



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05141-2007-PA/TC

LA LIBERTAD

SANTIAGO SIGUENZA OLÓRTEGUI

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 22 días del mes de enero 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 Santiago Siguenza Olórtégui contra la sentencia expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, de fojas 248, su fecha 29 de agosto de 2007, que declaró 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 1594-2006-ONP/DC/DL 18846, de fecha 21 de marzo de 2006, y que en consecuencia se le otorgue renta vitalicia por enfermedad profesional con arreglo al Decreto Ley 18846 y su reglamento. Asimismo, solicita que se disponga el pago de los devengados, los intereses legales y los costos del proceso.

La emplazada contesta la demanda alegando que al solicitar el otorgamiento de la prestación el actor no se encontraba sujeto a cobertura, toda vez que la misma se extiende solo hasta tres años después de haber cesado en sus labores, de conformidad con el artículo 13 del Decreto Ley 18846; por lo que habiendo vencido en exceso el plazo establecido, al actor no le corresponde percibir la prestación solicitada.

El Cuarto Juzgado Civil de Trujillo, con fecha 24 de abril de 2007, declara fundada la demanda por considerar que se ha acreditado fehacientemente que el actor padece de enfermedad profesional y que laboró como obrero en centros mineros durante la vigencia del Decreto Ley 18846.

La Sala Superior competente, revocando la apelada, declaró improcedente la demanda por estimar que el actor no ha agotado la vía administrativa, requisito indispensable para recurrir a la vía judicial de conformidad con lo establecido en el artículo 18 de la Ley 27584.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05141-2007-PA/TC

LA LIBERTAD

SANTIAGO SIGUENZA OLÓRTEGUI

FUNDAMENTOS

§ Procedencia de la demanda

1. 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 pretende que se le otorgue renta vitalicia por enfermedad profesional, conforme al Decreto Ley 18846; en consecuencia, su pretensión está comprendida en el supuesto previsto en el fundamento 37.b) de la citada sentencia, motivo por el cual corresponde analizar el fondo de la cuestión controvertida.

§ Análisis de la controversia

3. Este Colegiado, en el precedente vinculante recaído en la STC 02513-2007-PA/TC, unificó los criterios para la aplicación del Régimen de Protección de Riesgos Profesionales (accidentes de trabajo y enfermedades profesionales).
4. 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.
5. Mediante el Decreto Supremo 003-98-SA se aprobaron las Normas Técnicas del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR). En el artículo 3 se define enfermedad profesional como todo estado patológico permanente o temporal que sobreviene al trabajador a consecuencia directa de la clase de trabajo que desempeña habitualmente o del medio en que se ha visto obligado a trabajar.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05141-2007-PA/TC

LA LIBERTAD

SANTIAGO SIGUENZA OLÓRTEGUI

6. En la misma sentencia se ha ratificado como precedente vinculante que en los procesos de amparo referidos al otorgamiento de una pensión vitalicia conforme al Decreto Ley 18846 o de una pensión de invalidez conforme a la Ley 26790, la enfermedad profesional únicamente podrá ser acreditada mediante dictámenes o exámenes médicos emitidos por una Comisión Médica Evaluadora de Incapacidades del Ministerio de Salud, de EsSalud o de una EPS, conforme lo señala el artículo 26 del Decreto Ley 19990, documentos que constituyen la única prueba idónea para acreditar que una persona padece de una enfermedad profesional.
7. En autos (f. 11), obra el Informe de Evaluación Médica emitido por la Comisión Médica Evaluadora y Calificadora del Hospital IV Víctor Lazarte Echegaray de EsSalud, de fecha 26 de julio de 2006, mediante el cual se acredita que el demandante padece de neumoconiosis con 78% de menoscabo.
8. De otro lado, cabe señalar que mediante Resolución de fecha 13 de agosto de 2008, se solicitó a la Empresa Servicios Complementarios Capricornio S.R.L. que informe acerca de la compañía aseguradora con la cual contrató el SCTR a favor de sus trabajadores en el año 2003, pedido que no mereció respuesta de parte de la indicada empresa. Con igual finalidad, mediante Resolución de fecha 28 de noviembre de 2008, se ofició a la ONP con el objeto que informe si contrató el SCTR con Empresa Servicios Complementarios Capricornio S.R.L., solicitud que tampoco fue atendida oportunamente.
9. El certificado de trabajo de fojas 3, expedido por la mencionada ex empleadora, acredita la relación laboral mantenida por el actor durante el año 2003, lo que acarreo la obligación de contratar con una entidad aseguradora la cobertura de riesgos profesionales para el demandante y los demás trabajadores. En efecto, de acuerdo con el artículo 19 de la Ley 26790 y el artículo 82 del Decreto Supremo 009-97-SA la contratación del referido seguro es obligatoria y su fiscalización debe estar en manos del Ministerio de Trabajo y Promoción Social (ahora Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo), de conformidad con el artículo 87 de la norma reglamentaria, a través de la inscripción en el registro que administra la Autoridad de Trabajo. Es importante mencionar que a partir de dicha actividad se ha establecido la forma y el modo en que el Estado participa en el ámbito de los riesgos profesionales.
10. En la STC 10063-2006-PA este Tribunal dejó sentado, al evaluar la responsabilidad del Estado en el SCTR, que el diseño normativo estableció que las consecuencias producidas por los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05141-2007-PA/TC

LA LIBERTAD

SANTIAGO SIGUENZA OLÓRTEGUI

afiliados regulares del Seguro Social de Salud son de responsabilidad del empleador que realiza actividades de riesgo, y por ello se encuentra obligado a contratar la cobertura de salud y de invalidez y sepelio.

11. En aquella ocasión se precisó que lograr la plena eficacia del artículo 11 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 mencionó 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, a una pensión o protección a la salud, si la estructura legislativa no permite el goce efectivo del derecho”* (fundamento 121).
12. Sentada dicha premisa, se señaló que el Estado obra 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 ONP y de EsSalud, para las prestaciones de pensiones y salud, respectivamente.
13. 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05141-2007-PA/TC

LA LIBERTAD

SANTIAGO SIGUENZA OLÓRTEGUI

14. 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 del Decreto Supremo 009-97-SA también comprende 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 de la Constitución.
15. 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.
16. 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 ejercer 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.
17. En el contexto aludido, es pertinente mencionar que mediante Resolución Ministerial 074-2008-TR, de fecha 7 de marzo de 2008, se simplificó el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05141-2007-PA/TC

LA LIBERTAD

SANTIAGO SIGUENZA OLÓRTEGUI

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 del Decreto Supremo 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.

18. Este Tribunal en la STC 02513-2007-PA sentó precedente estableciendo 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 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 la operatividad de la cobertura supletoria.
19. Mediante resolución de fecha 6 de abril de 2009, se solicitó a la Subdirección de Registros Generales y Pericias del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo que informe si INCIMET S.A. se encontraba inscrita en el mencionado Registro, requerimiento que fue respondido mediante el oficio 1543-2009-MTPE/4/10.1 (ff. 15, 16 y 17 del cuaderno del Tribunal Constitucional), el que consigna que dicha empleadora no se encontraba registrada.
20. 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 en el fundamento 17, 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.
21. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05141-2007-PA/TC

LA LIBERTAD

SANTIAGO SIGUENZA OLÓRTEGUI

verificarse que el actor se encuentra afectado de neumoconiosis, conforme se ha precisado en el fundamento 7 *supra*.

22. Por tanto, advirtiéndose de autos que el demandante estuvo protegido durante su actividad laboral por los beneficios del Decreto Ley 18846, le corresponde gozar de la prestación estipulada por su norma sustitutoria y percibir una pensión de *invalidez permanente total* equivalente al 70% de su remuneración mensual, en atención a la incapacidad orgánica funcional que padece a consecuencia de la neumoconiosis en segundo estadio de evolución.
23. En cuanto a la fecha en que se genera el derecho, este Colegiado considera que la contingencia debe establecerse desde la fecha del pronunciamiento de la Comisión Médica de Evaluación y Calificación de Invalidez, dado que el beneficio deriva justamente del mal que aqueja al demandante, y es a partir de dicha fecha que se debe abonar la pensión vitalicia –antes renta vitalicia- en concordancia con lo dispuesto por el artículo 19 del Decreto Supremo 003-98-SA.
24. Respecto a los intereses legales, en la STC 05430-2006-PA, del 10 de octubre de 2008, se ha establecido que ellos deben ser pagados de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1246 del Código Civil.
25. En lo que se refiere al pago de los costos procesales, dicho concepto se abonará conforme al artículo 56 del Código Procesal Constitucional.
26. Por consiguiente, acreditándose la vulneración del derecho invocado, corresponde estimar la demanda.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la violación del derecho a la pensión, ordena a la Oficina de Normalización Provisional que cumpla con otorgar al demandante la pensión de invalidez que le corresponde por concepto de enfermedad profesional, con arreglo a la Ley 26790 y sus normas complementarias y conexas, desde el 26 de julio de 2006, conforme a los fundamentos de la presente sentencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05141-2007-PA/TC

LA LIBERTAD

SANTIAGO SIGUENZA OLÓRTEGUI

Asimismo, dispone que se le abonen los devengados, los intereses legales a que hubiere lugar, así como los costos procesales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LANDA ARROYO
BEAUMONT CALLIRGOS
ETO CRUZ

Lo que certifico.

DR. VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR