

# SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 4 días del mes de marzo de 2010, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Landa Arroyo, Beaumont Callirgos y Eto Cruz, pronuncia la siguiente sentencia

### **ASUNTO**

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don César Arturo Inocente Torres contra la sentencia de la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 73, su fecha 30 de noviembre de 2006, que declara improcedente la demanda de autos.

#### ANTECEDENTES

El recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), solicitando que se declare inaplicable la Resolución 4146-2004-ONP/DC/DL 18846, de fecha 24 de septiembre de 2004, que le deniega la pensión por haber vencido el plazo de prescripción establecido por el artículo 13 del Decreto Ley 18846; y que por consiguiente, se le otorgue pensión de renta vitalicia por padecer de la enfermedad profesional de neumoconiosis, con arreglo a lo señalado por el Decreto Ley 18846, disponiéndose el pago de las pensiones devengadas e intereses legales.

La emplazada contesta la demanda alegando que la resolución cuestionada fue emitida de conformidad con el artículo 13 del Decreto Ley 18846, pues al actor le diagnosticaron la enfermedad profesional preexistente el 15 de mayo de 1998, mientras que su solicitud de renta vitalicia fue presentada el 19 de noviembre de 2002, es decir, cuando ya había transcurrido el plazo de prescripción previsto en dicha norma, razón por la cual se le denegó la renta vitalicia.

El Sexto Juzgado Civil de Lima, con fecha 28 de junio de 2006, declara fundada la demanda argumentando que el actor cumple con los supuestos exigidos por ley para al goce del beneficio de la pensión de renta vitalicia por haber acreditado padecer de la enfermedad profesional de neumoconiosis con el certificado médico que obra en autos.

La Sala Superior competente revoca la apelada y declara improcedente la demanda, por estimar que a la fecha de cese de su actividad laboral el actor no se encontraba amparado por el Decreto Ley 18846 y que si campliera los requisitos



exigidos, le correspondería gozar de la prestación y los beneficios estipulados en la Ley 26790.

### **FUNDAMENTOS**

#### Procedencia de la demanda

 En la STC 1417-2005-PA/TC, 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 el goce de tal derecho, y que la titularidad del derecho invocado debe estar suficientemente acreditada para que sea posible emitir pronunciamiento.

## Delimitación del petitorio

2. En el presente caso, el demandante solicita que se le otorgue renta vitalicia por enfermedad profesional, conforme al Decreto Ley 18846, por padecer de la enfermedad profesional de neumoconiosis. En consecuencia, su pretensión está comprendida en el supuesto previsto en el fundamento 37.b) de la citada sentencia, motivo por el cual este Colegiado analizará el fondo de la controversia.

#### Análisis de la controversia

# Acreditación de la enfermedad profesional de neumoconiosis

3. Este Colegiado ha establecido como uno de los precedentes vinculantes en la STC 02513-2007-PA/TC (Caso Hernández Hernández), en lo concerniente a la acreditación de la enfermedad profesional para el otorgamiento de una pensión vitalicia, que esta deberá ser acreditada únicamente mediante examen o dictamen médico emitido por una Comisión Médica Evaluadora de Incapacidades del Ministerio de Salvá, de EsSalud o de una EPS, conforme lo señala el artículo 26 del Decreto Ley 19990.

### escripción de la pensión vitalicia

Respecto de la solicitud del demandante, rechazada por la OMP invocando un plazo de prescripción, cabe precisar que este Tribunal en los precedentes vinculantes detallados en el fundamento 3 ha determinado como regla sustancial que no existe plazo de prescripción para solicitar el otorgamiento de una pensión vitalicia



conforme al Decreto Ley 18846, ya que el acceso a una pensión forma parte del contenido constitucionalmente protegido por el derecho fundamental a la pensión, que tiene, como todo derecho fundamental, carácter imprescriptible.

- 5. Resulta pertinente señalar que el Decreto Ley 18846 fue derogado por la Ley 26790, publicada el 17 de mayo de 1997, que estableció en su Tercera Disposición Complementaria que las reservas y obligaciones por prestaciones económicas del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, regulado por el Decreto Ley 18846, serían transferidas al Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo administrado por la ONP.
- 6. Mediante el Decreto Supremo 003-98-SA, vigente desde el 14 de abril de 1998, se aprobaron las Normas Técnicas del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgos, cuyo artículo 3 define enfermedad profesional como todo estado patológico permanente o temporal que sobreviene al trabajador como consecuencia directa de la clase de trabajo que desempeña o del medio en que se ha visto obligado a trabajar.
- 7. Asimismo, con el Informe de Evaluación de Incapacidad del Decreto Ley 18846, emitido por la Comisión Evaluadora de Incapacidades de EsSalud de fecha 30 de julio de 2004, obrante a fojas 5, se acredita que el actor adolece de neumoconiosis en primer estadio de evolución, con 59% de incapacidad.
- 8. Al respecto, a fojas 4 obra el certificado de trabajo expedido por la Empresa William J. Tufino Córdova (Contratistas Mineros), donde se evidencia la existencia de la relación laboral que mantuvo el actor al haber laborado en el cargo de maestro perforista desde el 1 de febrero de 1997 hasta el 28 de febrero de 1999, es decir, durante la vigencia de la Ley 26790, por lo que se encontró protegido por los beneficios de la mencionada norma, lo que acarreó la obligación por parte del empleador de contratar la cobertura ante los riesgos profesionales del demandante y de los demás trabajadores de dicha empresa.
- 9. Cabe recordar que el artículo 19 de la Ley 26790 del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo establece que en el caso de otorgamiento de las pensiones de invalidez temporal o permanente, así como de sobrevivientes y gastos de sepelio, como consecuencia de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales de los afiliados, podrá la entidad empleadora contratar libremente con la ONP o con empresas de seguros debidamente acreditadas.



- 10. Mediante resolución de fecha 30 de marzo de 2009, que corre a fojas 12 del cuaderno del Tribunal, se ordenó al empleador que precise con cuál entidad contrató el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo a favor de sus trabajadores en el año 1999.
- 11. Sobre el particular, este Tribunal en la STC 10063-2006-PA/TC, antecesora del precedente aplicable al caso de autos, ha precisado que ante el incumplimiento de la inscripción en el Registro u otras obligaciones de cargo de la entidad empleadora, como la contratación del seguro para la totalidad de los trabajadores o de un seguro con cobertura insuficiente, el Estado asume un rol activo y no solamente de supervisión frente a la ineficacia de la protección de riesgos, estableciendo que la ONP y EsSalud deben otorgar las prestaciones que les correspondan, materializándose la responsabilidad del empleador en el derecho de repetición que tienen las entidades, a fin de recuperar el costo de las prestaciones, pensiones e intereses legales sin perjuicio de la responsabilidad civil frente al trabajador y sus beneficiarios por los daños y perjuicios irrogados.
- 12. Una interpretación a la luz de lo consagrado por el artículo 11 de la Constitución resalta el rol que asume el Estado en la protección del derecho fundamental a la pension y de su intervención ante la posible desprotección del trabajador con el objeto de lograr la eficacia de este derecho fundamental. Por ello, sujetarnos a la exigencia legal del requisito de la inscripción en el Registro pertinente para hacer efectiva la cobertura supletoria (recogida en el fundamento 41 del precedente vinculante recaído en la STC 025/3-2007-PA/TC) convertiría en ilusoria la concretización del derecho que el actor acredita, dado que dicho requisito no se condice con el planteamiento de una protección amplia planteada por este Colegiado, pues la responsabilidad de exigir la inscripción del empleador en el Registro correspondiente recae en el propio Estado mediante el mecanismo de control previsto a cargo de la Autoridad Administrativa de Trabajo.
- 13. Por ello, en los casos en que se acredite el derecho del demandante a percibir una pension vitalicia por enfermedad profesional y que se demuestre que el empleador incumplió la obligación de contratar la cobertura del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo y con la inscripción en el Registro de Entidades Empleadoras que desarrollan actividades de Alto Riesgo, operará la cobertura supletoria establecida en el artículo 88 del Decreto Supremo 909-97-SA, asumiendo la responsabilidad del pago de dicha prestación la Oficina de Normalización Previsional, sin perjuicio de las sanciones administrativas derivadas de la falta de contratación del seguro o de una contratación de cobertura insuficiente que



correspondan al empleador, quien deberá asumir el costo de las prestaciones que se genere y que supletoriamente sean de cargo de la ONP.

- 14. En tal sentido, mediante resolución de fecha 7 de septiembre de 2009, que corre a fojas 15 del cuaderno del Tribunal, se solicitó a la Subdirección de Registros Generales y Pericias del Ministerio de Trabajo y Promoción Social del Empleo que informe si el contratista minero William J. Tufino Córdova se encontraba inscrito en el mencionado Registro, requerimiento que fue respondido mediante el documento de fojas 17, señalándose que no se encontraba registrado.
- 15. En consecuencia, haciendo efectiva la cobertura supletoria le corresponde a la Oficina de Normalización Previsional asumir la responsabilidad del pago de la prestación referida a la pensión de invalidez, sin perjuicio de las sanciones administrativas derivadas de la falta de contratación del seguro o de una contratación de cobertura insuficiente por parte del empleador, dado que, ha quedado demostrado en autos, mediante prueba idónea, que el demandante adolece de la enfermedad profesional de neumoconiosis y que realizó labores de riesgo.
- 16. Al respecto, el artículo 18.2.1 del Decreto Supremo 003-98-SA define la invalidez parcial permanente como la disminución de la capacidad para el trabajo en una proporción igual o superior al 50% pero menor a los 2/3 (66.66%), razón por la cual corresponde una pensión de invalidez vitalicia mensual equivalente al 50% de la remuneración mensual.
- 17. En consecuencia, advirtiéndose de autos que el demandante estuvo protegido durante su actividad laboral por los beneficios de la citada Ley 26790 y Decreto Supremo 003-98-SA., le corresponde gozar de la prestación estipulada y percibir una pensión de invalidez parcial permanente, equivalente al 50% de su remuneración mensual, en atención a la incapacidad orgánica funcional que padece a consecuencia de la neumoconiosis (silicosis) en primer estadio de evolución.

En cuanto a la fecha en que se genera el derecho, este Tribunal estima que la contingencia debe establecerse desde la fecha del pronunciamiento de la Comisión Médica del Ministerio de Salud,-30 de julio de 2004- que aoredita la existencia de la enfermedad profesional, dado que el beneficio deriva justamente del mal que aqueja el recurrente, y es a partir de dicha fecha que se debe abonar la pensión en concordancia con lo dispuesto por el artículo 19 del Decreto Supremo 003-98-SA., al haberse calificado como prueba idónea el examen médico de fojas 5.



# Pago de los intereses legales

- 19. Respecto a los intereses legales, este Colegiado ha establecido como precedente vinculante en la STC 05430-2006-PA que el pago de dicho concepto debe efectuarse conforme a la tasa establecida en el artículo 1246 del Código Civil.
- 20. En la medida en que se ha acreditado que la emplazada ha vulnerado el derecho constitucional a la pensión, corresponde, de conformidad con el artículo 56° del Código Procesal Constitucional, ordenar que dicha entidad asuma los costos procesales, sin perjuicio de repetir contra el empleador por el monto que se determine en ejecución de sentencia.

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

#### **HA RESUELTO**

- 1. Declara FUNDADA la demanda.
- 2. Ordenar que la Oficina de Normalización Previsional otorgue al recurrente la pensión de invalidez por enfermedad profesional con arreglo a la Ley 26790 y sus normas complementarias y conexas, a partir del 30 de julio de 2004, conforme a los fundamentos de la presente sentencia, abonando los respectivos pagos de las pensiones devengadas, intereses legales y costos procesales.

Publíquese y notifiquese.

SS.

LANDA ARROYO BEAUMONT CALLIRGOS ETO CRUZ

Lo que certific

DR. VICTOR ANDRES ALVAMORA CARDEN



# FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO BEAUMONT CALLIRGOS

Emito el presente fundamento de voto por las razones que seguidamente paso a exponer.

- 1. En la STC 10063-2006-PA este Tribunal dejó sentado, al evaluar la responsabilidad del Estado en el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR), que el diseño normativo estableció que las consecuencias producidas por los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en los afiliados regulares del Seguro Social de Salud, son de responsabilidad del empleador que desarrolla actividades de riesgo, y por ello se encuentra obligado a contratar la cobertura de salud y de invalidez y sepelio.
- 2. En aquella ocasión se precisó que lograr la plena eficacia del artículo 11.º de la Constitución, el cual establece que el Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, implicaba "un funcionamiento eficiente de las entidades encargadas de otorgar las prestaciones, a fin de garantizar un acceso real." Asimismo, se menciono que "De nada vale que el Estado diseñe un mecanismo para la protección de riesgos profesionales y delegue en privados el acceso a un derecho fundamental, pensión o protección a la salud, si la estructura legislativa no permite el goce efectivo del derecho." (fundamento 121).
- 3. Bajo dicha premisa es que se señaló que el Estado a través de su accionar en diversos ámbitos busca hacer efectiva la protección en materia de riesgos profesionales. Por un lado, es el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) la entidad encargada de supervisar la obligación de contratar el SCTR e imponer las sanciones administrativas que correspondan. Para ello, entre otras herramientas, cuenta con la información del registro de entidades empleadoras que desarrollan actividades de alto riesgo. Por otro, se regula el otorgamiento de una cobertura supletoria que se brinda a través de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) y de EsSalud, para las prestaciones de pensiones y salud, respectivamente.

Pese a los mecanismos adoptados por el Estado en la regulación del SCTR, este Tribunal constató que las medidas no eran suficientes. Así señaló "que la cobertura supletoria que recae en la ONP, como ente estatal encargado de la calificación de las pensiones de invalidez por riesgos profesionales, solo se



circunscribe a los riesgos por invalidez total permanente y pensión de sobrevivencia, y opera siempre que la entidad se encuentre inscrita. Tal situación no se condice con la protección amplia que se plantea legislativamente, pues justamente es deber del Estado hacer eficaz el derecho fundamental, finalidad que no se cumple exigiendo la inscripción del empleador en el Registro de Entidades Empleadoras que desarrollan actividades de riesgo para que opere la cobertura supletoria dado que para ello se ha previsto un mecanismo de control que está a cargo de la Autoridad Administrativa de Trabajo (AAT)." (fundamento 124). Es decir, se comprobó que la cobertura supletoria estaba limitada solo a cubrir los riesgos por invalidez total permanente y pensión de sobrevivencia; y que la inscripción – como condición para que opere la mencionada cobertura – no contribuía a dotar de plena eficacia al derecho fundamental a la pensión en el sistema de protección de riesgos.

- 5. Conforme a lo indicado, y a pesar que en opinión del Tribunal "[...] el Estado asume un rol activo y no solamente de supervisión frente a la ineficacia de la protección de riesgos, se estableció como regla que la cobertura supletoria de la ONP prevista en el artículo 88.º del Decreto Supremo 009-97-SA también comprende a los riesgos por invalidez temporal e invalidez parcial permanente, si la entidad empleadora se encuentra inscrita en el Registro de Entidades Empleadoras que desarrollan actividades de riesgo. En estos casos, la ONP ha de repetir contra la entidad empleadora por el valor actualizado de las prestaciones. Cabe agregar que en el fallo de la sentencia en comentario se exhorta al Congreso de la República a fin que estudie la problemática advertida sobre la cobertura supletoria, con el objeto que se puedan superar las deficiencias señaladas por el Colegiado en el diseño legal del SCTR, y con ello se logre un acceso real a la pensión conforme al artículo 11.º de la Constitución.
- 6. Debe anotarse que dicha fórmula, que repite la previsión legal de la inscripción en el registro como condición para que opere la cobertura, estuvo pensada para un escenario ideal en el cual las empleadoras cumplan con la obligación de inscripción administrativa, y de ese modo, ante la falta de suscripción del SCTR o la contratación de una cobertura insuficiente, se haga efectiva la presencia del Estado como responsable del derecho fundamental.



Es evidente que el tratamiento legal de la inscripción en el registro de entidades empleadoras que realizan actividades de riesgo tiene por objeto que el Estado pueda realizar de manera eficiente el control respectivo a través de la Autoridad Administrativa de Trabajo y, de ser el caso, aplicar las sanciones correspondientes por las infracciones previstas legalmente; además de dejar expedita la vía para el recupero del monto de las prestaciones a las empleadoras por parte de las entidades estatales. Esta finalidad, plausible desde el punto de vista descrito, no permite alcanzar una eficaz protección del derecho fundamental a la pensión puesto que en una realidad como la que se vive en el

país un gran sector de empleadores no cumple a cabalidad con las obligaciones laborales; y si se tiene en cuenta que la inscripción en este esquema se convierte en un elemento trascendental para el acceso a la prestación, sea pensionaria o de salud, no resulta razonable que el goce del derecho fundamental dependa exclusivamente de la conducta del empleador frente a las obligaciones administrativas impuestas por el diseño del SCTR, más aún si se desconoce los resultados de la actividad contralora de la Autoridad de Trabajo.

- 8. En el contexto aludido, es pertinente mencionar, que mediante Resolución Ministerial N.º 074-2008-TR, de fecha 7 de marzo de 2008, se simplificó el procedimiento de inscripción de las entidades empleadoras que desarrollan actividades de riesgo ante la AAT estableciendo que la obligación de inscripción a que se refiere el artículo 87.º del Decreto Supremo N.º 009-97-SA, se considera cumplida por aquellos empleadores obligados a utilizar la planilla electrónica, que declaren en ella los establecimientos en los que se desarrollan actividades de riesgo. Con esta precisión legal, actualmente la inscripción en el registro no puede ser entendida como un requisito para brindar la cobertura supletoria dado que la misma se cumple con una simple declaración en la planilla electrónica y no en un registro ad hoc, tal como fue concebido por la normativa del SCTR.
- 9. Este Tribunal en la STC 02513-2007-PA estableció como precedente vinculante las directrices para que opere la cobertura supletoria del SCTR, ratificando los alcances de la regla originalmente concebida en la STC 10063-2006-PA, vale decir que la cobertura también comprende a los riesgos por invalidez temporal e invalidez parcial permanente, siempre que la empleadora se encuentre inscrita en el Registro de Entidades Empleadoras que desarrollan actividades de riesgo. Sin embargo, en el caso concreto se está frente a un supuesto que difiere del presupuesto normativo mencionado, en tanto –tal como se ha precisado supra–, la inscripción en el registro ya no puede ser entendida como una condición para operatividad de la cobertura supletoria.
- 10. Mediante resolución de fecha 7 de setiembre de 2009, se solicitó a la Subdirección de Registros Generales y Pericias del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo que informe si el contratista minero William J. Tufino Córdova se encontraba inscrito en el mencionado registro, requerimiento que fue respondido mediante el oficio 519-2009-MTPE/2/12.242 (fs. 17 del cuaderno del Tribunal Constitucional), el que consigna que dicho empleador no se encontraba registrado.



Esta situación activa la protección supletoria del Estado, pese a que en este caso no sea de aplicación el precedente vinculante previsto en la STC 02513-2007-PA, en lo que concierne a la naturaleza de la inscripción como requisito para que se brinde protección al derecho fundamental a la pensión del actor, pues tal



como se ha advertido la inscripción en el registro no puede ser entendida como un requisito para brindar la cobertura supletoria, dado que en lugar de optimizar el acceso al derecho fundamental lo sujeta a exigencias administrativas que no encuentran asidero en la normativa vigente debido a que dicha inscripción opera vía declaración jurada.

12. En el supuesto presentado corresponde a la ONP otorgar la cobertura supletoria por ser el Estado en quien recae la obligación de acceso al derecho fundamental, al verificarse que el actor se encuentra afectado de neumoconiosis conforme al Informe de Evaluación Médica de Incapacidad de EsSalud de fecha 30 de julio de 2004 (fs. 5) corroborado por la Resolución 000004146-2004-ONP/DC/DL 18846 (fs. 3).

En consecuencia, mi voto es porque se declare FUNDADA la demanda.

S.

**BEAUMONT CALLIRGOS** 

Lo que certifico

DR. VICTOR ANDRES ALZAMORA CARDENAS