



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 70/2023

EXP. N.º 03225-2022-PA/TC

LIMA

JUAN DE DIOS RAMÍREZ CANCHARI

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 19 días del mes de enero de 2023, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Morales Saravia y Domínguez Haro, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Juan de Dios Ramírez Canchari contra la sentencia de fojas 391, de fecha 20 de junio de 2022, expedida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente, con fecha 8 de enero de 2019, interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), solicitando que se deje sin efecto la Resolución 000031-2018-ONP/DPR.IF/DL 18846, de fecha 19 de octubre de 2018, que suspendió la pensión que se le otorgó mediante la Resolución Administrativa 01211-2017-ONP/DPR.GD/DL 18846, de fecha 18 de agosto de 2017; y que, como consecuencia de ello, se le restituya la pensión de invalidez por enfermedad profesional que venía percibiendo. Manifiesta que se le han vulnerado sus derechos a la pensión, al debido procedimiento, a la debida motivación, así como el principio de legalidad.

Alega que mediante la Resolución Administrativa 030152-2007-ONP/DC/DL 19990, de fecha 3 de abril de 2007, se le reconoce 23 años de trabajo en centros mineros, por lo que se le otorga pensión de jubilación minera al amparo de la Ley 25009. Posteriormente, como consecuencia de haber laborado como operario y ayudante en el departamento de beneficio en el área de peletización en el Centro Metalúrgico de San Nicolás de Marcona de la Empresa Hierro del Perú SAA, expuesto a riesgos de toxicidad e insalubridad, mediante la Resolución Administrativa 01211-2017-ONP/DPR.GD/DL 18846, de fecha 18 de agosto de 2017, se le otorga renta vitalicia por padecer de la enfermedad profesional de neumoconiosis, estadio I.

La emplazada contesta la demanda señalando que el derecho pensionario otorgado al actor fue concedido en forma irregular, contraviniendo el marco normativo en materia previsional, toda vez que se



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03225-2022-PA/TC
LIMA
JUAN DE DIOS RAMÍREZ CANCHARI

ha acreditado el fraude en la tramitación de la renta vitalicia. Por ende, la resolución mediante la cual se suspendió su pensión no vulnera su derecho pensionario, por lo que, no estando acreditada de manera válida la enfermedad que el actor alega padecer, considera que se debe desestimar la demanda.

El Primer Juzgado Constitucional Transitorio de Lima, mediante Resolución 18, de fecha 17 de mayo de 2021 (f. 325), declaró improcedente la demanda, por considerar que la controversia debe ser discutida en una vía procedimental que cuente con etapa probatoria, toda vez que existe duda sobre la veracidad del certificado médico presentado por el demandante, a lo que se agrega el hecho de que se ha negado a someterse a una nueva evaluación médica para determinar su real estado de salud.

La Sala Superior confirmó la apelada por consideraciones similares.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio y procedencia de la demanda

1. El recurrente solicita que se deje sin efecto la Resolución 000031-2018-ONP/DPR.IF/DL 18846, de fecha 19 de octubre de 2018, que suspendió la pensión otorgada por la Resolución Administrativa 0001211-2017-ONP/DPR.GD/DL 18846, de fecha 18 de agosto de 2017; y que, como consecuencia de ello, se le restituya la pensión de invalidez por enfermedad profesional que venía percibiendo.
2. De acuerdo con lo dispuesto por el fundamento 107 de la sentencia emitida en el Expediente 00050-2004-AI/TC y otros acumulados, el derecho a no ser privado arbitrariamente de la pensión constituye un elemento del contenido esencial del derecho a la pensión, el cual encuentra protección a través del proceso de amparo de conformidad con los supuestos de procedencia establecidos en el fundamento 37 de la sentencia emitida en el Expediente 01417-2005-PA/TC.
3. Teniendo en cuenta que la pensión como derecho fundamental, por su naturaleza, requiere de regulación legal para establecer las condiciones necesarias para su goce; debe concluirse que aquellas limitaciones o restricciones temporales o permanentes a su ejercicio han de estar debidamente sustentadas, a efectos de evitar arbitrariedades en la intervención de este derecho.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03225-2022-PA/TC
LIMA
JUAN DE DIOS RAMÍREZ CANCHARI

Consideraciones del Tribunal Constitucional

4. El artículo 32.3 de la Ley 27444 expresa que: "En caso de comprobar fraude o falsedad en la declaración, información o en la documentación presentada por el administrado, la entidad considerará no satisfecha la exigencia respectiva para todos sus efectos [..]" debiendo iniciarse el trámite correspondiente para declarar la nulidad del acto administrativo y determinar las responsabilidades correspondientes.
5. Obviamente la consecuencia inmediata y lógica, previa a la declaración de nulidad del acto administrativo, es la suspensión de sus efectos dado que lo contrario sería aceptar que pese a comprobar la existencia de ilícito o fraude en la obtención de un derecho, la Administración se encuentre obligada a mantenerlo hasta que se declare la nulidad.
6. Conforme a las normas que regulan el Procedimiento Administrativo General que se ha mencionado, procederá a condición de que la ONP compruebe la ilegalidad de la documentación presentada por el pensionista, luego de lo cual asume la carga de realizar las acciones correspondientes a efectos de declarar la nulidad de la resolución administrativa que reconoció un derecho fundado en documentos fraudulentos.
7. Es en este sentido que este Tribunal se ha pronunciado en la sentencia emitida en el Expediente 01254-2004-AA/TC, cuando sostuvo que: "la alegación de poseer derechos adquiridos presupone que estos hayan sido obtenidos conforme a ley, toda vez que el error no genera derechos; por consiguiente, cualquier otra opinión vertida con anterioridad en que se haya estimado la prevalencia de la cosa decidida, sobre el derecho legalmente adquirido queda sustituida por los fundamentos precedentes".
8. Cabe señalar que el artículo 3.14) de la Ley 28532 ha establecido como obligación de la ONP la facultad de efectuar acciones de fiscalización necesaria con relación a los derechos pensionarios en los sistemas a su cargo, para garantizar su otorgamiento conforme a ley. A su vez, el artículo 32.1 de la Ley 27444 establece que, por la fiscalización posterior, la entidad ante la que se realiza un procedimiento de aprobación automática o evaluación previa queda



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03225-2022-PA/TC
LIMA
JUAN DE DIOS RAMÍREZ CANCHARI

obligada a verificar de oficio, mediante el sistema de muestreo, la autenticidad de las declaraciones, de los documentos, de las informaciones y de las traducciones proporcionadas por el administrado. Por lo tanto, la ONP está obligada a investigar, debidamente, en caso de que encuentre indicios razonables de acceso ilegal a la prestación pensionaria, a fin de determinar o comprobar si efectivamente existió fraude para acceder a ésta, e iniciar las acciones legales correspondientes.

9. Siendo así, si la ONP decide suspender el pago de la pensión, la resolución administrativa que al efecto se expida debe establecer con certeza que uno o más documentos que sustentan el derecho a la pensión son fraudulentos o contienen datos inexactos; además, y en vista de la gravedad de la medida, toda vez que deja sin sustento económico al pensionista, debe cumplirse la obligación de fundamentar debida y suficientemente la decisión, dado que carecerá de validez en caso de que la motivación sea insuficiente o esté sustentada en términos genéricos o vagos. Y ello es así porque la motivación de los actos administrativos, más aún de aquellos que extinguen o modifican una relación jurídica (caducidad y suspensión) es una obligación de la Administración y un derecho del administrado, incluso considerando la motivación por remisión a informes u otros, caso en el cual la ONP está en la obligación de presentarlos para sustentar su actuación y poder efectuar el control constitucional de su actuación.
10. De autos se advierte que mediante Resolución Administrativa 0001211-2017-ONP/DPR.GD/DL 18846, de fecha 18 de agosto de 2017 (f. 3), se le otorgó al actor renta vitalicia por enfermedad profesional por la suma de S/3,592.32 (tres mil quinientos noventa y dos soles con treinta y dos céntimos) a partir del 17 de agosto de 2016.
11. Sin embargo, mediante la Resolución 000031-2018-ONP/DPR.IF/DL18846, de fecha 19 de octubre de 2018 [cfr. fojas 11], la ONP suspendió la pensión que le otorgó al actor con la Resolución Administrativa 0001211-2017-ONP/DPR.GD/DL 18846, en ejercicio de las facultades que le han sido conferidas por el artículo 3.14 de la Ley 28532, señalando que “de la documentación y/o información del expediente administrativo correspondiente a don JUAN DE DIOS RAMÍREZ CANCHARI, se ha comprobado la **falsedad en el contenido por datos inexactos** en el Certificado



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03225-2022-PA/TC
LIMA
JUAN DE DIOS RAMÍREZ CANCHARI

Médico N° 141-2016, de fecha 17 de agosto de 2016 [...] el mismo que sirvió de sustento para obtener la Renta Vitalicia por Enfermedad Profesional solicitada por el administrado” [cfr. fojas 12]. [Énfasis nuestro]

12. Esta Sala del Tribunal Constitucional observa que la demandada sustenta dicha conclusión en el Informe de Auditoría Médica N° 287-2018-INNOMEDIC INTERNATIONAL EIRL [cfr. fojas 13], de fecha 5 de octubre de 2018, en el que se concluye lo siguiente: “Esta auditoría Médica halla No Conformidad al Certificado Médico N° 141-2016, de fecha 17.08.2016, emitido por el Hospital Carlos Lanfranco La Hoz – Minsa, toda vez que efectuado el análisis a la historia clínica, no se hallaron las evidencias de evaluaciones requeridas para sustentar el diagnóstico de neumoconiosis II estadio. Asimismo, no se halla ninguna evidencia médica documentaria que sustente la supuesta fecha de inicio de incapacidad (año 1999). La Comisión Médica Calificadora de la Incapacidad CMCI del Hospital Carlos Lanfranco La Hoz – Minsa, no cumplió con evidenciar la aplicación de los protocolos establecidos en el Documento Técnico de Evaluación – Calificación de la Invalidez por Accidente de Trabajo y Enfermedades Profesionales, así como en el Manual de Evaluación y Calificación del Grado de Invalidez y la Directiva Sanitaria N° 003-Minsa.”
13. Se advierte que tal conclusión se arribó a partir de los siguientes hallazgos:
 - a) Respecto al diagnóstico de Neumoconiosis, no se halla el Informe Radiográfico de tórax que cumpla con los criterios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT 2000).
 - b) No se evidencia formulario de informe radiológico con metodología OIT donde describa las características de los hallazgos por enfermedad de neumoconiosis, tampoco se evidencia el Grado de Profusión de acuerdo a la Clasificación Internacional Radiológica de la OIT.
 - c) El “Documento Técnico de Evaluación y Calificación de la Invalidez por Accidente de Trabajo y Enfermedades Profesionales”, refiere en los criterios de calificación para enfermedades respiratorias ocupacionales Neumoconiosis, que es de USO ESTRICTO la Clasificación Internacional Radiológica de la OIT; en ese sentido, no se halla evidencia de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03225-2022-PA/TC
LIMA
JUAN DE DIOS RAMÍREZ CANCHARI

- hallazgo de la Clasificación de Disnea ni Examen de Saturación de Oxígeno. En consecuencia, no podemos dar por cierto este diagnóstico.
- d) De la revisión efectuada a la historia clínica, no se halla evidencia médica documentaria que sustente el diagnóstico configurado en el certificado médico auditado; asimismo, no se halla ninguna evidencia médica documentaria que sustente la supuesta fecha de inicio de incapacidad (año 1999).
 - e) Finalmente, cabe aclarar que para el presente caso la Comisión Médica Calificadora de la Incapacidad – CMCI, del Hospital de la Amistad Perú-Corea Santa Rosa II-2 de Piura (MINSA), no tiene las competencias para emitir el Certificado Médico al amparo del Decreto Supremo N° 166-2005-EF, respecto a enfermedad profesional contemplada en la Ley N° 26790, tal como se señala en el punto 7 de la Directiva Sanitaria N° 003-MINSA.
14. Al respecto, esta Sala del Tribunal observa que, si bien en el asunto y conclusiones [cfr. fojas 13 y 15] del Informe de Auditoría Médica N° 287-2018-INNOMEDIC INTERNATIONAL EIRL, se precisa que se refiere al “Certificado Médico N° 141-2016, de fecha 17.08.2016, emitido por el Hospital Carlos Lanfranco La Hoz”; en el hallazgo del mismo documento [cfr. fojas 14 revés], consignado en el punto e) del párrafo anterior, se hace referencia a un certificado médico emitido por “el Hospital de la Amistad Perú-Corea Santa Rosa II-2 de Piura (MINSA)”, lo que mostraría una **incongruencia entre el documento que se pretende analizar y el que fue finalmente evaluado en dicho informe**.
15. A su vez, en el hallazgo consignado en el punto e) se indica que la comisión médica calificadora de incapacidad no tiene competencia para emitir el certificado médico; sin embargo, el Tribunal Constitucional ha señalado que los “no [es, sic] razonable pretender que el asegurado indague previamente si la comisión médica cuenta con autorización oficial” [cfr. Sentencia emitida en el Expediente 00799-2014-PA/TC, fundamento 10]. Por consiguiente, el hallazgo advertido en el apartado e) no resulta razonable, y contraviene la protección del derecho a la pensión del asegurado.
16. En relación con los hallazgos consignados en los apartados a), b) y c), que indican que los exámenes médicos que sustentan el Certificado



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03225-2022-PA/TC
LIMA
JUAN DE DIOS RAMÍREZ CANCHARI

Médico N° 141-2016, de fecha 17.08.2016, no cumplen con criterios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT 2000); esta Sala del Tribunal advierte que dichos cuestionamientos no resultan razonables.

17. Efectivamente, en la sentencia emitida en el Expediente 00799-2014-PA/TC, el Tribunal Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional con relación a la conducta omisiva por parte del Ministerio de Salud y de EsSalud de no conformar comisiones médicas calificadoras de incapacidad por enfermedad profesional en número suficiente y a nivel nacional. Y, a fin de darle solución, ordenó que en el plazo de un (01) año se implementen comisiones médicas calificadoras de incapacidad por accidente de trabajo y enfermedad profesional, a nivel nacional, que cumplan los estándares nacionales e internacionales [cfr. Fundamentos 15 y 24]. En dicha sentencia, este alto Tribunal advirtió que no es razonable pretender que el asegurado indague previamente si la comisión médica cuenta con autorización oficial, con el equipamiento médico adecuado y con los profesionales médicos especializados, por cuanto los asegurados acuden a un centro de salud público con el convencimiento de que las comisiones médicas evaluadoras de incapacidad emitirán un informe médico que será válido para acreditar su estado de salud [cfr. Fundamento 10].
18. Dicha conducta omisiva, a la fecha no viene siendo subsanada lo que vulneraría de manera sistemática la dimensión objetiva del derecho a la pensión, dado que hay una conducta omisiva a nivel estructural, en todos los sectores del Estado, de adoptar medidas que permitan la realización y eficacia plena del derecho a la pensión de los asegurados que padecen graves enfermedades profesionales, y que, para acceder a una pensión de invalidez por enfermedad profesional, requieren acreditar su estado de salud con certificados médicos expedidos por comisiones médicas competentes que no hay.
19. En el presente caso, se observa que los hallazgos del Informe de Auditoría Médica N° 287-2018-INNOMEDIC INTERNATIONAL EIRL, consignados en los apartados a), b) y c) del fundamento 13 *supra*, manifiestan que no se han realizado las evaluaciones médicas conforme a estándares internacionales.
20. Consecuentemente, esta Sala del Tribunal Constitucional advierte que la exigencia de la elaboración de exámenes médicos conforme a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03225-2022-PA/TC

LIMA

JUAN DE DIOS RAMÍREZ CANCHARI

estándares internacionales es contradictoria con el estado de cosas inconstitucional, declarado en la sentencia recaída en el Expediente 00799-2014-PA/TC, que reconoce que no hay comisiones médicas calificadoras de incapacidad por enfermedad profesional en número suficiente y a nivel nacional, que cumplan los estándares nacionales e internacionales. Y es que se estaría exigiendo el cumplimiento de exigencias técnicas, que en la práctica son imposibles de realizarse, por cuanto hay omisión estatal de conformar comisiones médicas que cumplan con los estándares referidos produciendo con ello más bien una severa afectación a los derechos sociales de los beneficiarios, como ocurre en el presente caso.

21. En tal sentido, los hallazgos del Informe de Auditoría Médica N° 287-2018-INNOMEDIC INTERNATIONAL EIRL, consignados en los apartados a), b) y c) del fundamento 13 *supra*, no resultan razonables ya que desconocen el estado de cosas declarado en la sentencia recaída en el Expediente 00799-2014-PA/TC, trasladando la omisión de la conducta omisiva estatal al asegurado; y sumándose a la vulneración de la dimensión objetiva del derecho a la pensión, al configurarse como otra forma de impedir la plena eficacia del derecho a la pensión de los asegurados que padecen de enfermedades profesionales.
22. Finalmente, en relación con el referido hallazgo d), que indica que no se halla evidencia que sustente la supuesta fecha de inicio de incapacidad; se advierte que dicha fecha no resulta relevante para efectos del otorgamiento de la pensión, puesto que los derechos se generan a partir de la fecha de contingencia, que sería la fecha de emisión del certificado médico que determina la enfermedad profesional. Por consiguiente, dicho hallazgo no enerva el contenido del certificado médico presentado por el asegurado, pues cualquier cuestionamiento al documento denominado informe, dictamen o certificado médico no enerva necesariamente su contenido, conforme a lo señalado en el artículo 237 del Código Procesal Civil, y también se ha referido en el fundamento 23 de la sentencia emitida en el Expediente 00799-2014-PA/TC.
23. Así las cosas, en el presente caso, se observa que los cuestionamientos referidos en el Informe de Auditoría Médica N° 287-2018-INNOMEDIC INTERNATIONAL EIRL, que sirvió de sustento para la emisión de la Resolución 000031-2018-ONP/DPR.IF/DL18846, de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03225-2022-PA/TC
LIMA
JUAN DE DIOS RAMÍREZ CANCHARI

fecha 19 de octubre de 2018, no resultan razonables, dado que son incongruentes; contrarios al estado de cosas declarado en la sentencia recaída en el Expediente 00799-2014-PA/TC, así como a la dimensión objetiva del derecho a la pensión; y no son suficientes para enervar el contenido del certificado médico presentado por el asegurado. En ese sentido, la cuestionada Resolución 000031-2018-ONP/DPR.IF/DL18846, de fecha 19 de octubre de 2018, **al presentar motivación insuficiente, vulnera el derecho a la debida motivación, en concordancia con el derecho a la pensión del actor.**

24. Por lo expuesto, esta Sala del Tribunal considera que se debe restituir el derecho pensionario del actor.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú, y con la participación del magistrado Morales Saravia, en reemplazo del magistrado Ferrero Costa, conforme al acuerdo de Pleno de fecha 20 de diciembre de 2022.

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda; en consecuencia. **NULA** la Resolución 000031-2018-ONP/DPR.IF/DL 18846, de fecha 19 de octubre de 2018, que suspendió la pensión que se le otorgó al actor mediante la Resolución Administrativa 01211-2017-ONP/DPR.GD/DL 18846, de fecha 18 de agosto de 2017.
2. Ordenar a la ONP restituya el pago de las pensiones dejadas de percibir por el demandante, desde la suspensión de la pensión, más los intereses legales correspondientes y costos.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE
MORALES SARAVIA
DOMÍNGUEZ HARO**

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE