



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00170-2014-PA/TC

ICA

CARLOS CELESTINO PARDAVE

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 16 días del mes de abril de 2019, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Blume Fortini, Miranda Canales, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Ramos Núñez, aprobado en el Pleno del día 21 de febrero de 2017, y el abocamiento del magistrado Ferrero Costa, aprobado en la sesión de Pleno del día 26 de julio de 2018. Asimismo, se agregan el fundamento de voto del magistrado Blume Fortini, y los votos singulares de los magistrados Sardón de Taboada y Ferrero Costa.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Carlos Celestino Pardavé contra la resolución de fojas 81, de fecha 16 de setiembre de 2013, expedida por la Sala Mixta, Penal de Apelaciones y Liquidadora de Nasca de la Corte Superior de Justicia de Ica, que declara infundada la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), con el objeto de que se declare inaplicable la Resolución 6387-2011-ONP/DC/DL 18846, de fecha 26 de abril de 2011, y que, por consiguiente, se le otorgue pensión de invalidez vitalicia por padecer de enfermedad profesional. Asimismo, solicita el pago de los devengados, intereses legales y costos procesales.

La emplazada contesta la demanda alegando que el certificado médico presentado por el actor no es un medio probatorio idóneo que demuestre que padece de enfermedad profesional como consecuencia de las labores realizadas.

El Juzgado Mixto y de Investigación Preparatoria de Ica, con fecha 11 de abril de 2013, declara infundada la demanda, considerando que el demandante tiene un menoscabo de 46 %, por lo que no le corresponde la pensión que reclama, toda vez que conforme al artículo 18.2.1. del Decreto Supremo 003-98-SA, el actor no cuenta con el mínimo de incapacidad necesario (50 %) para el otorgamiento de la pensión solicitada.

La Sala superior competente confirma la apelada por estimar que no se ha acreditado el nexo de causalidad entre las actividades desempeñadas por el demandante y las enfermedades profesionales alegadas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00170-2014-PA/TC

ICA

CARLOS CELESTINO PARDAVE

FUNDAMENTOS

Consideraciones previas

1. Mediante auto de fecha 6 de marzo de 2018 (folio 56 del cuaderno del Tribunal), este Tribunal incorporó a Rímac Internacional Compañía de Seguros y Reaseguros al presente proceso y le otorgó el plazo de cinco días hábiles para que en ejercicio de su derecho de defensa alegue lo que juzgue conveniente. Dicha incorporación se efectuó puesto que en el certificado de trabajo de fojas 7 se indica que el actor laboró en la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A. hasta el 17 de setiembre de 2005, fecha en la que estaba en vigencia la póliza de seguros contratada con Rímac Internacional Compañía de Seguros y Reaseguros.
2. No obstante, en el documento denominado “modalidad de trabajo” (f. 4 del cuaderno del Tribunal), se precisa que el demandante laboró en la mencionada empresa minera hasta el 24 de noviembre de 2012. En atención a ello, y dado que la póliza con Rímac Internacional Compañía de Seguros y Reaseguros solo estuvo vigente hasta junio de 2009, este Tribunal solicitó a la empleadora del recurrente que informe con qué compañía aseguradora había contratado el seguro en la fecha de cese del actor, puesto que el diagnóstico de la enfermedad profesional se produjo con posterioridad al cese, en el año 2015.
3. Así, mediante escrito de fecha 21 de febrero de 2019, Shougang Hierro Perú S.A.A. informó que, a la fecha de cese del demandante, había contratado la póliza del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo con la ONP, precisando que la vigencia de dicha póliza era desde el 1 de julio de 2009 hasta el 30 de setiembre de 2015. Por tanto, al quedar establecido que a la ONP le corresponde el pago de la pensión de invalidez del actor por adolecer de enfermedad profesional conforme a la Ley 26790, debe declararse la extromisión de Rímac Internacional Compañía de Seguros y Reaseguros del presente proceso.

Delimitación del petitorio

4. El recurrente solicita que se declare inaplicable la Resolución 6387-2011-ONP/DC/DL 18846, de fecha 26 de abril de 2011, y que, en consecuencia, se le otorgue pensión de invalidez vitalicia por padecer de enfermedad profesional. Asimismo, solicita el pago de los devengados, intereses legales y costos procesales.

Considera que se ha vulnerado su derecho a la pensión, pues, no obstante haber acreditado que padece de enfermedades profesionales con 57 % de incapacidad, la ONP no ha cumplido con otorgarle la pensión de invalidez vitalicia solicitada.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00170-2014-PA/TC

ICA

CARLOS CELESTINO PARDAVE

En uniforme jurisprudencia sobre la base de los alcances del derecho fundamental a la pensión como derecho de configuración legal, este Colegiado delimitó los lineamientos jurídicos que permiten ubicar las pretensiones que, por pertenecer al contenido esencial de dicho derecho o estar directamente relacionadas con él, merecen protección a través del proceso de amparo. Por ello, se precisó que “forma parte del contenido esencial directamente protegido por el derecho fundamental a la pensión, las disposiciones legales que establecen los requisitos para su obtención”.

En consecuencia, corresponde analizar si el demandante cumple los presupuestos legales que permitirán determinar si tiene derecho a percibir la pensión que reclama, pues, de ser así, se estaría verificando la arbitrariedad en el accionar de la entidad demandada.

