



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 1755 /2025

EXP. N.º 05212-2022-PA/TC
LIMA
JOSÉ ORLANDO ESTELA
VÍLCHEZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 6 días del mes de noviembre de 2025, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los señores magistrados Domínguez Haro, Gutiérrez Tiese y Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia. Los magistrados intervenientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don José Orlando Estela Vílchez contra la resolución de fecha 13 de julio de 2021¹, expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 4 de julio de 2018², el actor interpone demanda de amparo contra el Seguro Social de Salud-EsSalud, a fin de que se declare la nulidad de la Resolución de Baja Oficio n.º 945-8566-0833-2015-VCA-0145-085-0001, mediante la cual se declara su baja de oficio como asegurado de EsSalud, y que, en consecuencia, se restituya su aseguramiento a EsSalud y se declare que no tiene impedimento para ser considerado asegurado regular con cualquier otro empleador.

Manifiesta que en el año 2015 EsSalud, de oficio, inició el procedimiento de verificación de su condición de asegurado contributivo de la seguridad social en salud para la empresa Transveka EIRL. Refiere que la potestad o facultad de EsSalud no es la de determinar o verificar si una persona tiene vínculo laboral o civil con sus empleadores, pues ello no es de su competencia; que, a pesar de ello, ha emitido pronunciamiento desconociendo su vínculo laboral con su empleador Transveka EIRL, desde el año 2009, y que, por ende, se

¹ Foja 454.

² Foja 7.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 1755 /2025

EXP. N.º 05212-2022-PA/TC
LIMA
JOSÉ ORLANDO ESTELA
VÍLCHEZ

le ha negado el derecho a estar cubierto por un seguro social y percibir prestaciones de salud por la enfermedad que padece (hemofilia). Alega que, al darle de baja en su seguro social EsSalud le causa un grave perjuicio, situación que vulnera sus derechos constitucionales a la salud y a la seguridad social.

El apoderado judicial del Seguro Social de Salud-EsSalud³ deduce la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa y contesta la demanda. Aduce que, para dilucidar lo pretendido por el demandante existen vías procedimentales específicas para la protección del derecho supuestamente vulnerado, como la vía ordinaria. Añade que la resolución administrativa cuestionada no ha causado estado y que prueba de ello es que el actor ha impugnado en sede administrativa dicha resolución. Añade que, sin esperar respuesta de la Administración, interpuso el presente proceso de amparo.

El Tercer Juzgado Constitucional Transitorio de Lima mediante Resolución 5, de fecha 25 de octubre de 2019⁴ declaró infundadas la excepción formulada por la demandada la demanda. Considera que de lo actuado se ha podido determinar que la resolución cuestionada se encuentra debidamente motivada, por lo que la exclusión del régimen de seguridad social y, con ello, de las prestaciones de salud se encuentran conforme a ley.

La Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, a través de la Resolución 3, de fecha 13 de julio de 2021, confirmó la apelada por similar fundamento. Agrega que de lo vertido se ha podido verificar que existió una afiliación indebida bajo la forma de simulación de la relación laboral y que, en dicho procedimiento administrativo, al accionante se le permitió ejercer su derecho a la defensa, por lo que no se aprecia una actuación arbitraria de la demandada que vulnere el derecho a la seguridad social del actor.

³ Foja 70.

⁴ Foja 397.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 1755 /2025

EXP. N.º 05212-2022-PA/TC
LIMA
JOSÉ ORLANDO ESTELA
VÍLCHEZ

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto de la demanda es que se declare la nulidad de la Resolución de Baja Oficio n.º 945-8566-0833-2015-VCA-0145-085-0001, de fecha 5 de mayo de 2018, mediante la cual se declaró la baja de oficio del recurrente como asegurado regular con la entidad empleadora Transveka EIRL, por el periodo comprendido del 1 de setiembre de 2009 al 30 de abril de 2018; y que, en consecuencia, se restituya su aseguramiento al seguro social de EsSalud.

Análisis de la controversia

2. La Ley 29135, que establece el porcentaje que deben pagar EsSalud y la Oficina de Normalización Previsional a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), por la recaudación de sus aportaciones y medidas para mejorar la administración de tales aportes, establece lo siguiente:

Artículo 1.- Facultades de EsSalud

Facúltese a EsSalud para, de oficio, ejercer las funciones de verificación de la condición de asegurados del Régimen Contributivo de la Seguridad Social en Salud y de otros regímenes administrados por EsSalud, así como la condición de entidades empleadoras de los trabajadores del hogar, pudiendo declarar la baja de oficio, incluso desde el inicio de afiliación que es materia de verificación- Para ello se ceñirá a lo dispuesto en la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en todo lo no previsto en la presente Ley y sus normas reglamentarias y complementarias, incluida la impugnación de los actos administrativos correspondientes [...].

3. Por su parte, el Decreto Supremo 002-2009-TR, reglamento de la Ley 29135, reza como sigue:

Artículo 4.- Competencia

ESSALUD tiene la facultad para determinar la baja de oficio del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 1755 /2025

EXP. N.º 05212-2022-PA/TC
LIMA
JOSÉ ORLANDO ESTELA
VÍLCHEZ

Registro de Asegurados Titulares y Derechohabientes y del Registro de Trabajadores del Hogar y sus derechohabientes, e imponer la sanción de inhabilitación, sin perjuicio de otras sanciones establecidas en el presente Reglamento, teniendo en consideración lo dispuesto en el Artículo 3 de la Ley. Lo que resuelve ESSALUD resulta exigible y oponible sólo para fines de la Seguridad Social en Salud y lo establecido en el artículo 1 de la Ley N° 29135 (énfasis agregado).

Artículo 7.- Facultades de los verificadores

Los verificadores realizan el procedimiento de verificación dentro de los lineamientos establecidos en el Plan Anual y de conformidad con lo establecido en el Artículo 15 inciso 1 de la Ley N.º 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud - ESSALUD, están autorizados para:

- a) Ingresar al centro de trabajo, establecimiento o lugar sujeto a verificación y a permanecer en el mismo.
- b) Levantar las actas, emitir los informes relacionados con su actuación y otros documentos que sean necesarios para el impulso del procedimiento de verificación.
- c) Practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que considere necesario y, en particular, requerir información, al representante legal o al personal de la entidad empleadora sobre cualquier asunto relativo al incumplimiento de los requisitos determinantes para la inclusión de una persona en el Seguro Social de Salud de conformidad con lo establecido en la Ley N.º 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General. (énfasis agregado)
- d) Requerir la identificación, o razón de su presencia, de las personas que se encuentren en el centro de trabajo materia de la acción de control.
- e) Requerir la comparecencia de la entidad empleadora o de sus representantes, de los trabajadores, de los perceptores o solicitantes de prestaciones económicas y de cualesquiera sujetos incluidos en su ámbito de actuación, en el centro inspeccionado o, de ser necesario, los administrados podrán comparecer ante las oficinas de ESSALUD o de la entidad con la que se suscriba convenios de gestión o colaboración.
- f) El verificador podrá formular preguntas al (los) trabajador (es) y a la entidad empleadora o su representante, respecto



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 1755 /2025

EXP. N.º 05212-2022-PA/TC
LIMA
JOSÉ ORLANDO ESTELA
VÍLCHEZ

de la relación y permanencia laboral, cuyas manifestaciones serán registradas en el acta.

- g) Examinar en el centro de trabajo la documentación y los libros de la empresa relacionados con el cumplimiento de la legislación de seguridad social, tales como: libros, registros, incluidos los programas informáticos y archivos en soporte magnético, declaraciones oficiales y contabilidad; documentos de inscripción, afiliación, alta, baja, solicitudes de prestaciones económicas; planillas y boletas de pago de remuneraciones y cualesquiera otros relacionados con la materia sujeta a verificación.
- h) Solicitar informes y/o evaluaciones médicas expedidas por los Centros Asistenciales de ESSALUD en aquellos casos que se requiera sustentar que el asegurado se encuentra en capacidad para desarrollar las labores para las cuales fue contratado o los que declaró ante ESSALUD.
- i) Solicitar a la autoridad competente la colaboración oportuna para el normal ejercicio de sus funciones.
- j) Solicitar la presentación de documentación complementaria materia de la verificación, en las oficinas de ESSALUD.
- k) Otros propios de la función.

4. La Resolución de Baja Oficio n.º 945-8566-0833-2015-VCA-0145-085-0001, de fecha 3 de abril de 2018⁵, dice lo siguiente:

Que, se programó el presente proceso de verificación como consecuencia del Plan Anual de Verificación, y mediante Orden de Verificación N.º 833-2015-VCA-0145-084-001 de fecha 9 de setiembre de 2015, al tomar conocimiento la orden de verificación con fecha 23 de setiembre de 2015 se da por bien notificada el procedimiento de verificación a la entidad empleadora TRANSVEKA E.I.R.L. con RUC N.º 20507511393 (en adelante la entidad empleadora), [...], con relación a la condición de trabajador (a) Regular de Don (ña) ESTELA VILCHEZ JOSE ORLANDO identificado (a) con DNI 08402616 (en adelante el verificado) [...] cuyo periodo a verificar corresponde a partir del 01 de setiembre de 2009, asimismo se le requiere a la entidad empleadora la presentación de la documentación que sustente el vínculo jurídico de Seguridad Social que tiene con el (la) ciudadano(a) declarado(a), en virtud de la

⁵ Foja 2.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 1755 /2025

EXP. N.º 05212-2022-PA/TC
LIMA
JOSÉ ORLANDO ESTELA
VÍLCHEZ

Ley 29135 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo 002-2009-TR; [...].

[...] Que, en el Informe de verificación N.º 833-2015-VCA-0145-084-001 de fecha (de recepción) 26 de marzo de 2018 el (la) verificador(a) al realizar la descripción cronológica y análisis de los hechos acontecidos durante el procedimiento de verificación concluye que, corresponde declarar la baja de oficio , en la condición de asegurado de Don (ña) ESTELA VILCHES JOSE ORLANDO con respecto a la citada entidad empleadora, teniendo como fundamento los sistemas de información analizados y las visitas de verificación realizadas, donde nunca se encontró en su centro laboral a(l) la verificado(a), no existiendo elementos esenciales que debe considerarse en toda relación de subordinación, evidenciándose con ello un registro de favor con el fin de acceder a la seguridad social de salud, sin tener la calidad de trabajador(a) dependiente [...].

[...] Que, asimismo, por los hechos constatados durante el procedimiento de verificación que obra en el expediente se desprende que el(la) verificado(a) no cumplió una labor de subordinación ante su supuesto empleador, no cumpliendo asimismo con lo establecido en el artículo 9º del citado TUO del d. Legislativo N° 728 Ley de Productividad y Competitividad Laboral (D.S. N° 003-97-TR) [...].

[...] Que, el derecho a recibir las prestaciones de la seguridad social como asegurado(a) del Seguro Social de Salud – establecido en el artículo 3º de la Ley N° 26790, lo constituye su condición de trabajador(a) en relación de dependencia, siendo la inscripción y pago un requisito formal necesario pero no constitutivo del derecho por lo tanto si el (la) verificado(a) deja de tener a condición de trabajador o no ejerce la función laboral declarada, es evidente que no le corresponde tener la condición de asegurado(a) y en concordancia con la Directiva referido al procedimiento de Verificación y cumpliendo con las reglas consignadas para declarar la baja de oficio de asegurados en aplicación del principio de primacía de la realidad se desprende que dicho afiliado(a) no labora efectivamente como trabajador(a) regular de la entidad antes mencionada, y no cumple con la condición de trabajador(a) dependiente para una determinada prestación de servicio que efectivamente desarrolle, los cuales obliguen a la Relación Jurídica de Seguridad Social en Salud establecido en el artículo 1 del reglamento de la Ley N° 29135, existiendo consecuentemente una afiliación indebida bajo la forma de simulación de la relación laboral, con la única finalidad de acreditar el derecho y acceder a las prestaciones que brinda Essalud [...].

[...] Que, de conformidad con artículo 1º y 22º del reglamento de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 1755 /2025

EXP. N.º 05212-2022-PA/TC
LIMA
JOSÉ ORLANDO ESTELA
VÍLCHEZ

Ley N° 29135 a(l) (la) (los) Administrado(s) corresponde emitir la baja de oficio y valorización de la posibles prestaciones de salud económicas y sociales percibidas por el (la) verificado(a) desde el inicio de la afiliación indebida hasta el final de su acreditación activa con respecto a la citada entidad empleadora, al quedar consentida o firme la resolución emitida en el periodo comprendido desde el 01 de setiembre de 2009 hasta el 30 de abril de 20018 y remitir información a la SUNAT y la ONP de conformidad con el artículo 1 de la Ley N° 29135 (2do y 3er párrafo) y a quien corresponde conforme a la ley por los posibles perjuicios ocasionados a ESSALUD; [...].

5. De lo expuesto se verifica que la entidad demandada actuó conforme a la normativa correspondiente sobre la materia, al haberse constatado que existió una afiliación indebida bajo la forma de simulación de la relación laboral con la presunta empleadora; asimismo, se advierte que la resolución administrativa cuestionada ha sido debidamente motivada y sustentada en informes de verificación. Por tanto, corresponde desestimar la demanda.
6. Por consiguiente, al no haberse vulnerado los derechos invocados por el accionante, corresponde declarar infundada la demanda.
7. Cabe mencionar que mediante Resolución 33382-2020-DPR.GD/ONP/DL 19990, de fecha 29 de enero de 2020⁶, la ONP otorgó al demandante pensión de invalidez definitiva al amparo de los artículos 24, 25, inciso b), y 28 del Decreto Ley 19990, por la suma de S/567.30, a partir del 1 de agosto de 2019, actualizada al importe de S/636.00, por contar con 14 años y 7 meses de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones a la fecha de su cese, 31 de julio de 2018, y padecer de una incapacidad de naturaleza permanente de acuerdo al informe médico del 3 de setiembre de 2019, lo que se verifica de la visita efectuada en el portal web de la ONP (https://zonasegura.onp.gob.pe/ONP.PortalONP.Web/soy_pensionista/consultar_imprimir_informacion_pensionista_onp/consulta_pensionista_por_documento).

⁶ Foja 492.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 1755 /2025

EXP. N.º 05212-2022-PA/TC
LIMA
JOSÉ ORLANDO ESTELA
VÍLCHEZ

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.

**DOMÍNGUEZ HARO
GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH**

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE