



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 431/2020

EXP. N.º 00609-2017-PA/TC
LIMA
FORTUNATO CCENTE GARCÍA

Con fecha 2 de julio de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Blume Fortini, Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera, ha emitido la siguiente sentencia, que declara **FUNDADA** la demanda de amparo.

Asimismo, los magistrados Ferrero Costa, Miranda Canales, Sardón de Taboada formularon voto singular y el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera presentó su voto con fecha posterior.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que los votos mencionados se adjuntan a la sentencia y que los señores magistrados proceden a firmar digitalmente la presente en señal de conformidad.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00609-2017-PA/TC
LIMA
FORTUNATO CCENTE GARCÍA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 2 días del mes de julio de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Ramos Núñez, conforme el artículo 30-A del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional. Asimismo, se agregan el fundamento de voto del magistrado Blume Fortini y los votos singulares de los magistrados Ferrero Costa, Miranda Canales y Sardón de Taboada. Se deja constancia que el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera votará en fecha posterior

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Fortunato Ccente García contra la sentencia de fojas 557, de fecha 23 de agosto de 2016, expedida por la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente interpone demanda de amparo contra Rímac Internacional Compañía de Seguros y Reaseguros SA, con el objeto de que se le otorgue pensión de invalidez por enfermedad profesional conforme a la Ley 26790 y su reglamento. Asimismo, solicita el pago de los devengados, intereses legales y costos procesales.

La emplazada contesta la demanday solicita que se declare improcedente o infundada. Arguye que el certificado médico presentado por el actor no constituye un medio probatorio idóneo para demostrar su enfermedad.

El Sexto Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia de Junín, con fecha 17 de agosto de 2015, declara fundada la demanda por considerar que la enfermedad profesional que el actor alega padecer se encuentra debidamente acreditada y que se ha probado la existencia del nexo de causalidad entre la enfermedad padecida por el actor y las actividades desempeñadas durante su relación laboral.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00609-2017-PA/TC
LIMA
FORTUNATO CCENTE GARCÍA

La Sala superior revoca la apelada y la declara improcedente por considerar que, al existir informes médicos contradictorios, la controversia debería ser dilucidada en un proceso que cuente con etapa probatoria.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El recurrente interpone demanda de amparo con el objeto de que se le otorgue pensión de invalidez por enfermedad profesional conforme a la Ley 26790 y su reglamento, con el pago de los devengados, intereses legales y costos procesales.
2. En reiterada jurisprudencia, este Tribunal ha señalado que forman parte del contenido constitucionalmente protegido por el derecho fundamental a la pensión las disposiciones legales que establecen los requisitos para su obtención. Por ello, corresponde analizar si el demandante cumple con 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.

Análisis de la controversia

3. Este Tribunal Constitucional, en la sentencia emitida en el Expediente 02513-2007-PA/TC (caso Hernández Hernández) ha precisado y unificado los criterios relacionados con la aplicación del Régimen de Protección de Riesgos Profesionales (accidentes de trabajo y enfermedades profesionales).
4. Dicho régimen de protección fue inicialmente regulado por el Decreto Ley 18846, y luego sustituido por la Ley 26790, del 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 (SATEP) serían transferidas al Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR) administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP).
5. Posteriormente, mediante el Decreto Supremo 003-98-SA se aprobaron las Normas Técnicas del SCTR, estableciendo las prestaciones asistenciales y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00609-2017-PA/TC
LIMA
FORTUNATO CCENTE GARCÍA

pecuniarias que se otorgan al titular o a los beneficiarios a consecuencia de un accidente de trabajo enfermedad profesional.

6. En la sentencia emitida en el Expediente 02513-2007-PA/TC ha quedado establecido que en los procesos de amparo referidos al otorgamiento de una renta vitalicia conforme al Decreto Ley 18846 o de una pensión de invalidez conforme a la Ley 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, EsSalud o de una EPS, conforme lo señala el artículo 26 del Decreto Ley 19990.
7. En el presente caso, en la Resolución 15948-2016-ONP/DPR.GD/DL 19990 (f. 128 del expediente administrativo), mediante la cual se le otorgó pensión de jubilación minera, la ONP precisa que el actor cesó el 31 de octubre de 2015 y que ha acreditado 24 años y 11 meses de aportaciones como trabajador minero, de los cuales, 24 años y 5 meses se efectuaron en la modalidad de mina subterránea.
8. De otro lado, a fojas 3 de autos obra el Dictamen de Comisión Médica 307-2001, de fecha 11 de abril de 2001, expedido por la Comisión Médica de Evaluación de la Red Asistencial Huancayo de EsSalud, según el cual el actor presenta neumoconiosis con 60 % de menoscabo. Dicho certificado médico se sustenta en la historia clínica remitida por la Red Asistencial Junín de EsSalud (ff. 308 a 310).
9. Al respecto, se debe precisar que la parte emplazada ha formulado diversos cuestionamientos a la comisión médica evaluadora que expidió el informe médico presentado por el actor para acreditar la enfermedad profesional que padece; e incluso ha presentado el certificado médico 1321708, de fecha 8 de enero de 2013 (f. 117), emitido por la Comisión Médica Calificadora de Incapacidad de las Entidades Prestadoras de Salud (EPS), que consigna que el actor padece de hipoacusia neurosensorial bilateral con cero % de menoscabo. Sin embargo, no advirtiéndose en autos la configuración de ninguno de los supuestos previstos en la regla sustancial 2, contenida en el fundamento 25 de la sentencia emitida en el Expediente 00799-2014-PA/TC, que, con carácter de precedente, establece las reglas relativas al valor probatorio de los informes médicos emitidos por el Ministerio de Salud y EsSalud, dichos cuestionamientos no enervan el valor probatorio del informe médico presentado por el actor.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00609-2017-PA/TC
LIMA
FORTUNATO CCENTE GARCÍA

10. Ahora corresponde determinar si la enfermedad es producto de la actividad laboral que realizó el demandante; es decir, es necesario verificar la existencia de una relación causa-efecto entre las funciones que desempeñaba, las condiciones inherentes del trabajo y la enfermedad.
11. Respecto a la enfermedad profesional de neumoconiosis, cabe señalar que en el fundamento 26 de la sentencia emitida en el Expediente 02513-2007-PA/TC se ha dejado sentado que “[e]n el caso de la neumoconiosis (silicosis), la antracosis y la asbestosis, el nexo o relación de causalidad en el caso de los trabajadores mineros que laboran en minas subterráneas o de tajo abierto se presume siempre y cuando el demandante haya desempeñado las actividades de trabajo de riesgo señaladas en el anexo 5 del Decreto Supremo N.º 009-97-SA ya que son enfermedades irreversibles y degenerativas causadas por la exposición a polvos minerales esclerógenos”. Así, en el caso bajo análisis, se considera acreditada tal relación de causalidad entre las condiciones de trabajo, es decir, las labores desempeñadas al interior de mina, conforme se ha detallado en el fundamento 7 *supra*, y la enfermedad de neumoconiosis que padece el actor.
12. Siendo ello así, 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 el Sistema Complementario de Trabajo de Riesgo y percibir la pensión de invalidez permanente parcial regulada en el artículo 18.2.1 del Decreto Supremo 003-98-SA, que define la invalidez permanente parcial como la disminución de la capacidad para el trabajo en una proporción igual o superior al 50 % pero inferior a los 2/3 (66.66 %). Por esta razón, corresponde otorgarle una pensión de invalidez vitalicia mensual equivalente al 50 % de la remuneración mensual del asegurado, equivalente al promedio de las remuneraciones asegurables de los 12 meses anteriores al siniestro, entendiéndose como tal al accidente o enfermedad profesional sufrida por el asegurado.
13. Este Tribunal estima que la contingencia debe establecerse desde la fecha del pronunciamiento de la Comisión Médica de Evaluación de la Red Asistencial Huancayo de EsSalud, 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 en concordancia con lo dispuesto por el artículo 19 del Decreto Supremo 003-98 SA, esto es, desde el 11 de abril de 2001.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00609-2017-PA/TC
LIMA
FORTUNATO CCENTE GARCÍA

14. Respecto a los intereses legales, este Tribunal ha sentado precedente en la sentencia emitida en el Expediente 05430-2006-PA/TC. Allí puntualiza que el pago de dicho concepto debe efectuarse conforme a la tasa establecida en el artículo 1246 del Código Civil y conforme a lo dispuesto en el fundamento 20 del auto emitido en el Expediente 02214-2014-PA/TC, que constituye doctrina jurisprudencial.
15. Finalmente, en cuanto al pago de costos procesales, este deberá efectuarse de conformidad con el artículo 56 del Código Procesal Constitucional.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda por haberse acreditado la vulneración del derecho fundamental a la pensión del demandante.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho a la pensión, ordena que Rimac Internacional Compañía de Seguros y Reaseguros SA otorgue al demandante la pensión de invalidez vitalicia que le corresponde por concepto de enfermedad profesional conforme a la Ley 26790, desde el 11 de abril de 2001, atendiendo a los fundamentos de la presente sentencia. Asimismo, dispone que se abonen los devengados correspondientes, los intereses legales, así como los costos procesales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ

PONENTE RAMOS NÚÑEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00609-2017-PA/TC
LIMA
FORTUNATO CCENTE GARCÍA

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 14, 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00609-2017-PA/TC
LIMA
FORTUNATO CCENTE GARCÍA

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 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, establézcase 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00609-2017-PA/TC
LIMA
FORTUNATO CCENTE GARCÍA

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 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,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00609-2017-PA/TC
LIMA
FORTUNATO CCENTE GARCÍA

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 cualidad 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 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00609-2017-PA/TC
LIMA
FORTUNATO CCENTE GARCÍA

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 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00609-2017-PA/TC
LIMA
FORTUNATO CCENTE GARCÍA

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 heprecisado *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 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00609-2017-PA/TC
LIMA
FORTUNATO CCENTE GARCÍA

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, valuable 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,

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 00609-2017-PA/TC
LIMA
FORTUNATO CCENTE GARCÍA

en tanto que la ONP debe responder y asumir la responsabilidad del pago de los intereses 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 considerandos 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,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00609-2017-PA/TC
LIMA
FORTUNATO CCENTE GARCÍA

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.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00609-2017-PA/TC
LIMA
FORTUNATO CCENTE GARCÍA

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.

S.

BLUME FORTINI



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00609-2017-PA/TC
LIMA
FORTUNATO CCENTE GARCÍA

VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con el sentido del voto por el cual se declara **FUNDADA** la demanda de amparo por haberse vulnerado el derecho fundamental a la pensión, por las razones allí expuestas. En consecuencia, se debe ordenar que Rímac Internacional Compañía de Seguros y Reaseguros SA otorgue al demandante la pensión de invalidez vitalicia que le corresponde por concepto de enfermedad profesional conforme a la Ley 26790, desde el 11 de abril de 2001. Asimismo, se debe disponer que se abonen los devengados correspondientes, los intereses legales, así como los costos procesales.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lima, 27 de julio de 2020



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00609-2017-PA/TC
LIMA
FORTUNATO CCENTE GARCÍA

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO FERRERO COSTA

Con el debido respeto por nuestros colegas magistrados emitimos el presente voto singular porque discrepamos de la fundamentación de lo resuelto.

16. El recurrente interpone demanda de amparo con el objeto de que se le otorgue pensión de invalidez por enfermedad profesional conforme a la Ley 26790 y su reglamento, con el pago de los devengados, intereses legales y costos procesales.
17. En reiterada jurisprudencia, este Tribunal ha señalado que forman parte del contenido constitucionalmente protegido por el derecho fundamental a la pensión las disposiciones legales que establecen los requisitos para su obtención. Por ello, corresponde analizar si el demandante cumple con 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.
18. El Decreto Ley 18846 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. Posteriormente, el Seguro por Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales regulado por el Decreto Ley 18846 fue sustituido por la Ley 26790, del 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 (Satep) serían transferidas al Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR), administrado por la ONP.
19. Por su parte, en la sentencia emitida en el Expediente 02513-2007-PA/TC, este Tribunal ha precisado los criterios respecto a las situaciones relacionadas con la aplicación del Régimen de Protección de Riesgos Profesionales (accidentes de trabajo y enfermedades profesionales).
20. En dicha sentencia ha quedado establecido 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 con un examen o dictamen médico emitido por una Comisión Médica Evaluadora de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00609-2017-PA/TC
LIMA
FORTUNATO CCENTE GARCÍA

Incapacidades del Ministerio de Salud, de EsSalud o de una EPS, conforme lo señala el artículo 26 del Decreto Ley 19990.

21. En el presente caso, a fojas 3, obra el Dictamen de Comisión Médica 307-2001, de fecha 11 de abril de 2001, expedido por la Comisión Médica de Evaluación de la Red Asistencial Huancayo de EsSalud, según el cual el actor presenta neumoconiosis con 60 % de menoscabo. Dicho certificado médico se sustenta en la historia clínica remitida por la Red Asistencial Junín de EsSalud (ff. 308 a 310).
22. Se debe precisar que la parte emplazada ha formulado diversos cuestionamientos a la comisión médica evaluadora que expidió el informe médico presentado por el actor para acreditar la enfermedad profesional que padece; e incluso ha presentado el certificado médico 1321708, de fecha 8 de enero de 2013 (f. 117), emitido por la Comisión Médica Calificadora de Incapacidad de las Entidades Prestadoras de Salud (EPS), que consigna que el actor padece de hipoacusia neurosensorial bilateral con cero % de menoscabo.
23. En este sentido, nuestra posición es que se debe tener en cuenta que en el fundamento 97 de la referida sentencia recaída en el Expediente 10063-2006-PA/TC, el Tribunal estableció como precedente —reiterado en la sentencia recaída en el Expediente 02513-2007-PA/TC, publicada el 8 de enero de 2009 en el portal web institucional— lo siguiente:

"en los procesos de amparo referidos al otorgamiento de una pensión vitalicia conforme al Decreto Ley 18846 o pensión de invalidez conforme a la Ley 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 19990. Debiéndose tener presente que si a partir de la verificación posterior se comprobara que el examen o dictamen médico de incapacidad o invalidez es falso o contiene datos inexactos, serán responsables de ello penal y administrativamente el médico que emitió el certificado y cada uno de los integrantes de las Comisiones Médicas de las entidades referidas, y el propio solicitante." (Subrayado agregado).
24. Lo cual significa que los certificados médicos expedidos por la Comisión



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00609-2017-PA/TC
LIMA
FORTUNATO CCENTE GARCÍA

Médica Evaluadora de Incapacidades de una Entidad Prestadora de Salud (EPS) tienen el mismo valor probatorio que los expedidos por una Comisión Médica Evaluadora de la Incapacidad del Ministerio de Salud o del Seguro Social de Salud (EsSalud), para acreditar enfermedades profesionales, en la medida que han sido nombradas en cada una de dichas entidades conforme a lo señalado por el artículo 26 del Decreto Ley 19990.

25. En consecuencia, ante la incuestionable contradicción de los certificados médicos presentados por las partes, consideramos que es necesario determinar de manera fehaciente el estado de salud del actor y su grado de incapacidad; hechos controvertidos que no pueden ser resueltos en la vía constitucional sino en la vía judicial ordinaria, donde, entre otros aspectos, existe una etapa probatoria.

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

S.

FERRERO COSTA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00609-2017-PA/TC
LIMA
FORTUNATO CCENTE GARCÍA

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Con el debido respeto a mis colegas magistrados, discrepo de la ponencia y del sentido del fallo, por los fundamentos que a continuación expongo:

26. El recurrente interpone demanda de amparo con el objeto de que se le otorgue pensión de invalidez por enfermedad profesional conforme a la Ley 26790 y su reglamento, con el pago de los devengados, intereses legales y costos procesales.
27. Por su parte, en la sentencia emitida en el Expediente 02513-2007-PA/TC, este Tribunal ha precisado los criterios respecto a las situaciones relacionadas con la aplicación del Régimen de Protección de Riesgos Profesionales (accidentes de trabajo y enfermedades profesionales).
28. En dicha sentencia ha quedado establecido 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 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 del Decreto Ley 19990.
29. A su vez, en el fundamento 25 de la sentencia emitida con carácter de precedente en el Expediente 00799-2014-PA/TC, este Tribunal estableció que el contenido de los informes médicos emitidos por comisiones médicas calificadoras de incapacidad del Ministerio de Salud, de EsSalud, pierden valor probatorio si se demuestra en el caso concreto que, respecto a estos informes, se presenta alguno de los siguientes supuestos: 1) no cuentan con historia clínica; 2) la historia clínica no está debidamente sustentada en exámenes auxiliares e informes de resultados emitidos por especialistas; y 3) son falsificados o fraudulentos; por lo que corresponde al órgano jurisdiccional solicitar la historia clínica o informes adicionales, cuando, en el caso concreto, el informe médico presentado por el demandante no genera convicción en el juzgador por sí solo.
30. En el presente caso, a fojas 3 obra el Dictamen de Comisión Médica 307-2001, de fecha 11 de abril de 2001, expedido por la Comisión Médica de Evaluación de la Red Asistencial Huancayo de EsSalud, según el cual el actor presenta neumoconiosis con 60 % de menoscabo. No obstante, la historia



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00609-2017-PA/TC
LIMA
FORTUNATO CCENTE GARCÍA

clínica que respalda dicho dictamen, remitida por la Red Asistencial Junín de EsSalud (folios 308 a 310), no está debidamente sustentada en exámenes auxiliares de laboratorio ni de rayos x; por tanto, no puede determinarse con certeza si el actor padece de la enfermedad profesional que alega para acceder a una pensión de invalidez vitalicia conforme a la Ley 26790.

31. En consecuencia, al no haber acreditado el demandante fehacientemente en la vía del amparo la enfermedad que alega padecer, la presente controversia debe ser dilucidada en un proceso que cuente con etapa probatoria, de conformidad con lo establecido por el artículo 9 del Código Procesal Constitucional. Por ello, queda expedita la vía para que acuda al proceso que corresponda.

Por tanto, mi voto es porque se declare **IMPROCEDENTE** la demanda

S.
MIRANDA CANALES



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00609-2017-PA/TC
LIMA
FORTUNATO CCENTE GARCÍA

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 se encuentre debidamente acreditada, precisándose el menoscabo que genera, para luego determinar la relación de causalidad entre la ella y las labores desempeñadas.

Al respecto, 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, EsSalud o una EPS.

Sin embargo, en un reciente precedente aprobado por la mayoría de mis colegas (Expediente 00799-2014-PA/TC, precedente Flores Callo), se estableció 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 reconfigurado 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 Según 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).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00609-2017-PA/TC
LIMA
FORTUNATO CCENTE GARCÍA

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 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