Consideraciones del Tribunal Constitucional

5. Este Colegiado, en el precedente recaído en la Sentencia 02513-2007-PA/TC, publicada el 5 de febrero de 2009, ha unificado los criterios respecto a las situaciones relacionadas con la aplicación del Régimen de Protección de Riesgos Profesionales (accidentes y enfermedades profesionales).

6. El Decreto Ley 18846, de Seguro por Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, vigente hasta el 17 de mayo de 1997, otorgaba pensiones vitalicias a los asegurados que a consecuencia de un accidente de trabajo o una enfermedad profesional sufrieran una incapacidad permanente para el trabajo superior al 40 %.

7. A la fecha, el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo creado por la Ley 26790, que derogó el Decreto Ley 18846, se encuentra reglamentado por el Decreto Supremo 009-97-SA y por el Decreto Supremo 003-98-SA, mediante el cual se aprueban sus normas técnicas. Este último dispositivo legal establece que se otorga pensión de invalidez por incapacidad para el trabajo cuando el asegurado queda disminuido en su capacidad laboral en forma permanente en una proporción igual o superior a 50 %.

8. Según el Certificado Médico D.S 166-2005-EF de fecha 30 de noviembre de 2015, expedido por la Comisión Evaluadora de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales del Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión del Callao, se ha dictaminado que el recurrente padece de hipoacusia mixta conductiva y neurosensorial bilateral, transtorno de la refracción y otro, con un menoscabo global de 57 % (folio 14 del cuaderno del Tribunal Constitucional).

9. Resulta pertinente precisar que, a efectos de determinar si una enfermedad es producto de la actividad laboral, se requiere de la existencia de una relación causa-



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00170-2014-PA/TC

ICA

CARLOS CELESTINO PARDAVE

efecto entre las condiciones de trabajo y la enfermedad.

10. En el presente caso, cabe dejar establecido que el nexo causal entre las enfermedades profesionales que padece el actor y las labores desempeñadas por el actor durante su ciclo laboral se encuentra plenamente acreditado, por cuanto conforme se advierte de la carta de fecha 20 de julio de 2003, suscrita por el representante del empleador Shougang Hierro Perú SAA (folios 5 y 6), se señala que en el área de trabajo del actor existían “niveles altos de ruidos debido al funcionamiento de equipos, polvo mineralizado en el ambiente proveniente de la proximidad de las plantas procesadoras, canchas de almacenamiento y embarque de mineral”, además de “gases de las bombas de vacío, ácidos, reactivos e igualmente polvo mineralizado en el ambiente”.
11. Siendo ello así, y habiéndose determinado que el demandante estuvo protegido durante su actividad laboral por los beneficios del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, le corresponde gozar de la prestación estipulada por su régimen sustitutorio, el Sistema Complementario de Trabajo de Riesgo, y percibir la pensión de invalidez regulada en el artículo 18.2.1 del Decreto Supremo 003-98-SA, en un monto equivalente al 50 % de su remuneración mensual, en atención al menoscabo de su capacidad orgánica funcional que padece.
12. Este Tribunal estima que la contingencia debe establecerse desde la fecha del certificado médico (folio 14 del cuaderno del Tribunal Constitucional) expedido con fecha 30 de noviembre de 2015, que acredita la existencia de la enfermedad profesional, 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.
13. El pago de los intereses legales, debe efectuarse conforme a lo dispuesto en el fundamento 20 de la sentencia emitida en el Expediente 2214-2014-PA/TC, que constituye doctrina jurisprudencial, y a lo dispuesto por el artículo 1246 del Código Civil.
14. De otro lado, el Tribunal estima que, dado que el certificado médico fue presentado luego de la interposición del Recurso de Agravio Constitucional, no corresponde ordenar en esta oportunidad el pago de costos.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00170-2014-PA/TC
ICA
CARLOS CELESTINO PARDAVE

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda por haberse acreditado la vulneración del derecho del demandante.
2. Ordenar a la ONP que expida resolución otorgándole pensión de invalidez vitalicia por enfermedad profesional conforme a la Ley 26790 y su reglamento, y a los fundamentos expuestos en la presente sentencia. Asimismo, dispone que se abonen los devengados correspondientes y los intereses legales a que hubiere lugar.
3. Declarar **IMPROCEDENTE** el pago de los costos procesales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

BLUME FORTINI _____
MIRANDA CANALES _____
RAMOS NÚÑEZ _____
LEDESMA NARVÁEZ _____
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA _____

PONENTE RAMOS NÚÑEZ

Lo que certifico:

.....
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00170-2014-PA/TC
ICA
CARLOS CELESTINO PARDAVE

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI, OPINANDO QUE CORRESPONDE ORDENARSE EL PAGO DE INTERESES LEGALES CAPITALIZABLES POR TRATARSE DE DEUDAS PENSIONARIAS

Si bien concuerdo con declarar fundada la demanda por haberse acreditado la vulneración del derecho fundamental a la pensión de la parte demandante, discrepo de lo afirmado en el fundamento 13, que consigna que el interés legal aplicable en materia pensionaria no es capitalizable basándose en la denominada “doctrina jurisprudencial” establecida en el Auto 2214-2014-PA/TC, por cuanto, como repito y he dejado sentado en el voto singular que emití en dicha oportunidad, considero que los criterios contenidos en dicho auto son errados, ya que en materia pensionaria es de aplicación la tasa de interés efectiva, que implica el pago de intereses capitalizables.

