



Corte Suprema de Justicia de la República

III PLENO JURISDICCIONAL SUPREMO EN MATERIAS LABORAL Y PREVISIONAL

En la ciudad de Lima, los días 22 y 30 de Junio de 2015, se reunieron los Jueces Supremos integrantes de la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente, de la Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria, y de la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República, para la realización de las sesiones plenarias programadas en el III Pleno Jurisdiccional Supremo en materias Laboral y Previsional. Las sesiones se llevaron a cabo en la Sala de Juramentos del Palacio Nacional de Justicia de esta ciudad con la presencia del señor Presidente del Poder Judicial en la sesión inaugural, señor doctor Víctor Lucas Ticona Postigo, y los siguientes magistrados supremos: Jacinto Julio Rodríguez Mendoza, Javier Arévalo Vela, Janet Ofelia Lourdes Tello Gilardi, Elina Hemilce Chumpitaz Rivera, Fernando Montes Minaya, Ricardo Guillermo Vinatea Medina, Eduardo Raymundo Ricardo Yrivarren Fallaque, Isabel Cristina Torres Vega, Elizabeth Roxana Margaret Mac Rae Thays, Segundo Baltazar Morales Parraguez, Diana Lily Rodríguez Chávez, Silvia Consuelo Rueda Fernández, Mariem Vicky De La Rosa Brediñana y Víctor Raúl Malca Guaylupo. Se deja constancia de la inasistencia en ambas fechas del doctor Juan Chaves Zapater por capacitación oficial en el extranjero y por motivos de salud, respectivamente.

Los señores coordinadores del Pleno, doctores Jacinto Julio Rodríguez Mendoza y Javier Arévalo Vela, luego de constatar la asistencia de los magistrados convocados declararon instaladas cada una de las sesiones del III Pleno Jurisdiccional Supremo en materias laboral y previsional; asimismo señalaron como mecanismo de trabajo:

- 1) Presentación de los temas sometidos al Pleno a cargo del consultor;
- 2) Formulación del punto, o puntos, de debate;
- 3) Debate;
- 4) Votación y
- 5) Acuerdo.



Pleno: Suprema de Justicia de la República

Luego de los debates, se tomaron los siguientes acuerdos:

TEMA N° 01: CRITERIO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 29° DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE RELACIONES COLECTIVAS DE TRABAJO, REGULADO POR EL DECRETO SUPREMO N° 011-92-TR

1.1 *¿Es aplicable el principio de interpretación favorable al trabajador respecto de las cláusulas normativas de las convenciones colectivas, reguladas por el artículo 29° del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo?*

El Pleno acordó por unanimidad:

Procede la interpretación favorable al trabajador respecto de las cláusulas normativas de las convenciones colectivas, cuando al aplicar el método literal, y los demás métodos de interpretación normativa, exista duda insalvable sobre su sentido. Si ante dicha duda insalvable, se incumple con interpretarlas de manera favorable al trabajador, se comete una infracción del artículo 29° del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, regulado por el Decreto Supremo N° 011-92-TR.

TEMA N° 02: EXONERACIÓN DEL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA EN LOS PROCESOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS LABORALES

2.1 *¿En qué caso, además de los expresamente predeterminados en la ley, el trabajador se encuentra exonerado de agotar la vía administrativa, para interponer la demanda contenciosa administrativa laboral?*

El Pleno acordó por unanimidad:

El trabajador se encuentra exonerado de agotar la vía administrativa, para interponer la demanda contenciosa administrativa laboral, en aquellos casos en los que invoca la afectación del contenido esencial del derecho a la remuneración, ya sea



Corte Suprema de Justicia de la República

que peticione el pago de la remuneración básica, la remuneración total, la remuneración permanente, las bonificaciones, las dietas, las asignaciones, las retribuciones, los estímulos, los incentivos, las compensaciones económicas y los beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento.

TEMA N° 03: RECONOCIMIENTO DEL DERECHO PENSIONARIO DEL CAUSANTE, PLANTEADO POR SUS HEREDEROS, Y PAGO DE LAS RESPECTIVAS PENSIONES E INTERESES

3.1 Los herederos ¿Están legitimados para reclamar el pago de la pensión de jubilación de su causante, quién había cumplido con los requisitos legales, pero en vida, no solicitó su reconocimiento?

El Pleno acordó por unanimidad:

Los herederos cuyo causante tenía derecho a la pensión de jubilación por haber cumplido los requisitos legales, están legitimados para solicitar el reconocimiento y el pago de las pensiones generadas hasta el deceso del mismo, más los interés legales.

En consecuencia, los herederos pueden solicitar ante la Administración, o demandar ante el Poder Judicial vía proceso contencioso administrativo, que se declare el derecho a la pensión y se disponga el pago correspondiente de las pensiones generadas hasta la fecha de la muerte del causante, más los intereses legales.

Ss.

RODRÍGUEZ MENDOZA

ARÉVALO VELA



Corte Suprema de Justicia de la República

TELLO GILARDI

CHUMPITAZ RIVERA

MONTES MINAYA

VINATEA MEDINA

YRRIVARREN FALLAQUE (*)

TORRES VEGA

MAC RAE THAYS

MORALES PARRAGUEZ

RODRÍGUEZ CHÁVEZ



Corte Suprema de Justicia de la República

RUEDA FERNÁNDEZ

DE LA ROSA BREDIÑANA

MALCA GUAYLUPO

(*):Se deja constancia que por error se ha consignado en la parte introductoria y en la parte de la suscripción del presente documento el apellido "Yrivarren Fallaque", debiendo ser lo correcto "Yrivarren Fallaque".



Corte Suprema de Justicia de la República

III PLENO JURISDICCIONAL SUPREMO EN MATERIAS LABORAL Y PREVISIONAL

I. CRITERIO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 29 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE RELACIONES COLECTIVAS DE TRABAJO, REGULADO POR EL DECRETO SUPREMO 011-92-TR

1.1 Planteamiento del tema

El artículo 29° del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, regulado por el Decreto Supremo 011-92-TR, establece que:

Artículo 29.- *En las convenciones colectivas son cláusulas normativas aquellas que se incorporan automáticamente a los contratos individuales de trabajo y los que aseguran o protegen su cumplimiento. Durante su vigencia se interpretan como normas jurídicas. Son cláusulas obligacionales las que establecen derechos y deberes de naturaleza colectiva laboral entre las partes del convenio. Son cláusulas delimitadoras aquellas destinadas a regular el ámbito y vigencia del convenio colectivo. Las cláusulas obligacionales y delimitadoras se interpretan según las reglas de los contratos.*

En algunos casos que han llegado a la Corte Suprema, se ha podido observar que existen dudas o vacíos, por un lado, sobre la calidad que tienen las cláusulas de las convenciones colectivas que establecen beneficios sociales, y por otro lado, sobre la aplicabilidad del principio de interpretación más favorable al trabajador en el caso de las cláusulas normativas de las convenciones colectivas.

La fuerza vinculante de todas las cláusulas de las convenciones colectivas no es puesta en duda, en la gran mayoría de casos, lo cual se ve respaldado por el marco legal que otorga el artículo 42° del Texto Único Ordenado de la Ley de



Corte Suprema de Justicia de la República

Relaciones Colectivas de Trabajo, regulado por el Decreto Supremo 010-2003-TR, y por su desarrollo, contenido en el artículo 28° del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, regulado por el Decreto Supremo 011-92-TR, que establecen, respectivamente:

Artículo 42.- *La convención colectiva de trabajo tiene fuerza vinculante para las partes que la adoptaron. Obliga a éstas, a las personas en cuyo nombre se celebró y a quienes les sea aplicable, así como a los trabajadores que se incorporen con posterioridad a las empresas comprendidas en la misma, con excepción de quienes ocupan puestos de dirección o desempeñan cargos de confianza.*

Artículo 28.- *La fuerza vinculante que se menciona en el Artículo 42 de la Ley implica que en la convención colectiva las partes podrán establecer el alcance, las limitaciones o exclusiones que autónomamente acuerden con arreglo a ley. La Ley podrá establecer reglas o limitaciones por las consideraciones previstas por el Artículo 1355 del Código Civil, en concordancia con el artículo IX de su Título Preliminar.*

En tal sentido, esta regulación de la convención colectiva es plenamente armónica con el mandato del artículo 28° inciso 2) de la Constitución Política del Perú que señala que la convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.

Las preguntas que este Pleno Jurisdiccional responderá en relación con el tema son dos:

- ¿Las cláusulas de una convención colectiva que regulan beneficios sociales son normativas, obligacionales o delimitadoras, en los términos que establece el artículo 29° del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, regulado por el Decreto Supremo 011-92-TR?
- ¿Las cláusulas normativas de una convención colectiva son interpretables de acuerdo con el principio de interpretación más favorable al trabajador, en los términos que establece el artículo 29° del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, regulado por el Decreto Supremo 011-92-TR?

Corte Suprema de Justicia de la República

1.2 Caso emblemático

Respecto de las dudas referidas a la naturaleza e interpretación de las cláusulas que regulan beneficios sociales en convenciones colectivas, resulta un ejemplo importante el caso de los conflictos jurídicos del Banco de la Nación con sus trabajadores y ex trabajadores.

Los trabajadores, activos y cesantes, del Banco de la Nación, y el Banco de la Nación, sostienen interpretaciones distintas sobre cómo se debe calcular la Bonificación por Tiempo de Servicios (BTS) pactada en las Convenciones Colectivas de Trabajo de 1993, 1995, 1997 y 1998. La jurisprudencia nacional también ha mantenido dos interpretaciones distintas al respecto.

En principio, no hay discrepancia sobre cuál debe ser el porcentaje que se aplique para el cálculo, pero si hay diferencias sobre cuál debe ser la base sobre la que recae dicho porcentaje. Las discrepancias radican en determinar que función debe tener el tope de S/. 179.38, al que se refieren las convenciones colectivas.

Efectivamente, sobre el porcentaje no hay mayores dudas. En dichas Convenciones Colectivas se estableció que el porcentaje de la BTS, variaba según el tiempo de servicios: de 05 a 10 años de servicios 3.5%; de 10 años y 1 día a 15 años de servicios 4.5%; de 15 años y 1 día a 20 años de servicios 8.5%; de 20 años y un día a 25 años de servicios 12.5%; de 25 años y un día a 30 años de servicios 18.5%.

Sin embargo, sobre la base de cálculo existen dos lecturas.

Una primera lectura propone, que la base de cálculo es la remuneración básica y sobre ella se debe aplicar el porcentaje. Ahora bien, si el monto resultante de este cálculo supera el tope de S/. 179.38, dicho monto se rebaja hasta esa cifra. En esta interpretación, el tope tendría como función poner un límite al monto final de la BTS que debe pagarse al trabajador.

Por otro lado, una segunda lectura propone, que la cifra de S/.179.38 es la base sobre la que se debe aplicar el porcentaje, y el resultado es el monto de la BTS. En este caso, el tope tendría como función poner un límite a la remuneración que se utilice como base de cálculo, o en otros términos, como ha expresado el Tribunal Constitucional sobre este mismo tema: "(...) la

Corte Suprema de Justicia de la República

intención de otorgar la bonificación referida se basa en el cálculo de una remuneración básica con tope (...)” (Expedientes N° 961-2012-PA/TC y 933-2011-PA/TC).

En términos numéricos, la primera lectura nos indica que la BTS puede ser hasta de S/. 179.38 y la segunda lectura nos indica que la BTS será un porcentaje de S/. 179.38. En las demandas, los trabajadores y ex trabajadores invocan la primera lectura.

La conclusión a la que llegue este Pleno Jurisdiccional sobre la naturaleza e interpretación de las cláusulas en las convenciones colectivas, debe servir para resolver casos como el que se acaba de describir.

1.3 Cláusulas que regulan Beneficios Sociales

¿Las cláusulas de una convención colectiva que regulan beneficios sociales son normativas, obligacionales o delimitadoras, en los términos que establece el artículo 29° del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, regulado por el Decreto Supremo 011-92-TR?

Las cláusulas normativas son aquellas que se incorporan automáticamente a los contratos individuales de trabajo, y las que aseguran o protegen su cumplimiento, de acuerdo con el artículo 29° del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo.

Como se puede apreciar, esta es una de aquellas normas en las que el legislador opta por incluir una definición expresa, como contribución al sentido de su aplicación, y para diferenciarlas específicamente de las cláusulas obligacionales y delimitadoras. Pero además el listado de los tres tipos de cláusulas de las convenciones colectivas, con sus respectivas definiciones, nos indica que nos encontramos ante una lista cerrada.

Una cláusula, que regula un beneficio social, tiene como objetivo que sea vinculante para el empleador y para el caso concreto de cada uno de los trabajadores. En tal sentido, el diseño de la propia cláusula supone que el acuerdo colectivo se ejecute en el ámbito individual, de cada una de las personas en cuyo nombre se celebró y a quienes les sea aplicable, así como a los trabajadores que se incorporen con posterioridad, en los términos que



Corte Suprema de Justicia de la República

establece el artículo 42° del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, regulado por el Decreto Supremo 010-2003-TR.

Cabe recordar asimismo, que del artículo 43° del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo se desprende que las cláusulas normativas modifican automáticamente las relaciones individuales de trabajo, sin necesidad de que éstas se acojan a aquél.¹

En tal sentido, toda cláusula de una convención colectiva que regula un beneficio social se incorpora automáticamente a los contratos individuales de trabajo, y es por definición, y por mandato legal, una cláusula normativa.

Las cláusulas obligacionales se refieren exclusivamente al ámbito colectivo, y las cláusulas delimitadoras establecen el marco de ámbito y vigencia de la convención colectiva, como explicita el artículo 29° del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, regulado por el Decreto Supremo 011-92-TR. De manera que, no puede caber duda, todas las cláusulas de la convención colectiva que establecen beneficios son normativas, y no existe una clasificación legal distinta en las que puedan ser enmarcadas.

1.4 Principio de Interpretación más favorable

¿Las cláusulas normativas de una convención colectiva son interpretables de acuerdo con el principio de interpretación más favorable al trabajador, en los términos que establece el artículo 29° del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, regulado por el Decreto Supremo N° 011-92-TR?

El artículo 29° del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, regulado por el Decreto Supremo N° 011-92-TR establece que las cláusulas normativas de las convenciones colectivas, durante su vigencia, se interpretan como normas jurídicas.

El artículo 26° inciso 3° de la Constitución Política del Perú establece que en la relación laboral se respeta el principio de interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma. Esta

¹ Neves Mujica, Javier. "Introducción al Derecho Laboral". Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2000. p. 71



Corte Suprema de Justicia de la República

norma no solo asigna un rango trascendente al principio interpretativo, sino que la presenta como una herramienta esencial para el desarrollo diario del Derecho Laboral.²

La interpretación favorable es un principio aplicable para establecer el sentido de una norma que regula la relación laboral. Las cláusulas normativas de la convención colectiva se interpretan como normas jurídicas y se incorporan automáticamente en el contrato individual de trabajo, regulando por tanto la correspondiente relación laboral. De manera que, el principio de interpretación favorable al trabajador debe aplicarse al momento de interpretar las cláusulas normativas.

El Poder Judicial es el encargado de aplicar el principio de interpretación favorable al trabajador al momento de interpretar las cláusulas normativas de una convención colectiva, pero para ello debe verificar previamente que se cumple la condición que establece la Constitución Política del Perú, es decir que exista un caso de duda insalvable.

La duda insalvable surge cuando, para el juez encargado de interpretar la cláusula normativa, la lectura literal de su texto es insuficiente para determinar su sentido. Esta duda puede deberse a razones propias del uso del castellano, o a variantes jurídicas que se desprenden del texto.

Asimismo, es deber del Poder Judicial armonizar el principio de interpretación más favorable al trabajador con el principio de unidad de la función jurisdiccional establecido en el artículo 139° inciso 1) de la Constitución. De tal manera que, si existen discrepancias entre las distintas interpretaciones de los jueces respecto del sentido literal de una misma cláusula normativa, el Poder Judicial debe reconocer que como institución tiene ante sí una duda insalvable, ya que estaría emitiendo pronunciamientos contradictorios que son fruto de esa duda, y que el principio de unidad jurisdiccional le exige evitar en cuanto sea posible.

² Al respecto Monereo Pérez señala que: "El fenómeno de la asimilación en los Textos Constitucionales de los principios jurídicos y derechos laborales fundamentales tiene una trascendencia extraordinaria para la consolidación del Derecho del Trabajo como pieza clave del sistema político del Estado social formalizado en dichas normas fundamentales, especialmente si se tiene en cuenta el valor político y jurídico de la Constitución en la sociedad moderna". En: Monereo Pérez, José Luis. Derechos Sociales de la Ciudadanía y Ordenamiento Laboral. Colección Estudios Número 26. Junio 1996, Madrid: Consejo Económico y Social, p. 117.



Corte Suprema de Justicia de la República

Es necesario precisar que el principio de interpretación más favorable no niega que deba existir buena fe al momento de negociar una cláusula normativa. Como ha reiterado constantemente el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la Organización Internacional de Trabajo³, es importante que tanto los empleadores como los sindicatos participen en las negociaciones de buena fe y que hagan todo lo posible por llegar a un acuerdo, en base a negociaciones constructivas, que son necesarias para mantener la confianza entre las partes.

Sin embargo, el principio de buena fe y común intención de las partes es prioritario para interpretar las cláusulas obligacionales de la convención colectiva, pero no resulta funcional cuando respecto de las cláusulas normativas existe una duda insalvable sobre cuál fue el sentido de lo acordado, debiendo optarse por la interpretación que favorezca al trabajador.

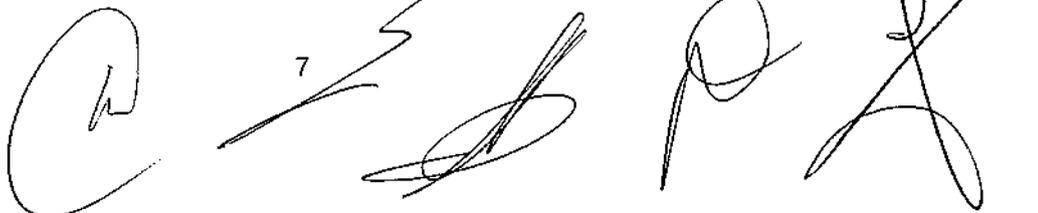
En el caso emblemático de los trabajadores del Banco de la Nación, que se ha descrito líneas atrás, el Poder Judicial ha llegado a esa duda insalvable, y es su deber aplicar el principio de interpretación más favorable al trabajador, para evitar la contradicción y cumplir con la unidad en sus propias decisiones.

1.5 Infracción del artículo 29 del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, regulado por el Decreto Supremo 011-92-TR

Por lo expuesto, si se omite la aplicación del principio de interpretación favorable al trabajador al interpretar las cláusulas normativas de las convenciones colectivas, en caso de duda insalvable, se comete una infracción directa contra el artículo 29° del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, regulado por el Decreto Supremo 011-92-TR.

1.6 ACUERDO PLENARIO

³ Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT. En: http://white.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/sindi/fusion_1s/spanish/d_3negcole.html (Visto 13/07/2015)





Corte Suprema de Justicia de la República

¿Es aplicable el principio de interpretación favorable al trabajador respecto de las cláusulas normativas de las convenciones colectivas, reguladas por el artículo 29° del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo?

El Pleno acordó por unanimidad:

Procede la interpretación favorable al trabajador respecto de las cláusulas normativas de las convenciones colectivas, cuando al aplicar el método literal, y los demás métodos de interpretación normativa, exista duda insalvable sobre su sentido. Si ante dicha duda insalvable, se incumple con interpretarlas de manera favorable al trabajador, se comete una infracción del artículo 29° del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, regulado por el Decreto Supremo N° 011-92-TR.

II. EXONERACIÓN DEL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA EN LOS PROCESOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS LABORALES

2.1. Planteamiento del tema

En este punto el Acuerdo Plenario determina si está justificado exonerar del agotamiento de la vía administrativa a los trabajadores que interponen demandas contra el Estado en el proceso contencioso administrativo, en algún supuesto que no esté ya exonerado expresamente por ley, o por el Segundo Pleno Jurisdiccional Laboral de la Corte Suprema.

2.2. Casos expresamente exonerados del agotamiento de la vía administrativa

El artículo 21° inciso 2) del Texto Único Ordenado de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo, regulado por el Decreto Supremo 013-2008-JUS, establece:

No será exigible el agotamiento de la vía administrativa en los siguientes casos:

(...)

8



Corte Suprema de Justicia de la República

2. Cuando en la demanda se formule como pretensión la prevista en el numeral 4 del Artículo 5° de esta Ley. (...)

A su vez, el citado artículo 5° numeral 4, establece:

En el proceso contencioso administrativo podrán plantearse pretensiones con el objeto de obtener lo siguiente:

(...)

4. *Se ordene a la administración pública la realización de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme.*

Por otro lado el artículo 20° de La Nueva Ley Procesal del Trabajo establece:

“En el caso de pretensiones referidas a la prestación personal de servicios, de naturaleza laboral o administrativa de derecho público, no es exigible el agotamiento de la vía administrativa establecida según la legislación general del procedimiento administrativo, salvo que en el correspondiente régimen se haya establecido un procedimiento previo ante un órgano o tribunal específico, en cuyo caso debe recurrirse ante ellos antes de acudir al proceso contencioso administrativo”

Asimismo, en el Segundo Pleno Jurisdiccional Laboral de la Corte Suprema se estableció que no es necesario que agoten la vía administrativa, los servidores públicos sujetos al Régimen Laboral Privado regulado por el Decreto Legislativo N° 728.

2.3. Definición de exoneración de agotamiento de la vía administrativa

Para efectos del presente Pleno Jurisdiccional, la exoneración de agotamiento de la vía administrativa, debe comprenderse como la autorización para interponer la demanda, sin necesidad de agotar los recursos que predetermina la vía administrativa. Sin embargo, el trabajador no se encontrará exonerado de iniciar la vía administrativa, planteando la correspondiente petición, y solo estará exonerado de agotar los medios impugnatorios, antes de demandar ante el Poder Judicial.

Handwritten signatures and marks at the bottom of the page, including a circled 'C' and a '9'.



Corte Suprema de Justicia de la República

El Pleno Jurisdiccional considera que, no solo teóricamente, sino también en la práctica jurídica nacional, la vía administrativa continua siendo un espacio de auto tutela que se concede a la Administración, para que pueda resolver el conflicto oportuna y económicamente. En tal sentido, es necesario que la Administración conserve la oportunidad de pronunciarse sobre la petición del solicitante, en aquellos casos que se analizan en este Pleno.⁴

No obstante, es también cierto, que dicha oportunidad de auto tutela de la Administración se presenta desde la primera petición, y dentro del plazo legal que ella tiene para resolver. En tal sentido, es razonable, que transcurrido dicho plazo, la Jurisprudencia evalúe en qué caso se debe liberar al trabajador de continuar transitando por la vía administrativa, antes de pasar a un sistema de heterocomposición del conflicto ante el Poder Judicial.

En términos procesales, la exoneración del agotamiento de la vía administrativa significa que el demandante si tiene interés para obrar, es decir, que su actividad procesal es útil, y por tanto es pertinente que el Poder Judicial ingrese a conocer sobre el fondo de la controversia, sin restringirse a una verificación procesal sobre el uso de la vía previa.⁵

2.4. Razón para exonerar a un trabajador del agotamiento de la vía administrativa

El proceso contencioso administrativo se encuentra predeterminado en el artículo 148° de la Constitución, lo cual indica su especial trascendencia en nuestro sistema jurídico. Es un proceso que permite el control de poderes, base de nuestro sistema democrático. En este caso específico se trata del control del Poder Judicial sobre la Administración.

El referido control no es abstracto, sino que está referido, entre otros aspectos, a la eficiencia de la Administración en la tutela de los derechos de

⁴ Ello sin perjuicio de reconocer que actualmente sobre el agotamiento de la vía administrativa "(...) existe una viva polémica doctrinal tendiente a eliminar la necesidad de tal trámite (...). Ruiz Risueño, Francisco. El proceso contencioso-administrativo. Madrid: Colex, 2011, p. 111

⁵ Al respecto nos explica Luiso: "(...) el interés (para obrar) está estrechamente relacionado al principio de economía procesal, porque sirve para evitar una actividad procesal relativa a una demanda o a una defensa fundada, pero inútil (...)" En. Pontificia Universidad Católica del Perú. Derecho Procesal Civil. Selección de Textos. Traducción del texto: Luiso, Franceso. Dirittoprocessualecivile. Milan: Giuffré, 1997, pp. 201 - 206--

10



Corte Suprema de Justicia de la República

los administrados. En tal sentido, las razones para exonerar a un trabajador del agotamiento de la vía administrativa deben estar relacionadas directamente con la tutela de dichos derechos.

Son dos las razones esenciales que justificarían que este Pleno Jurisdiccional conceda la exoneración que se discute. Por un lado, el rango constitucional del derecho que se discute, por otro lado, la urgencia de su tutela. En otras palabras, las mismas características de la tutela procesal urgente, que se manifiestan en los procesos constitucionales y en las medidas cautelares, son aquellas que este Pleno considera esenciales para conceder a un trabajador la exoneración del agotamiento de la vía administrativa.

En ese orden de ideas, el Pleno Jurisdiccional armoniza dos fines esenciales del proceso, por un lado el acceso efectivo de los ciudadanos al sistema de justicia, y por otro, la tutela efectiva de los derechos⁶, en este caso por razones de trascendencia y urgencia.

2.5. Exoneración en los casos en los que se invoca el contenido esencial del derecho a la remuneración

2.5.1. Antecedente Legal

El antecedente inmediato de este planteamiento se encuentra en el artículo 21° inciso 4° del Texto Único Ordenado de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo, regulado por el Decreto Supremo 013-2008-JUS. Esta norma establece que no será exigible el agotamiento de la vía administrativa, cuando la pretensión planteada en la demanda esté referida al contenido esencial del derecho a la pensión, y haya sido denegada en la primera instancia de la sede administrativa.

Como vemos, en nuestro sistema jurídico existe una exoneración legal en un caso de Derecho Previsional, que es Derecho Social. Dicha exoneración se basa en el rango constitucional del derecho

⁶ Al respecto Priori Posada, Giovanni. "La efectiva tutela jurisdiccional de las situaciones jurídicas materiales. Hacia una necesaria reivindicación de los fines del proceso". En: Revista Ius Et Veritas, N° 26, Año 2003



Corte Suprema de Justicia de la República

fundamental a la pensión, siempre que el petitorio se refiera al contenido esencial de dicho derecho, y que el demandante haya planteado antes su pedido en la vía administrativa.

Análogamente, el Derecho Laboral es también Derecho Social. El derecho a la remuneración es un derecho con rango constitucional, y como todo derecho fundamental, es identificable su contenido esencial, cuya tutela por naturaleza es urgente. En tal sentido, es viable que la Jurisprudencia exonere al trabajador de agotar la vía administrativa, luego de planteado su pedido, y que ante la primera denegatoria expresa, o por silencio negativo, se encuentre habilitado para interponer su demanda contenciosa administrativa ante el Poder Judicial.

2.5.2. Contenido esencial del derecho a la remuneración

El primer párrafo del artículo 24° de la Constitución Política del Perú establece que el trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente que procure para él y su familia, el bienestar material y espiritual.

Dicho marco constitucional del derecho a la remuneración le ha permitido, al Tribunal Constitucional, desarrollar su contenido esencial normativo en la sentencia emitida en el Expediente 020-2012-PI/TC.

En dicha sentencia, se señalan los elementos del contenido esencial del derecho a la remuneración, contenido que es intangible para el legislador, y son: a) Acceso, b) No privación arbitraria, c) Proridad, d) Equidad y e) Suficiencia. Dichos elementos son definidos entre los considerandos 16 y 29 de la referida sentencia, y constituyen fuente directa para interpretar los alcances de este Pleno Jurisdiccional.

2.5.3. Alcances de la exoneración del agotamiento de la vía administrativa

Para efectos de la aplicación de este Pleno Jurisdiccional, y solamente en cuanto a la exoneración del agotamiento de la vía administrativa, se

Corte Suprema de Justicia de la República

debe considerar que dicha exoneración es tal cuando la pretensión del trabajador, en el proceso contencioso administrativo, está vinculada a la remuneración básica, la remuneración total, la remuneración permanente, las bonificaciones, las dietas, las asignaciones, las retribuciones, los estímulos, los incentivos, las compensaciones económicas y los beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento.

Los elementos del contenido esencial del derecho a la remuneración definidos por el Tribunal Constitucional en la sentencia 020-2012-PI/TC, no serán utilizados para excluir a alguno de los conceptos enumerados de la aplicación de este pleno, sino solamente para determinar si el trabajador invoca una agresión al contenido esencial del derecho, ya sea porque se afecte el acceso, la prioridad, la equidad, la suficiencia, o se le prive arbitrariamente.

2.6. ACUERDO PLENARIO

¿En qué caso, además de los expresamente predeterminados en la ley, el trabajador se encuentra exonerado de agotar la vía administrativa, para interponer la demanda contenciosa administrativa laboral?

El Pleno acordó por unanimidad:

El trabajador se encuentra exonerado de agotar la vía administrativa, para interponer la demanda contenciosa administrativa laboral, en aquellos casos en los que invoca la afectación del contenido esencial del derecho a la remuneración, ya sea que peticione el pago de la remuneración básica, la remuneración total, la remuneración permanente, las bonificaciones, las dietas, las asignaciones, las retribuciones, los estímulos, los incentivos, las compensaciones económicas y los beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento.

III. RECONOCIMIENTO DEL DERECHO PENSIONARIO DEL CAUSANTE, PLANTEADA POR SUS HEREDEROS, Y PRETENSÓN DE PAGO DE LAS RESPECTIVAS PENSIONES E INTERESES



Corte Suprema de Justicia de la República

3.1. Planteamiento

El Pleno Jurisdiccional debe determinar si los herederos de una persona que no había solicitado el otorgamiento de pensión ante la Administración, hasta el momento de su muerte, pueden solicitar el reconocimiento del derecho pensionario del causante, así como el pago de las correspondientes pensiones devengadas e intereses.

Además, el Pleno Jurisdiccional determinará si los herederos pueden solicitar el pago de devengados e intereses de pensiones que su causante no cobró luego de haber obtenido de la Administración una resolución de otorgamiento de pensión, o si ya había solicitado pensión estando pendiente la resolución respectiva.

3.2. Intransmisibilidad del derecho a la pensión

El derecho a la pensión se genera en la fecha en la que, el aportante a un determinado régimen previsional, cumple con los requisitos que señala el ordenamiento legal. La ley generalmente exige un determinado número de años de aportes, y una edad, como requisitos para considerar que se ha cumplido la contingencia que le permite al aportante convertirse en pensionista.

En este Pleno Jurisdiccional no se pone en duda que dicho derecho a pensión es intransmisible. En tal sentido, el aportante que ya adquirió el derecho a la pensión, no lo puede transmitir por acto entre vivos, ni puede dejarlo como parte de su herencia y, tampoco, luego de su muerte, puede incluirse este derecho como uno de los derechos que se transmiten por sucesión intestada.

Dicha intransmisibilidad del derecho a la pensión radica en la naturaleza personal del derecho, que responde exclusivamente a las características personales del pensionista, referidas al cumplimiento de los requisitos legales. Por ello es que el acto administrativo de otorgamiento de pensión es un acto reglado, que se limita a regular directamente la posición jurídica del pensionista, luego de reconocer que se han cumplido los referidos requisitos.



Corte Suprema de Justicia de la República

En ese mismo sentido, el Tribunal Constitucional, en la sentencia emitida en el expediente 0050-2004-AI/TC, ha ratificado que la pensión no es susceptible de ser transmitida por la sola autonomía de la voluntad del causante, como si se tratase de una herencia, pues se encuentra sujeta a determinados requisitos establecidos en la ley y que, solo una vez que hubiesen sido satisfechos, podría generar su goce a este o sus beneficiarios.⁷

No obstante tal certeza, el tema que se analiza en este Pleno Jurisdiccional es distinto, pues, si bien el derecho a la pensión es intransmisible, es todavía pertinente analizar si los efectos patrimoniales de dicho derecho se incorporan o no en la masa hereditaria del aportante o asegurado.

3.3. Efectos patrimoniales del derecho a la pensión

Una vez que el asegurado adquiere el derecho a pensión por mandato legal, este derecho se incorpora en su patrimonio jurídico, y genera efectos patrimoniales, que consisten en las prestaciones específicas en dinero que se le deben otorgar como pensión.

El asegurado tiene derecho de propiedad sobre el dinero que se le adeuda como efecto patrimonial de su derecho a la pensión. La propiedad, como el derecho específico que ejerce el pensionista sobre los efectos patrimoniales de la pensión, ha sido ratificada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Cinco Pensionistas vs. Perú, mediante sentencia de fecha 28 de febrero del 2003.⁸

⁷ Sobre dicho criterio del Tribunal Constitucional, expresa Bustamante "A diferencia del Tribunal Constitucional que estima que es un absurdo jurídico asimilar la naturaleza de la propiedad con la pensión, opinamos que en estricto no es un absurdo jurídico porque propiedad y pensión, son dos instituciones jurídicas diferentes. Nuestra tesis es que el derecho a la pensión no forma parte del derecho sucesorio, no integra la herencia. Pues, el otorgamiento del derecho pensionario se regula por leyes especiales, comprendiendo los requisitos para obtener pensión, el número de aportes, la documentación que deberá acreditar el titular o el beneficiario de la pensión, aspectos que son parte del derecho previsional en su faceta normativa, económica y social". En: Bustamante Oyague, Emilia. La intransmisibilidad sucesoria del derecho a la pensión. En: Libro Homenaje a Carlos Montoya Anguerry. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014, pp. 347 - 348.

⁸ http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_98_esp.pdf (Visto 13/07/2015)



Corte Suprema de Justicia de la República

El derecho de propiedad sobre el dinero que se le adeuda al asegurado, no requiere para su goce que se haya emitido la resolución de otorgamiento de pensión. La resolución administrativa, o judicial, que reconoce el derecho a la pensión de una persona, no es una resolución constitutiva de tal derecho, sino que es declarativa respecto del cumplimiento de los requisitos legales, y contiene además un mandato de otorgar la prestación en dinero periódicamente.

La Administración mediante el acto declarativo que otorga la pensión efectiva al asegurado, verifica con certeza jurídica los hechos que la ley exige para que el asegurado se convierta en pensionista, y el consecuente derecho de propiedad sobre el dinero que se le adeuda.

3.4. La muerte del aportante que no planteó petición de pensión

La persona que muere sin haber solicitado el otorgamiento de su pensión, no es ajena al sistema previsional en el que pudo haber reclamado dicho otorgamiento. No lo es porque forma parte de dicho sistema desde que se inscribió como asegurado o aportante. Por ejemplo, así lo reconoce expresamente el artículo 40° del Decreto Ley 19990.

Lo dicho no significa negar que los fondos previsionales del Estado se rigen bajo el principio de solidaridad, y que los aportes de los asegurados tienen calidad de tributos, como lo confirma la Norma II del Título Preliminar del Código Tributario, de manera que el aportante no es dueño de sus aportes, sino un contribuyente que tiene la expectativa de llegar a cumplir con los requisitos que la ley exige, para obtener una pensión, que se pague con dinero de ese fondo común.

Sin embargo, dicha solidaridad y la existencia del fondo común, no impiden, sino ratifican que, una vez cumplidos los requisitos el aportante se convierte, por mandato legal, en acreedor del administrador del fondo. De manera tal que, si una persona muere sin haber iniciado el reclamo de su pensión, pero



Corte Suprema de Justicia de la República

habiendo cumplido los requisitos legales, muere siendo un aportante que se convirtió en acreedor del administrador del fondo común.

Es cierto también, que mientras el aportante vive y no plantea su petición de pensión, asume todas las cargas que el respectivo sistema previsional le imponga, como pueden ser, períodos limitados de devengados antes de la solicitud, caducidad de pensiones o plazos de prescripción. Es evidente que dichos períodos o plazos solo transcurren hasta el momento de la muerte del causante.

En tal sentido, y de acuerdo a lo expresado hasta el momento, el aportante que no planteó su petición de otorgamiento de pensión en la vía administrativa, y muere, es al momento de su muerte propietario de todas las pensiones que se hubiesen devengado y que no se hayan extinguido, caducado o prescrito, según el correspondiente régimen previsional, en tanto su derecho de pensión ya había sido preestablecido por ley, y también, los efectos patrimoniales de dicho derecho.

3.5. La pretensión de los herederos

Los herederos de la persona que fallece sin haber reclamado su derecho a pensión, no heredan el derecho a pensión, pues este derecho es intransmisible. Sin embargo, si heredan los efectos patrimoniales de dicho derecho, es decir son los nuevos propietarios del dinero del cuál era acreedor su causante, pues tanto el derecho de propiedad, como el bien mueble dinero que constituye la pensión, son transmisibles por herencia.⁹

Los herederos pueden solicitar, a la Administración, que cumpla con pagarles los montos pensionarios que se hubiesen devengado hasta el momento de la muerte de su causante, y que no hubiesen caducado o prescrito. Sin embargo, se encuentran con un aparente escollo jurídico, que consiste en la necesidad de una resolución administrativa que otorgue pensión a su causante, lo cual

⁹ El artículo 680° del Código Civil establece que: "Desde el momento de la muerte de una persona, los bienes, derechos y obligaciones que constituyen la herencia se transmiten a sus sucesores".



Corte Suprema de Justicia de la República

es imposible jurídicamente pues su causante ya no es, obviamente, un sujeto de derecho respecto del cual se puedan emitir actos administrativos vinculantes.

El escollo jurídico es solo aparente, pues los herederos no solicitan propiamente que se otorgue pensión a su causante mediante una resolución declarativa, basada en el reconocimiento del cumplimiento de los requisitos legales, como pudo hacerlo en vida. Lo que plantean los herederos, es que se emita una resolución declarativa en la que se reconozca que el causante tuvo derecho a pensión mientras estuvo vivo, y en consecuencia, los montos pensionarios que debieron otorgársele en vida, deben ser pagados a ellos.

Los errores en la redacción de los escritos presentados por los herederos, en sede administrativa, o judicial, no pueden ser un impedimento para que el Estado comprenda cuál es el sentido del petitorio, que obviamente no está dirigido a vincular a una persona fallecida con una resolución administrativa. Por ejemplo, el artículo 4° del Texto Único Ordenado de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo, Decreto Supremo N° 013-2008-JUS, regula la suplencia de oficio en el proceso contencioso administrativo, en aquellos casos de deficiencias formales de las partes.

Es necesario reseñar, que en algunas de las sentencias emitidas en casos concretos referidos a esta pretensión, la demanda ha sido declarada improcedente por falta de legitimidad para obrar de los herederos demandantes, pues la relación material sería propiamente entre la Administración y el causante, lo que en estricto significa que es una relación material extinta pues una de las partes no existe.

Es cierto que los herederos demandantes no tuvieron, ni tienen luego de la muerte de su causante, legitimidad alguna en la relación de derecho previsional entre este y la Administración. Sin embargo, es muy importante hacer una precisión sutil pero necesaria, pues los herederos si tienen legitimidad en la relación material, con la Administración, respecto de la deuda de los montos de dinero de las pensiones devengadas, que el causante no cobró y que ellos heredaron.

Corte Suprema de Justicia de la República

El derecho a la pensión que el causante tuvo, y el cumplimiento de los requisitos legales correspondiente, son solo hechos que los herederos invocan para que sean reconocidos por el Poder Judicial, o la Administración, como fundamentos del mandato de pago del dinero efectivo a su favor.

No corresponde en este caso que el Poder Judicial, o la Administración, emita una decisión de reconocimiento retroactivo del derecho del causante, sino que es necesario que dicho reconocimiento sea el fundamento esencial por el cual se emite la resolución que ordena el pago de los montos devengados a los herederos.

3.6. El caso del causante que sí obtuvo una resolución que le otorgaba pensión

Este Pleno Jurisdiccional considera que, por idénticas razones a las expuestas en las líneas anteriores, los herederos de un causante que ya era un pensionista reconocido por resolución administrativa o judicial, tienen derecho a reclamar las pensiones devengadas y los intereses que se adeudaban a su causante.

Es posible que dichos devengados e intereses no estuvieran liquidados al momento de la muerte del causante, sin embargo dicha persona al morir ya tenía derecho de propiedad sobre dichos montos, que evidentemente solo se computan hasta el momento de la muerte.

3.7. ACUERDO PLENARIO

Los herederos ¿Están legitimados para reclamar el pago de la pensión de jubilación de su causante, quién había cumplido con los requisitos legales, pero en vida, no solicitó su reconocimiento?

El Pleno acordó por unanimidad:

Los herederos cuyo causante tenía derecho a la pensión de jubilación por haber cumplido los requisitos legales, están legitimados para solicitar el

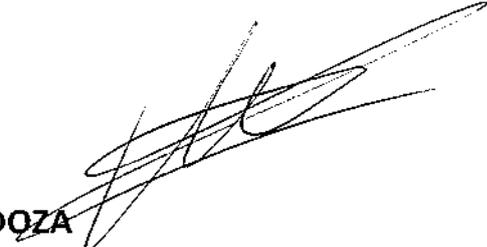


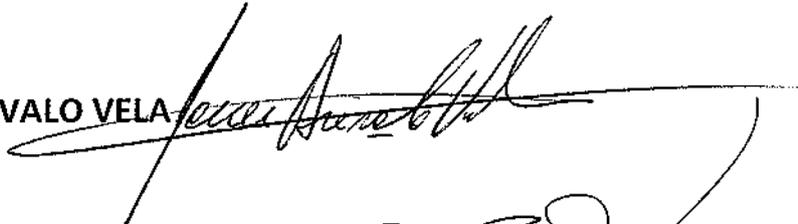
Corte Suprema de Justicia de la República

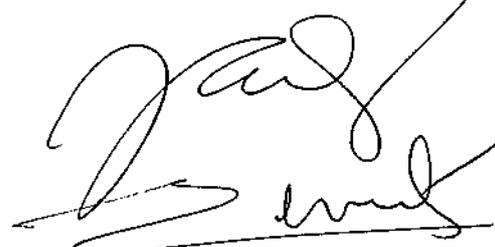
reconocimiento y el pago de las pensiones generadas hasta el deceso del mismo, más los intereses legales.

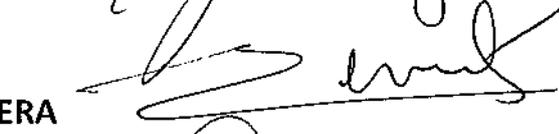
En consecuencia, los herederos pueden solicitar ante la Administración, o demandar ante el Poder Judicial vía proceso contencioso administrativo, que se declare el derecho a la pensión y se disponga el pago correspondiente de las pensiones generadas hasta la fecha de la muerte del causante, más los intereses legales.

Ss.


RODRÍGUEZ MENDOZA

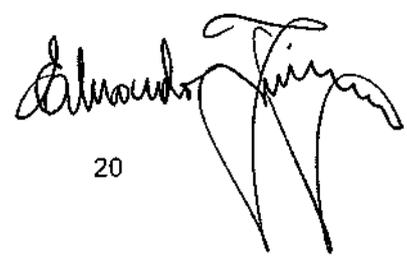

ARÉVALO VELA


TELLO GILARDI


CHUMPITAZ RIVERA


MONTES MINAYA


VINATEA MEDINA


YRIVARREN FALLAQUE



Corte Suprema de Justicia de la República

TORRES VEGA

MAC RAE THAYS

MORALES PARRAGUEZ

RODRÍGUEZ CHÁVEZ

RUEDA FERNÁNDEZ

DE LA ROSA BEDRIÑANA

MALCA GUAYLUPO

