrediten fehacientemente su pertenencia al régimen de pensiones del Decreto Ley N.º 20530, resultando indispensable la valoración de medios probatorios en un proceso que cuente con estación probatoria.

La recurrida, revocando la apelada, declara improcedente la demanda por los mismos fundamentos.

FUNDAMENTOS

1. En la STC 1417-2005-PA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 12 de julio de 2005, este Tribunal ha señalado que forman parte del contenido esencial directamente protegido por el derecho fundamental a la pensión, las disposiciones legales que establecen los requisitos para la obtención de un derecho a la pensión.
2. En el presente caso, el demandante solicita el reconocimiento de la pensión de cesantía del régimen 20530 que le ha sido denegada por la ONP argumentándose que no cumple los requisitos para acogerse al mencionado régimen. Consecuentemente, la pretensión del recurrente está comprendido en el supuesto previsto en el fundamento 37.b de la sentencia mencionada, motivo por el cual procede analizar el fondo de la cuestión controvertida.

Análisis del agravio constitucional alegado

3. El Régimen de Cesantía y Jubilación del Servidor Público se encuentra regulado por el Decreto Ley N.º 20530 y la Ley N.º 28449, que, estableciendo nuevas reglas, prohíbe las incorporaciones, reincorporaciones y la nivelación de las pensiones con las remuneraciones.
4. Al respecto, este Tribunal ha señalado en el fundamento jurídico 127 de la STC 0050-2004-AI (acumulados), de fecha 12 de junio de 2005, que “para determinar quiénes deben recibir una pensión del régimen del Decreto Ley N.º 20530, se toman en cuenta las normas vigentes al momento de la obtención del derecho, y no aquellas normas que hubiesen entrado en vigencia con posterioridad”. Por tanto, la procedencia de la pretensión del demandante se analizará con las disposiciones vigentes hasta el 30 de noviembre de 2004, debido a que su cese laboral se produjo antes de la entrada en vigencia de la norma modificatoria del régimen.

Régimen de Cesantía y Jubilación del Servidor Público

5. La Ley de Goces de 1850 constituyó el estatuto pensionario de los servidores públicos hasta el 11 de julio de 1962, fecha en que se promulgó el Decreto Supremo que introdujo adiciones a la Ley N.º 13724 –Ley del Seguro Social del Empleado– que dispuso, entre otras cosas, que quedaban incorporados al Seguro de Pensiones



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

creado por dicha ley los empleados públicos nombrados con posterioridad a esa fecha. Con esta ley, además de unificarse el régimen de pensiones de los empleados particulares y públicos, virtualmente se cerró el régimen de la Ley de Goces de 1850, manteniendo esta su vigencia solo para aquellos servidores públicos nombrados hasta el 11 de julio de 1962, adscritos a dicho régimen, salvo aquellos que hubieran optado por el nuevo.

6. El Decreto Ley N.º 20530, del 27 de febrero de 1974, reguló el régimen de pensiones y compensaciones del Estado correspondientes a los *servicios de carácter civil prestados por los trabajadores del Sector Público Nacional*, no comprendidos en el Decreto Ley N.º 19990, con el objeto de a) perfeccionar el régimen de cesantía, jubilación y montepío –Ley de Goces–; y, b) asegurar debidamente el reconocimiento del derecho de los interesados y el cautelamiento del patrimonio fiscal.
7. Este régimen, antes de su modificación por la Ley N.º 28449, tenía las siguientes características:
 - a) Carácter *cerrado*, porque el trabajador que se reincorporaba al servicio civil del Estado debía elegir entre su pensión y la remuneración de su nuevo cargo, sobre la que aportaría al Sistema Nacional de Pensiones (SNP). Al cesar, reactivaba su pensión primitiva y, de ser el caso, percibía también la que pudiera haber generado en el SNP (artículos 2º y 17º). En dicho contexto, a la fecha, el Sistema Privado de Pensiones (AFP) también constituye otra alternativa para generar un nuevo derecho pensionario.
 - b) Adquisición del derecho a la pensión al alcanzar los hombres 15 años de servicios reales y remunerados; y 12 y medio las mujeres (artículo 4º).
 - c) Regulación de las pensiones en base al ciclo laboral máximo de 30 años para el personal masculino y 25 años para el femenino (artículo 5º).
 - d) Prohibición de acumular los servicios prestados al sector público con los prestados al sector que no fuera, así como de acumular los servicios prestados al sector público, bajo el régimen laboral de la actividad pública, con los prestados al mismo sector, bajo el régimen laboral de la actividad privada (artículo 14º, incisos a) y b)).
 - e) Renovación de las pensiones, derecho a pensión nivelable o cédula viva, *en base a las modificaciones de la Escala de Remuneraciones*, para aquellos servidores que alcanzaban el ciclo laboral máximo (artículo 50º); y la composición de la pensión renovable por la principal renovable y la complementaria no renovable (artículo 51º). Estas disposiciones fueron derogadas por la Ley N.º 28449.
8. Cabe precisar que, a la fecha de promulgación del Decreto Ley N.º 20530, el servicio civil al Estado solo era prestado por los empleados que regían su actividad



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

85

laboral por el Decreto Ley N.º 11377, de fecha 16 de junio de 1950; es decir, los comprendidos en la carrera administrativa establecida por el Estatuto y el Escalafón del Servicio Civil. De otro lado, los empleados del servicio civil del Estado percibían sus remuneraciones conforme al Sistema de Remuneraciones y Subsidios regulado por el Decreto Ley N.º 19847, del 28 de diciembre de 1972, según el grado y subgrado en que fueron ubicados conforme a la Clasificación de Cargos de aquel entonces.

9. La Octava Disposición General y Transitoria de la Constitución Política del Perú de 1979 determinó que las pensiones de los cesantes de la administración pública con más de 20 años de servicios, no sometidas al régimen del Seguro Social del Perú o a otros regímenes especiales, se nivelaban con los haberes de los servidores públicos en actividad de las respectivas categorías; es decir que la norma modificó las condiciones establecidas en el Decreto Ley N.º 20530, para nivelar las pensiones de aquellos trabajadores –hombres y mujeres– que no hubiesen completado el ciclo laboral máximo previsto en la norma rectora del régimen, con lo cual quedó automáticamente modificado el artículo 49º, inciso a), y derogado el artículo 57º del Decreto Ley N.º 20530, relativos a los requisitos de las pensiones renovables y a la posibilidad de imponer topes a las pensiones.
10. La Ley N.º 23495, del 20 de noviembre de 1982, y su reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N.º 015-83-PCM –derogados por la Ley N.º 28449– desarrollaron la aplicación del derecho a la nivelación de las pensiones de los cesantes comprendidos en los alcances del Decreto Ley N.º 20530, dispuesta por la Constitución de 1979.

El artículo 1º de la citada ley precisaba que “(...) La nivelación progresiva de las pensiones de los cesantes con más de 20 años de servicios y de los jubilados de la administración pública no sometidos al régimen del Seguro Social o a otros regímenes especiales, se efectuará con los haberes de los servidores públicos en actividad de las respectivas categorías, con sujeción a las siguientes reglas (...)”, debiéndose tener en cuenta que “(...) a) se determinará el cargo u otro similar al último en que prestó servicios el cesante o jubilado, y b) el importe de la nivelación se determinará por la diferencia entre el monto de la remuneración que corresponda a cargo igual o similar y al monto total de la pensión del cesante o jubilado (...)”. El artículo 5º de la ley señalaba, además, que “cualquier incremento posterior a la nivelación que se otorgue a los servidores públicos en actividad que desempeñen el cargo u otro similar al último cargo en que prestó servicios el cesante o jubilado, dará lugar al incremento de la pensión en igual monto que corresponde al servidor en actividad”; y el artículo 7º, que se “(...) tendrá derecho a la pensión con todas las bonificaciones y asignaciones que se percibieron hasta el momento del cese (...)”; y que “(...) la modificación de la escala de sueldos, bonificaciones y asignaciones dará lugar a la expedición de nueva Cédula (...). Por su parte, el artículo 6º de su reglamento establecía que “La nivelación (...) se efectuará institucionalmente y de oficio (...) en forma anual o cada vez que varíe la Escala de Remuneraciones”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



11. De lo reseñado se evidencia que las normas que regularon las pensiones de los trabajadores del sector público comprendidos en el régimen de pensiones del Decreto Ley N.º 20530, disponían que la nivelación de las pensiones procedería cuando se otorgaran incrementos a los servidores públicos en actividad o variara la Escala de Remuneraciones, debiendo entenderse que dicha escala no puede ser distinta a la establecida para los empleados del mismo sector, es decir, los del sector público sujetos inicialmente al Decreto Ley N.º 11377 y actualmente a lo previsto en la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, Decreto Legislativo N.º 276.
12. La Constitución Política de 1993 declaró, en su Primera Disposición Final y Transitoria, vigente hasta el 18 de noviembre de 2004, que los nuevos regímenes sociales obligatorios que sobre materia de trabajadores públicos se establecieran, no afectaban los derechos *legalmente* obtenidos, en particular el correspondiente a los regímenes de los Decretos Leyes N.ºs 19990 y 20530 y sus modificatorias.
13. A la fecha, conforme a la reforma de la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú, por razones de interés social, las nuevas reglas pensionarias se aplicarán inmediatamente y no podrán prever la nivelación de las pensiones.
14. En ese sentido el artículo 4º de la Ley N.º 28449, publicada el 30 de diciembre de 2004, que fija las nuevas reglas del régimen de pensiones del Decreto Ley N.º 20530, prohíbe la nivelación de pensiones con las remuneraciones y con cualquier ingreso previsto para los empleados o funcionarios públicos en actividad.
15. Es preciso recordar que en la sentencia 0050-2004-AI (acumulados), este Tribunal ha considerado que dicha disposición no vulnera el derecho fundamental a la pensión, dado que la nivelación no forma parte de su contenido esencial. Asimismo, que conforme al criterio establecido en la STC 1417-2005-PA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 12 de julio de 2005, en los casos en que se hubiera producido la vulneración de los derechos legales del pensionista durante la vigencia de las normas que regularon la nivelación, el pensionista deberá dilucidar el asunto controvertido en el proceso contencioso-administrativo.

Petróleos del Perú

16. Aun cuando el régimen de pensiones creado por el Decreto Ley N.º 20530 se concibió *cerrado* en los términos establecidos en sus artículos 2º y 17º, en diversas ocasiones se amplió su alcance a través de diferentes leyes, con la finalidad de posibilitar la incorporación de más trabajadores. Tal fue el caso de algunos de los trabajadores de Petróleos del Perú (PETROPERÚ), entidad respecto de la cual resulta conveniente realizar una reseña.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Creación

17. Mediante la Ley N.º 17066, del 9 de octubre de 1968, se declaró de necesidad y utilidad pública la expropiación del Complejo Industrial de Talara y anexos que se encontraban a cargo de la International Petroleum Company, disponiéndose que fueran administrados por la Empresa Petrolera Fiscal, y garantizándose a los trabajadores de la IPC el goce de los beneficios que les correspondieran.
18. Por Decreto Ley N.º 17753, del 24 de junio de 1969, la Empresa Petrolera Fiscal pasó a denominarse Petróleos del Perú (PETROPERÚ). De este manera, Petróleos del Perú incorporó al personal del Complejo Industrial de Talara y anexos, reuniendo a trabajadores de regímenes laborales distintos, por cuanto los servidores de la EPF estaban sujetos a las disposiciones para los servidores públicos establecidas en el Decreto Ley N.º 11377, y el personal proveniente del referido complejo y anexos (IPC) estaba sometido al régimen laboral de la actividad privada regulado por la Ley N.º 4916.
19. Debido a esta particular mixtura, mediante el Decreto Ley N.º 17995, de fecha 13 de noviembre de 1969, se dispuso:
 - a) El cambio y la unificación de todos los trabajadores de PetroPerú en el régimen laboral de la actividad privada regulado por la Ley N.º 4916.
 - b) La flexibilidad propia de las empresas privadas para la determinación de las remuneraciones de los servidores de Petróleos del Perú, las que serían fijadas por el Directorio, sin las limitaciones que establece la Ley Anual de Presupuesto.
20. De otro lado, la Ley Orgánica de Petróleos del Perú, de fecha 30 de mayo de 1973, precisó, en su artículo 19º, que los trabajadores empleados estaban sujetos al régimen de la Ley N.º 4916, sus modificatorias, ampliatorias y complementarias, y a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 17º del Decreto Ley N.º 19847. Este último Decreto Ley reguló el Sistema de Remuneraciones para los empleados del Sector Público Nacional, y señaló en los artículos 9º, 11º y 17º que los empleados de las empresas públicas, con remuneraciones superiores a las fijadas para cada periodo presupuestal y para todo el sector público nacional, tienen la condición de contratados bajo el régimen administrativo; no obstante, esta condición laboral no resultó aplicable a los trabajadores de PetroPerú, por estar sujetos al régimen laboral de la actividad privada.
21. Por lo tanto, a la fecha de promulgación del Decreto Ley N.º 20530, todos los trabajadores de PetroPerú pertenecían al régimen laboral de la actividad privada, regulado por la Ley N.º 4916; y sus remuneraciones, fijadas por su Directorio sin las limitaciones que establece la Ley Anual de Presupuesto, eran determinadas con la flexibilidad propia de las empresas privadas, es decir, contaban con una Escala de Remuneraciones propia y distinta a la de los trabajadores del sector público nacional que regulaban su actividad laboral conforme al Decreto Ley N.º 11377.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Leyes de Excepción

22. Mediante las leyes de excepción, algunos trabajadores de PetroPerú, que regían su actividad laboral con las normas de la actividad privada, quedaron comprendidos en el régimen de pensiones del Decreto Ley N.º 20530, de modo que, verificado el cumplimiento de los supuestos de hecho exigidos por las normas, se les reconoció el derecho de incorporarse en los alcances y beneficios del régimen de pensiones previsto para aquellos servidores públicos comprendidos en la carrera administrativa; sin embargo, se mantuvo inalterable su régimen laboral, por lo que percibieron durante su actividad laboral mejores remuneraciones que los naturales beneficiarios del régimen.

23. Se constata, en consecuencia, que las leyes de excepción que a continuación se citan, posibilitaron la incorporación de trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada que aportaron al régimen de pensiones de los trabajadores del sector público nacional, beneficiando, en muchos casos, a trabajadores de PetroPerú, como a otros que trabajaron en alguna de las empresas públicas del Estado:

a) La Ley N.º 24366, de fecha 22 de noviembre de 1985, estableció:

“Artículo 1.- Los funcionarios y servidores públicos que a la fecha de la dación del Decreto Ley N.º 20530, contaban con siete o más años de servicios, están facultados para quedar comprendidos en el régimen de pensiones del Estado, establecido por dicho Decreto Ley, siempre que hubieran venido trabajando ininterrumpidamente al servicio del Estado.”

De los requisitos de esta norma se concluye que en el caso de los trabajadores de PetroPerú: a) solo podrían resultar comprendidos aquellos provenientes de la EPF, dado que son los únicos que, a la fecha de promulgación del Decreto Ley N.º 20530, podían haberse desempeñado anteriormente como servidores o funcionarios públicos por un periodo no menor de 7 años hasta su asimilación a PetroPerú por imperio de la ley, con el consiguiente cambio de régimen laboral de la actividad pública a la privada; y, b) la condición era haber trabajado ininterrumpidamente al servicio del Estado.

b) La Ley N.º 25219, de fecha 31 de mayo de 1990, estatuyó:

“Artículo 1.- Los trabajadores del Complejo Petrolero y similares de la actividad privada que fueron asimilados a PETROPERÚ, ingresados hasta el 11 de julio de 1962, quedan incorporados al régimen de pensiones previsto por el Decreto Ley N.º 20530, equiparándose así con las pensiones



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

88

de los trabajadores jubilados provenientes de la ex Empresa Petrolera Fiscal."

De esta disposición se desprende que los trabajadores de la IPC y de la EPF, asimilados a PetroPerú, que hubieran ingresado antes del 11 de julio de 1962 en sus respectivas empresas de origen, quedarían incorporados al régimen de pensiones del Decreto Ley N.º 20530.

c) La Ley N.º 25273 ,del 17 de julio de 1990, dispuso:

Artículo 1.- Reincorpóranse en los alcances del Decreto Ley N.º 20530, a aquellos servidores que ingresaron a prestar servicios al Sector Público bajo el régimen de la Ley N.º 11377, antes del 12 de Julio de 1962, comprendidos en la Ley General de Goces del 22 de Enero de 1850, y que a la fecha se encontraran laborando sin solución de continuidad en las empresas estatales de derecho público o privado, siempre que al momento de pasar a pertenecer a las referidas empresas hubieran estado aportando al Régimen de Pensiones a cargo del Estado."

Esta norma permitió la incorporación de los trabajadores de PetroPerú que reunieran las siguientes condiciones: a) haber ingresado en el sector público, bajo el régimen del Decreto Ley N.º 11377, antes del 12 de julio de 1962, lo cual supone que solo alcanzaría a los trabajadores provenientes de la EPF; b) haber sido asimilados a la empresa, y c) encontrarse trabajando en la empresa sin solución de continuidad.

Como se evidencia, la incorporación al régimen de pensiones del Decreto Ley N.º 20530 no implicó, en ningún caso, el cambio del régimen laboral de aquellos trabajadores de PetroPerú beneficiados con la incorporación al referido régimen de pensiones conforme a lo dispuesto en las leyes de excepción, el mismo que, hasta la fecha, sigue regulándose con la normas de la actividad laboral privada, sin excepciones.

24. Por tanto, las leyes de excepción posibilitaron la incorporación al régimen de pensiones del Decreto Ley N.º 20530, propio de los servidores públicos comprendidos en la carrera administrativa, de trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada, sin que ello importe el cambio de régimen laboral del trabajador –ya que ello supondría su incorporación a la carrera administrativa y la sujeción a la escala de remuneraciones de los servidores comprendidos en ella–, como tampoco que la nivelación de las pensiones que fueran a percibir, deba efectuarse en una forma diferente a la prevista en la norma rectora del régimen previsional y sus complementarias, es decir, no disponen la futura nivelación de las pensiones con las escalas de remuneraciones de las empresas públicas que rigen su actividad laboral por las normas del sector privado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

90

25. En el presente caso, está acreditado que el demandante fue un trabajador de la IPC incorporado por imperio de la ley a Petróleos del Perú; sin embargo, las leyes de excepción que posibilitaron la incorporación de *trabajadores* de las empresas públicas al régimen de pensiones del Decreto Ley N.º 20530, se dictaron cuando el vínculo laboral con la empresa demandada se había extinguido por renuncia del demandante, la que fue aceptada el 1 de setiembre de 1985.
26. Por consiguiente, se concluye que la actividad laboral del demandante en la empresa pública demandada estaba regulada –conforme a las leyes vigentes durante su relación laboral– por el régimen de la actividad privada, y que, mientras laboraba en este régimen, el actor debió efectuar aportaciones obligatorias al régimen previsional previsto para los empleados de la actividad privada regulado inicialmente por la Ley N.º 13724, del Seguro Social del Empleado, y posteriormente por las normas del Sistema Nacional de Pensiones del Decreto Ley N.º 19990.
27. En consecuencia, no habiéndose acreditado el cumplimiento de los requisitos legales establecidos para la obtención del derecho a la pensión reclamada, la demanda carece de sustento.

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.

**ALVA ORLANDINI
VERGARA GOTELLI
LANDA ARROYO**

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)