Fundamento el presente voto en las siguientes consideraciones.

Respecto de los intereses legales aplicables a las deudas pensionarias a cargo del Estado

1. Respecto al tipo de interés que corresponde liquidarse en materia pensionaria, y que es materia de cuestionamiento materia en el presente caso, soy de la opinión que es de aplicación la tasa de interés efectiva, que implica el pago de intereses capitalizables, por las razones que a continuación paso a exponer.
2. En la Sentencia 003-2013-PA/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC, sobre la Ley del Presupuesto Público del año 2013, este Tribunal Constitucional precisó la naturaleza y alcances de las leyes del presupuesto público, estableciendo, principalmente, sus características de especialidad y anualidad. Con relación a esto último, especificó lo siguiente en su fundamento 29:

“Dada la periodicidad anual de la Ley de Presupuesto, toda disposición legal que ella contenga, cuya vigencia supere, expresa o implícitamente, el período anual respectivo, o que establezca una vigencia ilimitada en el tiempo, es *per se* incompatible con el artículo 77 de la Ley Fundamental, como igualmente es inconstitucional, por sí mismo, que en la Ley de Presupuesto se regule un contenido normativo ajeno a la materia estrictamente presupuestaria”.

En tal sentido, es claro que el contenido de todas las normas que regula una ley de presupuesto, solo tienen efectos durante un año; y solo deben regular materia presupuestaria, pues son estas dos características –adicionales a su procedimiento de aprobación– condiciones para su validez constitucional a nivel formal.

3. La nonagésima séptima disposición complementaria de la Ley de Presupuesto del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00170-2014-PA/TC
ICA
CARLOS CELESTINO PARDAVE

Sector Público para el año fiscal 2013 (Ley 29951), dispone lo siguiente:

Dispóngase, a partir de la vigencia de la presente Ley, que el interés que corresponde pagar por adeudos de carácter previsional es el interés legal fijado por el Banco Central de Reserva del Perú. El referido interés no es capitalizable de conformidad con el artículo 1249 del Código Civil y se devenga a partir del día siguiente de aquel en que se produjo el incumplimiento hasta el día de su pago efectivo, sin que sea necesario que el acreedor afectado exija judicial o extrajudicialmente el incumplimiento de la obligación o pruebe haber sufrido daño alguno. Asimismo, establezcase que los procedimientos administrativos, judiciales en trámite o en etapa de ejecución, o cualquier adeudo previsional pendiente de pago a la fecha, se adecuará a lo establecido en la presente disposición.

4. En principio, es claro que el mandato contenido en la citada disposición complementaria, estuvo vigente durante el año 2013 y por lo tanto, solo podía tener efectos durante dicho año, esto es desde el 1 de enero al 31 de diciembre de dicho periodo presupuestal.
5. Sin embargo, y como es de verse, su contenido precisa el tipo de interés aplicable a la deuda pensionaria, es decir, no regula una materia presupuestaria, sino su finalidad específica es establecer la forma cualitativa del pago de intereses de este tipo específico de deudas. Esta incongruencia de su contenido evidencia la inexistencia un nexo lógico e inmediato con la ejecución del gasto público anual, y por lo tanto, una inconstitucionalidad de forma por la materia regulada.
6. Cabe precisar que el Sistema Nacional de Pensiones, en tanto sistema de administración estatal de aportaciones dinerarias para contingencias de vejez, se solventa, en principio, con la recaudación mensual de aportes a cargo de la Sunat y la rentabilidad que produzcan dichos fondos. A ello, se adicionan los fondos del tesoro público que el Ministerio de Economía y Finanzas aporta y otros ingresos que pueda recibir el Fondo Consolidado de Reservas Previsionales.
7. En tal sentido, aun cuando la Ley de Presupuesto Público debe incluir el gasto que supone la ONP como entidad pública para su funcionamiento, ello no termina por justificar, razonablemente, la incorporación de una disposición regulatoria de un tipo interés específico para el pago de la deuda pensionaria, pues la norma en sí misma escapa a la especial materia regulatoria de este tipo leyes.
8. En otras palabras, aun cuando es cierto que la ONP como entidad estatal genera gasto público que corresponde ser incluido en la Ley de Presupuesto (planilla de pago de trabajadores, pago de servicios, compra de bienes, entre otros gastos); dicho gasto, en sí mismo, no es otro que el costo que asume el Estado peruano para la concretización del derecho fundamental a la pensión a favor de todos los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00170-2014-PA/TC
ICA
CARLOS CELESTINO PARDAVE

ciudadanos a modo de garantía estatal, esto en claro cumplimiento de sus obligaciones internacionales de respeto de los derechos protegidos por la Convención Americana de Derechos Humanos y de garantizar su efectividad a través de medidas legislativas u otro tipo de medidas estatales (artículos 1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos).

9. Por ello, la inclusión de una disposición que regula la forma cualitativa del pago de los intereses pensionarios no guarda coherencia con la materia presupuestal pública a regularse a través de este tipo especial de leyes, lo cual pone en evidencia la existencia una infracción formal que traduce en inconstitucional la nonagésima séptima disposición complementaria de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013, pues su texto incorpora al ordenamiento jurídico una materia ajena a la presupuestaria como disposición normativa. Siendo ello así, su aplicación resulta igualmente inconstitucional.
10. En el caso de las deudas pensionarias reclamadas a propósito de los procesos constitucionales de amparo, se advierte la presencia de 2 características particulares: a) El restablecimiento de las cosas al estado anterior. El proceso constitucional está destinado a restituir las cosas al estado anterior a la lesión del derecho a la pensión, lo que implica que el juez constitucional además de disponer la nulidad del acto u omisión lesiva, debe ordenar a la parte emplazada la emisión del acto administrativo reconociendo el derecho a la pensión a favor del demandante; y, b) el mandato de pago de prestaciones no pagadas oportunamente. En la medida que el derecho a la pensión genera una prestación dineraria, corresponde que dicha restitución del derecho incluya un mandato de pago de todas aquellas prestaciones no pagadas en su oportunidad.
11. Esta segunda calidad particular de las pretensiones pensionarias en los procesos constitucionales, a su vez plantea una problemática producto del paso del tiempo: la pérdida del valor adquisitivo de la acreencia dependiendo de cuan lejana se encuentre la fecha de la regularización pago de la prestación pensionaria. Esta situación –consecuencia directa del ejercicio deficiente de las facultades de la ONP y por lo tanto, es imputable exclusivamente a ella– genera en el acreedor pensionario un grado de aflicción producto de la falta de pago de su pensión, que supone en el aportante/cesante sin jubilación no recibir el ingreso económico necesario para solventar sus necesidades básicas de alimentación, vestido e incluso salud (sin pensión no hay lugar a prestación de seguridad social), durante el tiempo que la ONP omita el pago y se demuestre judicialmente si tiene o no derecho al acceso a la pensión.
12. El legislador mediante la Ley 28266, publicada el 2 de julio de 2004, inició la regulación de los intereses previsionales aparejándolos a la tasa de interés legal



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00170-2014-PA/TC
ICA
CARLOS CELESTINO PARDAVE

fijada por el Banco Central de Reserva del Perú.

La citada disposición estableció lo siguiente:

Establécese que el pago de devengados, en caso de que se generen para los pensionistas del Decreto Ley N° 19990 y regímenes diferentes al Decreto Ley N° 20530, no podrán fraccionarse por un plazo mayor a un año. Si se efectuara el fraccionamiento por un plazo mayor a un año, a la respectiva alícuota deberá aplicársele la tasa de interés legal fijada por el Banco Central de Reserva del Perú.

El Ministerio de Economía y Finanzas efectúa las provisiones presupuestales a que haya lugar. (sic)

Como es de verse, para el legislador el pago de las pensiones devengadas –no pagadas oportunamente producto de la demora del procedimiento administrativo de calificación o de la revisión de oficio– que superaran en su programación fraccionada 1 año desde su liquidación, merecen el pago adicional de intereses conforme a la tasa fijada por el Banco Central de Reserva del Perú. Al respecto, es necesario precisar que el BCR regula dos tipos de tasas de interés a fin de establecer la referencia porcentual que corresponde imputar a deudas de naturaleza civil (tasa de interés efectiva) y laboral (tasa de interés laboral o nominal), esto en virtud de lo dispuesto en el artículo 1244 del Código Civil y el artículo 51 de su Ley Orgánica (Ley 26123).

13. Hasta aquí, lo dicho no hace más que identificar que las deudas previsionales por mandato del legislador, vencido el año de fraccionamiento sin haberse podido liquidar en su totalidad, genera un interés por el incumplimiento, pero ¿cuál es la naturaleza jurídica del interés que generan las deudas pensionarias?
14. En nuestro ordenamiento jurídico, las reglas sobre el incumplimiento de obligaciones se encuentran establecidas en el Código Civil. Estas reglas aplicables a las relaciones entre privados sirven de marco regulatorio general para la resolución de conflictos o incertidumbres jurídicas que se planteen en el desarrollo de dichas relaciones jurídicas. Si bien es cierto que las controversias que se evalúan a través de los procesos constitucionales no pueden ser resueltas en aplicación del Derecho Privado, ello no impide que el juez constitucional analice dichas reglas a fin de identificar posibles respuestas que coadyuven a la resolución de controversias en las que se encuentren involucrados derechos fundamentales. Ello, sin olvidar que su aplicación solo es posible si dichas reglas no contradicen los fines esenciales de los procesos constitucionales de garantizar la primacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales (Artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional).
15. Así, el artículo 1219 del Código Civil, establece cuales son los efectos de las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00170-2014-PA/TC
ICA
CARLOS CELESTINO PARDAVE

obligaciones contraídas entre el acreedor y deudor. Así:

Es efecto de las obligaciones autorizar al acreedor para lo siguiente:

- 1.- Emplear las medidas legales a fin de que el deudor le procure aquello a que está obligado.
- 2.- Procurarse la prestación o hacérsela procurar por otro, a costa del deudor.
- 3.- Obtener del deudor la indemnización correspondiente.
- 4.- Ejercer los derechos del deudor, sea en vía de acción o para asumir su defensa, con excepción de los que sean inherentes a la persona o cuando lo prohíba la ley. El acreedor para el ejercicio de los derechos mencionados en este inciso, no necesita recabar previamente autorización judicial, pero deberá hacer citar a su deudor en el juicio que promueva. (...)

En la misma línea, el artículo 1152 del Código Civil, dispone lo siguiente ante el incumplimiento de una obligación de hacer por culpa del deudor:

... el acreedor también tiene derecho a exigir el pago de la indemnización que corresponda.

