EXP. N.° 08919-2006-PA/TC
LIMA
GUMERSINDO ANGULO ARONTICO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 29 días del mes de noviembre de 2007, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Mesía Ramírez, Vergara Gotelli y Calle Hayen, con el fundamento de voto del magistrado Vergara Gotelli, que se agrega, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Gumersindo Angulo Arontico contra la resolución de la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 150, su fecha 22 de noviembre de 2005, que declara improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) con el objeto que se declaren inaplicables las Resoluciones 2688-2004-GO/ONP y 0000160-2004-ONP/DC/DL 18846, que declararon el abandono del proceso administrativo e infundada la apelación interpuesta, respectivamente, respecto a la solicitud de renta vitalicia por enfermedad profesional, conculcando su derecho a la seguridad social; y que, por consiguiente, se expida resolución de otorgamiento de pensión de renta vitalicia y los devengados generados.

Manifiesta que inició el trámite administrativo de renta vitalicia por padecer neumoconiosis en primer estadio, conforme consta del examen médico ocupacional de fecha 7 de noviembre de 2001, el cual fue presentado en el procedimiento administrativo iniciado; que la entidad previsional le solicitó que se presente para una evaluación médica, pero que no pudo asistir por motivos personales; y que, por tal circunstancia, se declaró el abandono del trámite de la renta vitalicia ocasionándole un enorme daño moral y económico, lo que implicó la denegatoria de la pensión vitalicia.

La emplazada señala que las resoluciones cuestionadas han sido expedidas conforme al principio de legalidad, puesto que el ordenamiento procesal administrativo establece que al paralizarse el proceso por más de treinta días se debe declarar su abandono, lo cual ha ocurrido puesto que el demandante no se presentó a la evaluación médica para el reconocimiento de su estado de salud y el consecuente otorgamiento del derecho.

El Vigésimo Cuarto Juzgado Civil de Lima, con fecha 21 de junio de 2004, declara improcedente la demanda por estimar que lo cuestionado por el demandante fue

el abandono del trámite, mas no la decisión de la Administración de concurrir a la evaluación médica con fines de reconocimiento de un derecho.

La recurrida confirma la apelada por considerar que al contener la demanda una pretensión de naturaleza administrativa, ésta debe ser ventilada en un proceso ordinario conforme a la ley de la materia y no en la vía excepcional del amparo.

FUNDAMENTOS

§ Evaluación y delimitación del petitorio

1. En la STC 1417-2005-PA este Tribunal ha delimitado los lineamientos jurídicos que permiten ubicar las pretensiones que, por pertenecer al contenido esencial dicho derecho fundamental o estar directamente relacionadas a él, merecen protección a través del proceso de amparo.

2. En el presente caso el demandante pretende que le sea otorgada la pensión de renta vitalicia por enfermedad profesional dentro de los alcances del Decreto Ley 18846; en consecuencia, su pretensión está comprendida en el supuesto previsto en el fundamento 37.b de la STC 1417-2005-PA, motivo por el cual procede analizar el fondo de la cuestión controvertida.

§ Análisis de la controversia

3. El actor señala que el acto lesivo a su derecho fundamental se ha configurado con la expedición de las Resoluciones 2688-2004-GO/ONP y 0000160-2004-ONP/DC/DL 18846 (fojas 2 y 3), mediante las cuales se declara el abandono del trámite iniciado y se desestima la apelación interpuesta contra la decisión administrativa, de conformidad con el artículo 191 de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, teniendo en consideración que la entidad previsional solicitó al demandante que se apersone a EsSalud para llevar a cabo la evaluación médica para determinar el reconocimiento del derecho pensionario y éste no cumplió con el requerimiento.

4. Este Colegiado considera que no es exigible el agotamiento de la vía administrativa previa cuando el derecho fundamental a la pensión tiene naturaleza alimentaria, pues esta exigencia podría convertir en irreparable la agresión constitucional[1]. A partir de dicho criterio uniforme y reiterado se han resuelto controversias en las cuales los demandantes acuden a la vía del amparo para solicitar el reconocimiento de una pensión, sea de jubilación, de sobrevivientes o de invalidez sin transitar por la vía administrativa.[2] En tales supuestos se verifica la titularidad del derecho a la pensión y su presunta lesión, analizando para ello el cumplimiento de los requisitos legales de acceso a una

[1] STC 00303-2005-PA.
[2] SSTC 01517-2005-PA, 07128-2005-PA y 04363-2006-PA.

pensión, como ocurre en el caso de la jubilación en el que se exige determinada edad y años de aportes, o la verificación de la incapacidad laboral derivada de una enfermedad profesional, como en la pensión de invalidez (renta vitalicia) .

5. Con relación a la determinación de la incapacidad laboral en los casos de renta vitalicia por enfermedad profesional, conforme al Decreto Ley 18846, este Tribunal Constitucional señaló en la STC 1008-2004-AA que: "De acuerdo con los artículos 191° y siguientes del Código Procesal Civil, de aplicación supletoria a los procesos constitucionales, el examen médico-ocupacional que practica la Dirección General de Salud Ambiental–Salud Ocupacional del Ministerio de Salud, constituye prueba suficiente y acredita la enfermedad profesional que padece el recurrente, conforme a la Resolución Suprema N.° 014-93-TR, publicada el 28 de agosto de 1993, que recoge los Lineamientos de la Clasificación Radiográfica Internacional de la OIT para la Evaluación y Diagnóstico de la Neumoconiosis, requiriendo el demandante atención prioritaria e inmediata, por lo que no es exigible la certificación por la Comisión Médica Evaluadora de Incapacidades de EsSalud". El contexto en que se produjo dicho análisis estuvo dado por la inoperancia de la entidad competente para la realización de los exámenes médicos y la expedición del correspondiente dictamen con fines previsionales. En dicho escenario se consideró viable que se pueda demostrar la enfermedad profesional para acceder a una renta vitalicia con otros documentos distintos al expedido por la Comisión Médica Evaluadora de Incapacidades, tal como lo preveía la legislación sobre la materia. Sin embargo, la afirmación referida a la inexigibilidad de la certificación de la comisión citada no debe ser entendida como la sustitución de un documento por otro, ni como la posibilidad de demostrar la enfermedad profesional con cualquier instrumento, sino exclusivamente con aquellos emitidos por la autoridad pública competente. Tal situación está corroborada con la STC 1459-2005-PA, en el sentido que "(...) conforme a la norma general contenida en el artículo 26.° del Decreto Ley N.° 19990, modificado por la Ley N.° 27023, cuando el asegurado del Sistema Nacional de Pensiones solicite una pensión de invalidez, para acreditar la misma basta la presentación del Certificado Médico de Invalidez emitido por el Instituto Peruano de Seguridad Social –hoy EsSalud –, los establecimientos de salud pública del Ministerio de Salud o las Entidades Prestadoras de Salud constituidas según Ley N.° 26790, de acuerdo con el contenido que la ONP apruebe, previo examen de una Comisión Médica nombrada al efecto, en cada una de dichas entidades".

6. Es deber del Estado brindar convenientes servicios a la ciudadanía y esto incluye la obligación que tienen las entidades de cumplir adecuadamente con las funciones que le han sido asignadas. De este modo disminuirían las arbitrariedades que comete la Administración y el ciudadano podría recobrar esa confianza en sus instituciones, lo que permitiría que el aparato estatal funcione de manera ordenada. En el caso de la calificación de pensiones de invalidez, conforme a lo establecido por el artículo 26 del Decreto Ley 19990, es la Comisión Médica Evaluadora de Incapacidades de los establecimientos de salud

pública del Ministerio de Salud o de Entidades Prestadoras de Salud o de EsSalud, el órgano competente para realizar la evaluación médica y establecer mediante un dictamen la incapacidad laboral que ocasiona el estado de salud del posible beneficiario. Esta forma en que opera el reconocimiento de las pensiones de invalidez es aplicable *mutatis mutandis,* a las pensiones de renta vitalicia en las que su otorgamiento se encontraba sujeto a la declaración de incapacidad practicada por una Comisión Evaluadora de Incapacidades[3], lo que evidencia que en un contexto de adecuado funcionamiento de las instituciones, organismos y dependencias estatales en la que cada entidad cumpla con las funciones y responsabilidades que le han sido fijadas, correspondería que la evaluación médica sea practicada conforme el diseño legislativo, siendo ésta una meta a la cual se debe propender para evitar, justamente, crear mecanismos alternos con el objeto de responder ante las arbitrariedades del poder público y lograr la eficacia de los derechos fundamentales.

7. Al analizar el caso concreto se advierte que el demandante, en ejercicio de su derecho de petición, recurrió a la entidad previsional y solicitó una pensión de renta vitalicia para lo cual aquélla, en base al principio de impulso de oficio, inherente a la Administración, le requirió la acreditación de la incapacidad por enfermedad profesional, comunicándole que tenía que apersonarse al Hospital Alberto Sabogal de EsSalud para llevar a cabo la evaluación médica relacionada con la solicitud pensionaria; pese a ello, el demandante no asistió a la cita médica. Esto se encuentra comprobado con lo consignado por el actor en su escrito de demanda (fojas 17), en el que manifiesta que no se apersonó a la evaluación por "motivos personales". Debido a ello, y en aplicación del artículo 191 de la Ley de Procedimiento Administrativo General, se declaró el abandono del proceso al transcurrir treinta días sin que el administrado cumpla con el trámite requerido, decisión que fue impugnada por el actor y luego confirmada en segunda instancia administrativa.

8. Lo indicado permite concluir que la actuación de la Administración no ha caído en los excesos de la arbitrariedad y, muy por el contrario, se ha enmarcado dentro de las facultades que le han sido asignadas por el legislador, conforme al artículo 7, inciso a) del Reglamento de la Organización y Funciones de la ONP, aprobado por la Resolución Suprema 306-2001-EF, que señala como una de las funciones de la entidad calificar, reconocer, otorgar y pagar derechos pensionarios de los sistemas previsionales, con arreglo a ley. Es, precisamente, el cumplimiento de la legislación procesal administrativa lo que configuró una declaración de abandono del trámite iniciado, originado en la injustificada decisión del demandante de no someterse a la evaluación médica.

---

[3] Artículo 41 del Decreto Supremo 002-62-TR, reglamento del Decreto Ley 18846.

9. Por tal motivo este Colegiado concluye que en este caso concreto no se está frente a una decisión irrazonable de la entidad gestora para denegar el acceso a una pensión de renta vitalicia, sino, por el contrario, ante el incumplimiento por parte del administrado de una exigencia de carácter sustancial dentro del proceso administrativo para resolver una solicitud pensionaria, lo que no puede evidenciar una violación al derecho a la pensión; por ello, debe desestimarse la demanda.

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.

MESÍA RAMÍREZ
VERGARA GOTELLI
CALLE HAYEN

La que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)

EXP. N.° 08919-2006-PA/TC
LIMA
GUMERCINDO ANGULO ARONTICO

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO VERGARA GOTELLI

Emito el presente voto discrepando de lo sostenido en la ponencia que viene a mi despacho por las siguientes razones:

1. Viene a este Tribunal el Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Gumercindo Angulo Arontico, contra la sentencia emitida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 150, su fecha 22 de diciembre de 2005 que, confirmando la apelada, declara improcedente *in limine* la demanda de amparo interpuesta.

2. El recurrente interpone demanda contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) con el objeto de que se le declare inaplicable la Resoluciones N^{os} 2688-2004-GO/ONP del 02 de marzo de 2004 y la 0000000160-260-2004-ONP/DC/DL del 5 de enero de 2004 sosteniendo que dichas resoluciones vulnera su derecho a la seguridad social en consecuencia se expida resolución de otorgamiento de pensión de renta vitalicia y los devengados generados.

3. En la propuesta de mis colegas se manifiesta que la presente demanda resulta infundada pese a que las instancias judiciales precedentes no han emitido decisión fondal ya que ambas declararon improcedente la demanda traída a sede constitucional.

4. En este contexto considero que el Tribunal Constitucional debe analizar si la demanda incurre en alguna causal de improcedencia liminar o de forma contraria merece un estudio de fondo y de ser esta última la conclusión a la se llegue se revocará la decisión ordenando al juez de primera instancia emitir un pronunciamiento fondal, esto en atención al principio de prohibición de la *reformatio in peius* principio que está relaciona con el derecho de defensa y la doctrina recursal que impide a la instancia superior empeorar la situación del agraviado cuando es éste el que impugna la decisión inferior *y tantum apellatum quantum devolutum* principio por el que el Colegiado revisor al resolver la apelación deberá pronunciarse solamente sobre aquellas pretensiones o agravios invocados por el impugnante en su recurso.

5. De las resoluciones cuestionadas por el peticionante, obrante a fojas 2 y 3 de autos, se advierte que la entidad demandada declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por el recurrente y declara en abandono el trámite de renta vitalicia por enfermedad profesional iniciado por éste.

6. Continuando con lo referido en el párrafo anterior creo que la pretensión del demandante es de naturaleza administrativa teniendo, por tanto en la vía contenciosa administrativa su cauce natural para ser dilucidada. En consecuencia confirmando la apelada mi voto es por que se declare improcedente la demanda en aplicación del inciso 2) del artículo 5 del CPConst.

Por tanto considero que la demanda debiera ser desestimada.

S.

VERGARA GOTELLI

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)