Finalmente, el artículo 1242 del mismo código, regula los tipos de intereses aplicables a las deudas generadas en el territorio peruano. Así:

El interés es compensatorio cuando constituye la contraprestación por el uso del dinero o de cualquier otro bien.

Es moratorio cuanto tiene por finalidad indemnizar la mora en el pago.

16. Como es de verse, nuestra legislación civil establece como una de las consecuencias generales del incumplimiento de obligaciones, el derecho legal a reclamar una indemnización, y precisa que en el caso de deudas pecuniarias no pagadas a tiempo, se generan intereses moratorios, cuya finalidad es resarcir al acreedor por la demora en la devolución del crédito.
17. Conforme lo he precisado *supra*, la tutela judicial del derecho a la pensión, genera dos mandatos, uno destinado al reconocimiento la eficacia del derecho por parte del agente lesivo (ONP), para lo cual se ordena la emisión de un acto administrativo cumpliendo dicho fin; y, otro destinado a restablecer el pago de la pensión (prestación económica), lo que implica reconocer también las consecuencias económicas generadas por la demora de dicho pago a favor del pensionista, a través de una orden adicional de pago de intereses moratorios en contra del agente lesivo, criterio establecido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional desde la emisión de la Sentencia 0065-2002-PA/TC.
18. Es importante recordar que el derecho a la pensión es de naturaleza alimentaria, por lo que su lesión continuada, producto de la falta de pago de la pensión, genera una



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00170-2014-PA/TC
ICA
CARLOS CELESTINO PARDAVE

aflicción negativa en los últimos años de vida del aportante/cesante sin jubilación, dado la ausencia de solvencia económica para la atención de sus necesidades básicas de alimentación, vestido y salud. Es este hecho el que sustenta la orden de reparación vía la imputación del pago de intereses moratorios.

19. En tal sentido, se aprecia que los intereses que provienen de las deudas previsionales y que son consecuencia directa del pago tardío generado por el deficiente ejercicio de las competencias de la ONP, son de naturaleza indemnizatoria, pues tienen por finalidad compensar el perjuicio ocasionado en el pensionista por el retardo del pago de la pensión a la que tenía derecho, esto por cumplir los requisitos exigidos por ley y que ha sido demostrado en un proceso judicial.
20. Es importante dejar en claro que el hecho de que la ONP a propósito de un deficiente ejercicio de sus funciones exclusivas de calificación y pago de prestaciones pensionarias, lesione el derecho a la pensión y como consecuencia de dicho accionar –o eventual omisión–, genere un pago tardío de dichas prestaciones, ello en modo alguno traslada la responsabilidad de dicha demora hacia el Fondo Consolidado de Reservas Previsionales, en la medida de que en los hechos, este fondo es objeto de administración y no participa ni revisa el ejercicio de las funciones de la ONP, por lo que no genera –ni puede generar– acciones ni omisiones lesivas del citado derecho.

Al respecto es necesario precisar que la Ley de Procedimientos Administrativos General (Ley 27444), establece la responsabilidad patrimonial de las entidades públicas al señalar lo siguiente:

Artículo 238.1.- Sin perjuicio de las responsabilidades previstas en el Derecho común y en las leyes especiales, las entidades son patrimonialmente responsables frente a los administrados por los daños directos e inmediatos causados por los actos de la administración o los servicios públicos directamente prestados por aquellas.

Artículo 238.4.- El daño alegado debe ser efectivo, valioso económicamente e individualizado con relación a un administrado o grupo de ellos¹.

21. Es por ello que, únicamente, el citado fondo responde –y debe responder a exclusividad– por el pago de la pensión y/o eventuales devengados y reintegros provenientes de un nuevo y correcto cálculo de dicha prestación, en tanto que la ONP debe responder y asumir la responsabilidad del pago de los intereses

¹ El texto de las normas citadas corresponden a la modificatoria introducida por el artículo 1 del Decreto Legislativo 1029, publicado el 24 de junio de 2008.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00170-2014-PA/TC
ICA
CARLOS CELESTINO PARDAVE

generados por dicho pago tardío (mora), como entidad pública legalmente competente para calificar y otorgar el pago de pensiones del Sistema Nacional de Pensiones, al ser la responsable de la lesión del derecho fundamental a la pensión. Esto quiere decir que la ONP a través de sus fondos asignados anualmente y/o fondos propios, es quien debe responder por el pago de los intereses generados a propósito del ejercicio deficiente de sus facultades para asumir, independientemente, el pago de dicho adeudo, sin que ello afecte al Fondo Consolidado de Reservas Previsionales.

22. Ahora bien, teniendo en cuenta la naturaleza indemnizatoria de los intereses previsionales, es necesario determinar cuál es el tipo de tasa de interés aplicable para su determinación.
23. El Banco Central de Reserva (BCR), por mandato del artículo 84 de la Constitución, es el órgano constitucional encargado de regular la moneda y el crédito financiero. Asimismo, por mandato del artículo 1244 del Código Civil, de la Ley 28266 y del Decreto Ley 25920, es el órgano estatal facultado para establecer las tasas de interés aplicables a las deudas de naturaleza civil, previsional y laboral. Aquí cabe puntualizar que la regulación del interés laboral viene a constituir la excepción a la regla general del interés legal, dado que por mandato del Decreto Ley 25920, el legislador ha preferido otorgar un tratamiento especial para el pago de intereses generados por el incumplimiento de obligaciones laborales a fin de evitar un perjuicio económico al empleador con relación a la inversión de su capital, fin constitucionalmente valioso tan igual que el pago de las deudas laborales. Sin embargo, esta situación particular, no encuentra justificación similar en el caso de deudas previsionales, en la medida que el resarcimiento del daño causado al derecho a la pensión no afecta una inversión privada ni el Fondo Consolidado de Reservas Previsionales, conforme lo he precisado en los considerando 20 y 21.
24. Teniendo ello en cuenta, se aprecia que el interés moratorio de las deudas previsionales, en tanto el pago de pensiones no provienen de acreencias producto de un contrato suscrito a voluntad entre el Estado y el aportante (deudas civiles), ni de una relación laboral, será aquel determinado por el Banco Central de Reserva (BCR) a través de la tasa de interés efectiva, en atención a lo establecido en la Ley precitada 28266. Cabe indicar asimismo, que dada la previsión legal antes mencionada, los intereses previsionales tampoco se encuentran sujetos a la limitación del anatocismo regulada por el artículo 1249 del Código Civil, pues dicha disposición es exclusivamente aplicable a deudas provenientes de pactos entre privados; y su hipotética aplicación para la resolución de controversias en las que se vean involucrados derechos fundamentales, carece de sustento constitucional y legal.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00170-2014-PA/TC
ICA
CARLOS CELESTINO PARDAVE

25. Por estas razones la deuda pensionaria como manifestación material del derecho a la pensión debe ser entendida como el goce de una prestación con valor adquisitivo adecuado con la moneda vigente, pues desconocer la naturaleza valorista de una deuda pensionaria implica una forma de menoscabo a la dignidad del adulto mayor, en su forma más básica como lo es la manutención propia. Más aún, si se considera que el derecho a la pensión comprende el derecho al goce oportuno de la prestación pensionaria; situación que implica el pago de una mensualidad acorde al valor monetario vigente a la fecha de su cancelación. No un pago que suponga la pérdida de su valor adquisitivo, aun cuando el deudor sea el Estado. Lo contrario implica generar una política lesiva al principio-derecho de dignidad del adulto mayor, que se traduce en otorgar prestaciones carentes de solvencia en el mercado para la adquisición y pago de cuestiones elementales y básicas.
26. Por ello, a mi juicio, la deuda de naturaleza previsional o pensionaria, producida por la falta de pago oportuno de la pensión, genera en el deudor (la ONP en el caso de autos) la obligación de pagar al acreedor (el pensionista) un interés moratorio, que es el interés legal previsto en el artículo 1246 del Código Civil, aplicando para su cálculo la tasa de "*interés legal efectiva*", a partir de una interpretación desde los valores, principios y derechos que consagra la Constitución, acorde con la "*regla de la preferencia*", que impone una interpretación *pro homine*, frente a la duda que podría presentarse de aplicar una "*tasa de interés legal simple*" (sin capitalización de intereses) o una "*una tasa de interés legal efectiva*" (con capitalización de intereses).
27. Asimismo, considero que la prohibición de capitalización de intereses contenida en el artículo 1249 del Código Civil no alcanza a la deuda pensionaria o previsional, desde que esta no nace de un pacto entre el deudor y el acreedor en un sentido clásico civil (de un acuerdo de voluntades entre privados), sino de un sistema previsional mandado por la propia Constitución e inspirado en la solidaridad y compromiso social general, que debe garantizar una pensión adecuada y oportuna para lograr una vida digna del titular del derecho pensionario.
28. Entonces, acorde con la "*regla de la preferencia*", en rescate de los derechos fundamentales y principios constitucionales afectados por un pago tardío con un interés legal simple que diluye la pensión por el paso del tiempo, lo que corresponde es preferir la tasa de interés legal efectiva, con capitalización de intereses, que sí brinda una protección de tales derechos y principios.
29. En relación al fundamento 14 se debe precisar que de acuerdo al artículo 21 del Código Procesal Constitucional es posible acreditar medios probatorios que acrediten hechos trascendentes para el proceso y ponerlos a disposición de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00170-2014-PA/TC
ICA
CARLOS CELESTINO PARDAVE

contraparte antes de expedir la resolución que ponga fin al grado. Es por ese motivo y no otro que se ampara lo solicitado por el recurrente a partir de la expedición del certificado médico expedido con fecha 30 de noviembre de 2015, pues es en dicha fecha que se acredita la existencia de la enfermedad profesional, esto es, con posterioridad a la interposición del recurso de agravio constitucional. Cabe precisar que al momento de la presentación de la demanda, el actor presentó un documento que indicaba el diagnóstico de Hipocausia Neurosensorial en un porcentaje menor al exigido legalmente para acceder a la prestación por invalidez, por lo que en dicha oportunidad no se demostró la arbitrariedad de la resolución cuestionada, por tal razón no corresponde ordenar el pago de costos procesales.

S.

BLUME FORTINI

A handwritten signature in black ink, appearing to read "BLUME FORTINI".

Lo que certifico:

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Flavio Reátegui Apaza".
.....
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

No concuerdo con los argumentos ni el fallo de la sentencia en mayoría por lo siguiente:

La parte demandante solicita que se le otorgue una pensión de invalidez por enfermedad profesional, conforme a la Ley 26790.

Con relación a este tipo de pretensiones, es necesario verificar, en primer lugar, que la enfermedad profesional alegada se encuentre debidamente acreditada —así como el grado de menoscabo que esta genera—, para luego determinar la relación de causalidad entre la enfermedad diagnosticada y las labores desempeñadas.

Sobre el particular, debe recordarse que el precedente Hernández Hernández (Expediente 02513-2007-PA/TC) ratificó el criterio desarrollado en el Expediente 10063-2006-PA/TC sobre la entidad competente para la acreditación de la enfermedad profesional: una comisión médica evaluadora de incapacidades del Ministerio de Salud, de EsSalud o de una EPS.

Sin embargo, en un reciente precedente aprobado por la mayoría de mis colegas magistrados (Expediente 00799-2014-PA/TC, precedente Flores Callo), se ha establecido una serie de reglas referidas a los informes médicos que presentan las partes en un proceso de amparo de esta naturaleza, a fin de determinar el estado de salud del demandante, respecto de las cuales discrepo profundamente.

En el voto singular que entonces suscribí, señalé que hace más de cinco años se ha venido desactivando las comisiones médicas de enfermedades profesionales de EsSalud en nuestro país en atención a la disolución del convenio suscrito con la ONP, habiéndose reconformado únicamente en el Hospital Almenara de Lima (Resolución de Gerencia 795-G-HNGAI-ESSALUD-2017), según la información proporcionada por dicha entidad, encontrándose autorizados también los Hospitales Rebagliati, de Lima, y Seguín Escobedo, de Arequipa. Este último, según información proporcionada de manera posterior a la elaboración del mencionado voto singular también ha conformado una comisión médica del Decreto Ley 18846 (Resolución de Gerencia de Red 589-GRAAR-ESSALUD-2018).

Con relación a los hospitales del Ministerio de Salud, no existen comisiones médicas conformadas para el diagnóstico de enfermedades profesionales. Solo se encuentra facultado el Instituto Nacional de Rehabilitación para la emisión de los certificados respectivos a través del Comité Calificador de Grado de Invalidez.

En tal sentido, no me generan convicción los certificados médicos emitidos por instituciones de salud públicas distintas a las antes mencionadas, pues no cuentan con comisiones médicas debidamente conformadas, lo cual no resulta ser una mera



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00170-2014-PA/TC

ICA

CARLOS CELESTINO PARDAVE

formalidad, pues conlleva la implementación de los equipos médicos necesarios para la determinación de la enfermedad (exámenes de ayuda al diagnóstico), así como la asignación de profesionales de salud especializados en las patologías más recurrentes (neumoconiosis e hipoacusia) y en medicina ocupacional, para efectos de la identificación de los orígenes laborales de las enfermedades diagnosticadas.

La convalidación de un certificado emitido deficientemente genera, además, un incentivo perverso para el "diagnóstico" ligero de enfermedades profesionales y el otorgamiento de pensiones de invalidez sin la certeza sobre el real estado de salud del demandante.

Por tanto, considero que la demanda debe declararse **IMPROCEDENTE**, en aplicación del artículo 5, inciso 2, del Código Procesal Constitucional, pues se trata de un asunto que debe dilucidarse en otro proceso que cuente con etapa probatoria.

Sin perjuicio de ello, y en la medida que existan casos particulares que requieran una tutela urgente —como podrían ser aquellos supuestos de personas de avanzada edad—, estimo que el magistrado ponente puede ordenar la realización de un examen médico en las instituciones autorizadas para tal fin.

S.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

.....
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00170-2014-PA/TC

ICA

CARLOS CELESTINO PARDAVE

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO FERRERO COSTA

Con el debido respeto por mis colegas magistrados en el caso de autos, emitimos el presente voto singular, sustentando nuestra posición en lo siguiente:

1. El recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), con el objeto de que se declare inaplicable la Resolución 6387-2011-ONP/DC/DL 18846, de fecha 26 de abril de 2011; y que, en consecuencia se le otorgue pensión de invalidez vitalicia por enfermedad profesional bajo los alcances de la Ley 26790 y el Decreto Supremo 003-98-SA, con el abono de los devengados, intereses legales y costos procesales.
2. El Decreto Ley 18846, publicado el 29 de abril de 1971, dio término al aseguramiento *voluntario* para establecer la *obligatoriedad* de los empleadores de asegurar al personal *obrero* por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a cargo de la Caja Nacional del Seguro Social Obrero. Así, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 7 los trabajadores *obreros* que sufrían accidentes de trabajo o enfermedades profesionales tenían derecho a las siguientes prestaciones: a) asistencia médica general y especial; b) asistencia hospitalaria y de farmacia; c) aparatos de prótesis y ortopédicos necesarios; d) reeducación y rehabilitación y e) en dinero.
3. Posteriormente, el Seguro por Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales del Personal *Obrero* regulado por el Decreto Ley 18846 fue sustituido por el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo creado por la Ley 26790, de fecha 17 de mayo de 1997, que dispuso 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 N° 18846 serán transferidos al Seguro complementario de Trabajo de Riesgo administrado por la ONP, con arreglo a lo dispuesto por la presente Ley”.
4. El Decreto Supremo 003-98-SA, vigente desde el 14 de abril de 1998, que “Aprueba las normas técnicas del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo”, establece las prestaciones asistenciales y pecuniarias que se otorgan al titular o beneficiarios a consecuencia de un accidente de trabajo o enfermedad profesional. El artículo 3 de la mencionada norma define como enfermedad profesional 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*.
5. Al respecto, en los artículos 18.2.1. y 18.2.2. del Decreto Supremo 003-98-SA, se señala que se pagará como mínimo una pensión vitalicia mensual equivalente al

MP/



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00170-2014-PA/TC

ICA

CARLOS CELESTINO PARDAVE

50 % de la remuneración mensual al asegurado que, como consecuencia de un accidente de trabajo o enfermedad profesional, quedara disminuido en su capacidad de trabajo en forma permanente en una proporción igual o superior al 50 % pero inferior a los dos tercios (66.66 %); y una pensión vitalicia mensual equivalente al 70% de su remuneración mensual al asegurado que quedara disminuido en su capacidad para el trabajo en forma permanente en una proporción igual o superior los dos tercios (66.66 %).

6. Por su parte, en la sentencia expedida en el Expediente 02513-2007-PA/TC, publicada el 7 de enero de 2009, este Tribunal estableció, con carácter de precedente, los criterios respecto a las situaciones relacionadas con la aplicación de del Decreto Ley 18846 - "Seguro por Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales del Personal Obrero" o, su sustitutoria, la Ley 26790 que crea el "Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo", de fecha 17 de mayo de 1997. Así, en el fundamento 14, reiteró como precedente que "*en los procesos de amparo referidos al otorgamiento de una pensión vitalicia conforme al Decreto Ley N.º 18846 o pensión de invalidez conforme a la Ley N.º 26790 la enfermedad profesional únicamente podrá ser acreditada con un examen o dictamen médico emitido por una Comisión Médica Evaluadora de Incapacidades del Ministerio de Salud, de EsSalud o de una EPS, conforme lo señala el artículo 26.º del Decreto Ley N.º 19990*". A su vez, en el fundamento 40, reiteró como precedente que "*la fecha en que se genera el derecho, es decir, la contingencia debe establecerse desde la fecha del dictamen o certificado médico emitido por una Comisión Médica Evaluadora o Calificadora de Incapacidades de EsSalud, o del Ministerio de Salud o de una EPS, que acredita la existencia de la enfermedad profesional, 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 del Decreto Ley 18846 o pensión de invalidez de la Ley 26790 y sus normas complementarias y conexas*".
7. En el presente caso, consta en el certificado de trabajo de fecha 7 de noviembre de 2013, que el actor laboró en la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A. desde el *5 de diciembre de 1967 hasta el 24 de noviembre de 2012* (f. 4 del cuaderno del Tribunal), desempeñándose como Oficial y Ayudante en la Planta Térmica, desde el 5 de diciembre de 1967 al 11 de enero de 1981; como Ayudante y Operador IV en la Planta Desaladora, desde el 12 de enero de 1981 hasta el 24 de noviembre de 2012.
8. El actor con la finalidad de acreditar la enfermedad profesional que padece adjunta el Certificado Médico N.º 00084, en el que la Comisión Médica Calificadora de la Incapacidad del Hospital Félix Torrealva Gutierrez, con fecha *27 de abril de 2009* (f. 2) dictamina que padece de *hipoacusia neurosensorial y trauma acústico* con una incapacidad parcial de 46%. A su vez, presenta ante este Tribunal el Certificado Médico N.º 0689-2015, en el que la Comisión Médica Calificadora del Hospital

MP



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00170-2014-PA/TC

ICA

CARLOS CELESTINO PARDAVE

Daniel Alcides Carrión, con fecha *30 de noviembre de 2015* (f. 14 del cuaderno del Tribunal), dictamina que padece de *hipoacusia mixta conductiva y neurosensorial bilateral, trastorno de refracción no especificado y exposición a factores de riesgo ocupacional* que le genera un menoscabo global de 57%; sin embargo, respecto a lo dictaminado en el referido certificado médico, resulta pertinente señalar que al 30 de noviembre de 2015 la “exposición a factores de riesgo ocupacional” no existía debido a que el actor cesó en sus actividades laborales el 24 de noviembre de 2012 (f. 4 del cuaderno del Tribunal), y que siendo la *hipoacusia mixta conductiva y neurosensorial* la única enfermedad que de las diagnosticadas puede atribuirse tener origen ocupacional, en lo que se refiere a la incapacidad que le genera al actor en las Observaciones se especifica: “deterioro auditivo binaural 39%” (sic).

9. Por su parte, obra en los actuados el Informe de Evaluación Médica de Incapacidad N.º 08-00209, en el que la Comisión Médica Calificadora de Incapacidad de las Entidades Prestadoras de Salud (EPS), con fecha *24 de julio de 2008* (f. 54 del cuaderno del Tribunal), padece de *hipoacusia neurosensorial bilateral* con 15.93% de incapacidad.
10. En consecuencia, no habiendo probado debidamente el demandante el derecho que invoca y requiriéndose de la actuación de medios probatorios para definir la presente controversia, consideramos que la demanda debe ser desestimada, dejando a salvo el derecho del accionante para que acuda al proceso a que hubiere lugar.

Por lo expuesto, nuestro voto es que se declare **IMPROCEDENTE** la demanda.

S.

FERRERO COSTA

Lo que certifico:

.....
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL