

# **EL SEGURO COMPLEMENTARIO DE TRABAJO DE RIESGO Y LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**SANDRO NÚÑEZ PAZ**

Socio del Área Laboral del Estudio Rubio Leguía Normand & Asociados, Vocal del Tribunal del Servicio Civil. Profesor Universitario en la Unidad de Postgrado de la Universidad de San Martín de Porres y en la Universidad de Lima. Máster en Derecho Empresarial y Doctor en Derecho. Miembro de la SPDTSS.



## 1. INTRODUCCIÓN

El Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo, (en adelante, “SCTR”), según definición establecida en la Ley N.º 26790, otorga cobertura “*adicional*” a los afiliados regulares del Seguro Social de Salud que desempeñan actividades de alto riesgo. Así lo ha definido NÚÑEZ DEL PRADO SIMONS<sup>1</sup>, indicando lo siguiente:

*“el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo otorga cobertura adicional a la establecida por el régimen de pensiones a cargo de la ONP o una AFP y se activa cuando alguno de los de la empresa asegurada sufre algún accidente de trabajo o enfermedad profesional como consecuencia de las labores que desempeña en la empresa.”*

**(Énfasis agregado)**

Sobre la base de esta definición, haremos algunas preguntas que servirán de base para el desarrollo de la presente investigación: ¿El SCTR otorga pensiones de invalidez que forman parte del sistema nacional de pensiones, o estamos, más bien, frente a un seguro que forma parte del sistema nacional de salud? ¿El SCTR, tiene la calidad de derecho fundamental que merezca tutela de urgencia a través de un proceso de amparo? ¿Cuál es la posición del Tribunal Constitucional (en adelante, “TC”) respecto de la tramitación de procesos de amparo en donde se discute el otorgamiento de pensiones de invalidez provenientes del SCTR?

Desarrollaremos este estudio, tomando como base al SCTR, beneficio que viene presentando innumerables complicaciones en sede judicial y del que se ha escrito muy poco, pese a la reiterada jurisprudencia emitida por el Poder Judicial, y en especial por el Tribunal Constitucional.

---

1 NÚÑEZ DEL PRADO SIMONS, Alonso, *Los secretos de los seguros*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, Lima, 2017. p. 146.

## 2. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, EL SISTEMA DE PENSIONES Y EL SISTEMA DE SALUD

El artículo 10° de la Constitución Política del Perú (en adelante “la Constitución”), establece el derecho a la seguridad social, señalando que el Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida.

Asimismo, el artículo 11° de la propia Constitución, estipula el libre acceso a las prestaciones de salud y pensiones, indicando que el Estado garantiza su libre acceso a través de entidades públicas, privadas o mixtas.

Al respecto, GONZALES HUNT y PAITÁN MARTÍNEZ<sup>2</sup>, al analizar lo dispuesto por la Constitución respecto de la seguridad social, señalan lo siguiente:

*“Se puede concluir que si bien la seguridad social es un derecho reconocido por la Constitución y que a su vez es esta quien determina que es el Estado el encargado de garantizarla a través del otorgamiento eficaz de las prestaciones de salud y pensiones, también es cierto que es la misma Carta Magna la que reconoce y habilita a las empresas privadas a otorgar dichas prestaciones, como una especie de «aseguramiento social».” (Énfasis agregado)*

En ese mismo sentido, Neves Mujica<sup>3</sup> señala lo siguiente:

*“A inicios de la década de los noventa, la previsión social estaba a cargo del Estado. Se encontraba estructurada en dos grandes campos: el de la salud y el de las pensiones. En el ámbito de las pensiones, existía un régimen general denominado Sistema Nacional de Pensiones (Decreto Ley 19990 del 24/7/73). que era gestionado por una entidad autónoma y descentralizada, llamada Instituto Peruano de Seguridad Social, en la que obligatoriamente debía haber afiliación de los traba-*

2 GONZALES HUNT, César y PAITÁN MARTÍNEZ, Javier, *El derecho a la seguridad social*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, Lima, 2017. p. 56.

3 NEVES MUJICA, Javier, *Los derechos adquiridos en materia pensionaria, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en Estudio sobre la jurisprudencia constitucional en materia laboral y previsional*, Academia de la Magistratura – SPDTSS, Lima, 2004. p. 165.

*jadores dependientes y aportación de éstos y de sus empleadores.”*  
(Énfasis agregado)

Siendo esto así, podemos arribar a una primera conclusión: la seguridad social en el Perú se divide en dos grandes sistemas: (i) el sistema de salud; y, (ii) el sistema de pensiones. Empecemos analizando este último.

## 2.1. El sistema nacional de pensiones

Mediante Decreto Ley N.º 19990, se crea el sistema nacional de pensiones, el cual, desde el primero de junio de 1994 es administrado por la Oficina de Normalización Previsional (en adelante, “ONP”). Este sistema se soporta sobre la base de aportes de trabajadores y tiene las características de ser solidario e intangible. Otorga pensiones de jubilación cuando el trabajador cuente con 20 años de aportes acreditados y con un mínimo de 65 años de edad. El monto de pensión depende de los años de aportaciones y del promedio de las últimas remuneraciones efectivas de la vida laboral del trabajador.

Este sistema ofrece los siguientes beneficios: (i) acceder a una pensión de jubilación adelantada; (ii) acceder a la pensión conyugal siempre que ambos cónyuges sumen un mínimo de 20 años de aportes; y, (iii) otorgar pensiones por invalidez, viudez, orfandad y ascendencia, y capital de defunción. Subrayamos este último punto, dado que este dato será de suma importancia para el desarrollo de esta investigación.

## 2.2. El sistema nacional de salud

El artículo 9º de la Constitución, establece que el Estado determina la política nacional de salud. El Poder Ejecutivo norma y supervisa su aplicación. Es responsable de diseñarla y conducirla en forma plural y descentralizadora para facilitar a todos el acceso equitativo a los servicios de salud.

Asimismo, el artículo 122º de Ley N.º 26842 -Ley General de Salud- señala que la autoridad de salud la ejercen los órganos del Poder

Ejecutivo y los órganos descentralizados de gobierno, de conformidad con las atribuciones que les confieren sus respectivas leyes de organización y funciones, leyes orgánicas o leyes especiales en el campo de la salud, siendo el Ministerio de Salud el órgano rector del sector salud y la entidad que conduce, regula y promueve la intervención del sistema nacional de salud, con la finalidad de lograr el desarrollo de la persona humana<sup>4</sup>.

Entonces, el sistema de seguridad social en el Perú, está conformado por dos sistemas: (i) el de pensiones, cuyo órgano rector es la ONP; y, (ii) el de salud, cuyo órgano rector es el Ministerio de Salud, debiendo establecer -para fines de la presente investigación- en cuál de estos sistemas se ubica el SCTR.

### 3. EL SCTR, SUS ORÍGENES Y LA PROTECCIÓN DE LOS RIESGOS OCUPACIONALES EN EL PERÚ

En Perú, existen 4 antecedentes normativos referidos a la protección de riesgos ocupacionales anteriores a la Ley N.º 26790: a saber, (i) la Ley N.º 1378; (ii) la Ley N.º 2290; (iii) la Ley N.º 7975; y, (iv) el Decreto Ley N.º 18846, norma que dio término al aseguramiento voluntario para establecer la obligatoriedad de los empleadores de asegurar a trabajadores obreros mediante la gestión exclusiva de la Caja Nacional del Seguro Social Obrero, siendo otorgadas las prestaciones cubiertas por este seguro con la sola comprobación de la condición de trabajador obrero, sin requerirse un periodo de calificación.

El Decreto Ley N.º 18846 constituyó, pues, el primer paso para integrar un grupo de dispositivos legales expedidos paulatinamente como parte de una política estatal en materia de seguridad social. Posteriormente, la Ley N.º 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, publicada el día 17 de mayo de 1997, derogó el Decreto Ley N.º 18846 y sustituyó su mecanismo operativo por el SCTR, también de carácter obligatorio, como una cobertura *adicional* para los afiliados regulares del Seguro Social de Salud que realizaran actividades de alto riesgo, autorizan-

---

4 Artículo 2º de la Ley N.º 27657, Ley del Ministerio de Salud.

do a los empleadores a contratar la cobertura de los riesgos profesionales indistintamente, y siempre por su cuenta, con la ONP o con las empresas de seguros debidamente acreditadas.

Respecto al SCTR, GONZALES HUNT y PAITÁN MARTÍNEZ<sup>5</sup>, señalan lo siguiente:

*“Es menester señalar que, ante enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, aunque no esté señalado en la Constitución de manera expresa, se cuenta con un régimen especial de protección de riesgos profesionales de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, representado por el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR).”*

Haremos una necesaria aclaración: el SCTR solo cubre riesgos ocasionados a consecuencia de la actividad laboral. En efecto, este seguro solo se activa cuando un trabajador, que presta servicios de alto riesgo ocupacional, sufre un accidente de trabajo o presenta una enfermedad de tipo ocupacional, las cuales le generan un menoscabo para el desempeño de sus funciones. En caso se presente algún infortunio en la salud del trabajador que no esté relacionada a la prestación de su mano de obra, se activarán otro tipo de seguros, como lo son el seguro de invalidez -no ocupacional- establecido en el Decreto Ley N.º 19990 en caso el trabajador haya optado por el sistema de jubilación administrado por la ONP, o el seguro de invalidez -no ocupacional- establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, en caso el trabajador haya optado por el sistema de jubilación administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (en adelante “AFPs”). Volveremos con este tema más adelante.

Analícemos ahora los beneficios que otorga el SCTR, los cuales están regulados en la norma técnica (Decreto Supremo N.º 003-98-SA) y son de dos tipos: (i) prestaciones de salud; y, (ii) prestaciones económicas. Analícemos cada una de ellas:

---

5 GONZALES HUNT, César y PAITÁN MARTÍNEZ, Javier, *El derecho a la seguridad social*, Op. Cit. p. 109.

### 3.1. Prestaciones de salud

El SCTR otorga las siguientes prestaciones de salud:

- Asistencia y asesoramiento preventivo en salud ocupacional para empleadores y asegurados;
- Atención médica, farmacológica, hospitalaria y quirúrgica sin límite al 100%, sin copago ni deducible, hasta la recuperación total o parcial, o el fallecimiento del asegurado;
- Rehabilitación y readaptación laboral del asegurado; y,
- Prótesis y aparatos ortopédicos necesarios.

Como se puede apreciar, estas prestaciones tienen relación directa con la salud del trabajador, lo aseguran contra cualquier ocurrencia que afecte su salud y que haya sido generada a raíz o como consecuencia de su actividad laboral.

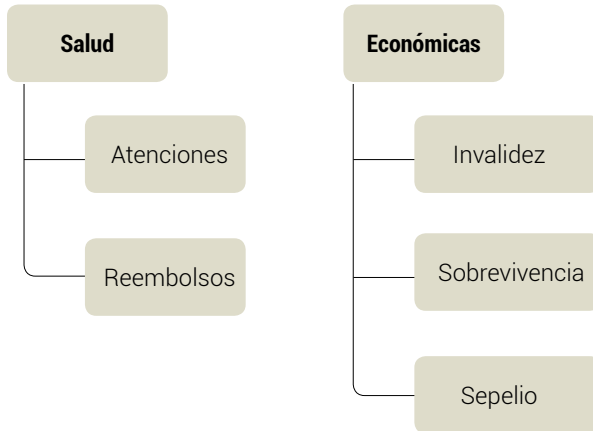
### 3.2. Prestaciones económicas

Las prestaciones económicas que otorga el SCTR son las siguientes:

- **Indemnización por validez**: si el trabajador sufre lesiones que dieran lugar a una invalidez parcial permanente igual o superior al 20% pero menor al 50% de su capacidad de trabajo, se pagará por única vez al asegurado una indemnización calculada considerando su remuneración promedio y su grado de incapacidad.
- **Pensión de invalidez**: Se pagará una pensión al asegurado que, como consecuencia de un accidente de trabajo y/o enfermedad profesional, quedará con una invalidez mayor o igual al 50% de su capacidad de trabajo.
- **Pensión de sobrevivencia**: Se pagará a los beneficiarios acreditados como tales, en caso el trabajador asegurado falleciera a consecuencia de un accidente de trabajo o una enfermedad profesional. Estos beneficiarios son la cónyuge o conviviente, los hijos o padres.



- **Gastos de Sepelio:** En caso de fallecimiento de un trabajador asegurado, se reembolsarán los gastos de sepelio a la persona natural o jurídica que los haya sufragado previa rendición de gastos.



Ahora bien, respecto a las prestaciones económicas, la normativa del SCTR, exige que, para el otorgamiento de pensiones de invalidez, se debe verificar el estado de incapacidad producido por el accidente de trabajo o la enfermedad profesional (menoscabo), así como el nexo de causalidad entre el trabajo y la enfermedad o accidente, lo cual constituye el elemento determinante para el otorgamiento de la pensión vitalicia.

Es justamente respecto de la determinación del estado de incapacidad producido por la enfermedad o accidente de trabajo donde han surgido complicaciones respecto de procesos judiciales sometidos a conocimiento de juzgados constitucionales, civiles, contencioso-administrativos, laborales y hasta por causas que han llegado a conocimiento del TC, en donde dicho Colegiado ha emitido sendas sentencias -inclusive algunas con carácter de precedentes<sup>6</sup>- que analizan y regulan este beneficio.

6 STC N.º 1417-2005-PA/TC; STC N.º 2513-2007-PA/TC, entre otras.

Pasemos a analizar la jurisprudencia del TC referida al SCTR, en especial respecto de la procedencia del proceso de amparo como los requisitos para acceder a este seguro.

#### 4. EL SCTR EN LA JURISPRUDENCIA DEL TC

Tal vez la institución jurídica que más ha aportado al análisis del SCTR ha sido el TC, en donde se han emitido precedentes que norman el otorgamiento de este beneficio. Empecemos analizando las sentencias del TC (en adelante, “STC”) que dieron origen al denominado contenido esencial del derecho fundamental a la pensión.

##### 4.1. STC N.º 1417-2005-AA/TC Precedente Anicama Hernández (la madre del cordero)

El precedente Anicama Hernández es la primera sentencia en la que el TC aborda con suficiencia el denominado contenido esencial del derecho fundamental a la pensión. Analicemos el fundamento 27.b) de este precedente:

*“(…) una demanda planteada en un proceso constitucional de la libertad, resultará procedente toda vez que la protección de la esfera subjetiva que se aduzca violada pertenezca al contenido esencial del derecho fundamental o tenga una relación directa con él. Y, contrario sensu, resultará improcedente cuando la titularidad subjetiva afectada tenga su origen en la ley o, en general, en disposiciones infra constitucionales.*

*En efecto, dado que los procesos constitucionales de la libertad son la garantía jurisdiccional de protección de los derechos fundamentales, no pueden encontrarse orientados a la defensa de los derechos creados por el legislador, sino sólo aquellos reconocidos por el Poder Constituyente en su creación; a saber, la Constitución.”*

El objetivo del TC al referirse al contenido esencial de un derecho fundamental no es otro que otorgarle procedencia a demandas que se presenten en sede constitucional respecto de pretensiones que tengan relación directa con derechos fundamentales, y todo aquello que tenga relevancia

constitucional. Es así que en el fundamento 37 del mismo precedente, el TC ensaya una definición del denominado contenido esencial del derecho fundamental a la pensión:

*37. (...) este Colegiado procede a delimitar los lineamientos jurídicos que permitirán ubicar las pretensiones que, por pertenecer al contenido esencial dicho derecho fundamental o estar directamente relacionadas a él, merecen protección a través del proceso de amparo:*

- a) *En primer término, forman parte del contenido esencial directamente protegido por el derecho fundamental a la pensión, las disposiciones legales que establecen los requisitos del libre acceso al sistema de seguridad social consustanciales a la actividad laboral pública o privada, dependiente o independiente, y que permite dar inicio al período de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones. (...)* (Énfasis agregado)

Como se puede verificar de la parte final de este fundamento 37 -que según la parte resolutive de la referida resolución constituye precedente vinculante-, la protección constitucional que se otorga a este derecho fundamental a la pensión -con contenido esencial- es el derecho que se deriva de las aportaciones al sistema nacional de pensiones; y, como hemos visto anteriormente, el SCTR no forma parte del sistema nacional de pensiones, sino que el mismo forma parte del sistema nacional de salud; por consiguiente, queda claro que el precedente Anicama Hernández solo se aplica a derechos fundamentales a la pensión que tengan relación directa con el sistema nacional de pensiones, al cual no pertenece el SCTR.

Pero analicemos lo señalado en el fundamento 37.b) de este precedente, lo que a nuestro entender ha llevado a confusión por parte del propio TC respecto de la procedencia de procesos de amparo en materia de SCTR:

*"37.b) En segundo lugar, forma parte del contenido esencial directamente protegido por el derecho fundamental a la pensión, las disposiciones legales que establecen los requisitos para la obtención de un derecho a la pensión. Así, será objeto de protección en la vía de amparo los supuestos en los que, presentada la contingencia, se*

*deniegue a una persona el reconocimiento de una pensión de jubilación o cesantía, a pesar de haber cumplido los requisitos legales para obtenerla (edad requerida y determinados años de aportación), o de una pensión de invalidez, presentados los supuestos previstos en la ley que determinan su procedencia." (Énfasis agregado)*

Podrá advertir el acucioso lector, este precedente 37.b) podría otorgar procedencia a demandas en las que se discuta el derecho a una pensión de invalidez del SCTR; pero en realidad, a lo que se refiere este fundamento del precedente Anicama Hernández no está referido a la pensión de invalidez del SCTR -que en el terreno de los hechos es un seguro de salud-, sino a la pensión de invalidez que otorgan los regímenes pensionarios de jubilación, que forman parte del sistema nacional de pensiones.

En efecto, recordemos que el fundamento 37.a) antes reseñado, señala de forma precisa que forman parte del contenido esencial directamente protegido por el derecho fundamental a la pensión, las disposiciones legales que establecen los requisitos del libre acceso al sistema de seguridad social que permiten dar inicio al período de aportaciones al sistema nacional de pensiones, y el fundamento 37.b) establece la protección en la vía de amparo en casos en donde se deniegue a una persona el reconocimiento de una pensión de jubilación o cesantía o de una pensión de invalidez, ciertamente, todas ellas, referidas al sistema nacional de pensiones, al cual no pertenece el SCTR.

Veamos la normativa legal que regula el otorgamiento de pensiones de invalidez derivadas del sistema nacional de pensiones:

- El artículo 24° del Decreto Ley N.° 19990, ubicado en el Título IV – “De las Prestaciones”, Capítulo I, regula la denominada pensión de invalidez, señalando que tendrá derecho a esta pensión el asegurado que se encuentra en incapacidad física o mental prolongada o presumida permanente, que le impide ganar más de la tercera parte de la remuneración o ingreso asegurable.
- Los artículos 50° y siguientes del Decreto Supremo N.° 054-97-EF -Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones- ubicados en el Ca-

pítulo V sobre Prestaciones, Subcapítulo II - Pensión de Invalidez, Sobrevivencia y Gastos de Sepelio, señalan expresamente que los riesgos de invalidez y sobrevivencia, así como los gastos de sepelio pueden ser administrados por las propias AFPs o por empresas de seguros.

Como se puede apreciar, dentro de los beneficios que otorga el sistema nacional de pensiones, se encuentra la denominada pensión de invalidez, con lo cual, cabe preguntarse ¿Qué tipo de pensión de invalidez otorga el SCTR? Responderemos esta interrogante en el siguiente punto.

## **5. DIFERENCIAS ENTRE LA PENSIÓN DE INVALIDEZ DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES CON LA PENSIÓN DE INVALIDEZ DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD**

La principal diferencia entre la pensión de invalidez regulada por el sistema nacional de pensiones (Decreto Ley N.º 19990 y Decreto Supremo N.º 054-97-EF) con la pensión de invalidez regulada por el sistema nacional de salud (Ley N.º 26790) es que la primera cubre riesgos de accidentes o enfermedades que no tengan origen ocupacional, esto es, que no se deriven de riesgos que tengan como origen el desempeño de funciones del trabajador en su centro de trabajo. Por su parte, el SCTR otorga cobertura a los trabajadores que hayan sufrido un menoscabo en su salud como consecuencia de un accidente de trabajo o una enfermedad ocupacional.

Así, pues, si un trabajador queda discapacitado para prestar servicios, por ejemplo, por una enfermedad hereditaria, o sufra un accidente en su vida cotidiana que no tenga relación alguna con su trabajo -un accidente de tránsito por ejemplo-, estará cubierto por el seguro de invalidez que se encuentra regulado por la Ley N.º 19990 (si está afiliado a la ONP); o por el Decreto Supremo N.º 054-97-EF (si está afiliado a una AFP).

En cambio, si un trabajador queda discapacitado para prestar servicios debido a un accidente de trabajo o una enfermedad que haya sido contraída como consecuencia de sus actividades laborales, entonces ten-

drá un beneficio “adicional” denominado pensión de invalidez, y que se encuentra regulado por el SCTR.

Veamos otras diferencias entre las pensiones de invalidez otorgadas por el sistema nacional de pensiones y por el SCTR. Por ejemplo, las pensiones derivadas del sistema nacional de pensiones, permiten acceder a pensiones de jubilación adelantadas y hasta pensiones conyugales, siempre que ambos **cónyuges o concubinos** sumen un mínimo de 20 años de aportes, con lo cual tienen la facilidad de ser acumulables, lo que no ocurre con la pensión de invalidez del SCTR.

Por su parte, el SCTR no admite pensiones adelantadas ni es acumulable con pensiones jubilatorias, como sí lo permite el sistema nacional de pensiones, justamente porque el SCTR -a nuestro criterio- no es propiamente una pensión, sino que estamos ante un seguro que otorga rentas vitalicias en caso ocurra un infortunio de tipo laboral.

Adicionalmente a ello, la pensión de invalidez del SCTR -a diferencia de una pensión de jubilación- no importa un retorno al trabajador. En efecto, un trabajador que aporta a un sistema de jubilación (ONP o AFP) tendrá un retorno en caso cumpla con los requisitos por ley establecidos, mientras que el SCTR no importa retorno alguno al trabajador, solo se activa este seguro en caso ocurra alguna contingencia que tenga origen ocupacional.

Otra diferencia es que el SCTR es contratado de forma obligatoria por el empleador, el cual incluye al trabajador en una póliza de seguros, pero el trabajador no es quien paga este seguro, no se le descuenta de sus haberes ni escoge a qué compañía aseguradora le gustaría afiliarse, como si lo puede hacer cuando se refiere a regímenes pensionarios, pudiendo elegir libremente entre la ONP o una de las AFPs que existen en el mercado.

Queda claro entonces que -pese a que su denominación técnica es “pensión de invalidez”- ciertamente estamos frente a un seguro que el empleador tiene la obligación legal de contratar, como también la tiene respecto del seguro de vida ley; no siendo, pues, el SCTR más que una

renta vitalicia que se activa en caso el trabajador sufra algún infortunio derivado del desempeño de sus labores.

## 5.1. El carácter de "cobertura adicional" del SCTR

No cabe duda alguna que la especial característica del SCTR es que puede otorgarse en adición a la remuneración del trabajador en caso continúe prestando servicios o en adición a su pensión de jubilación, en caso el beneficiario tenga la calidad de jubilado. En efecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 19° de la Ley N.° 26790<sup>7</sup>, el SCTR otorga cobertura adicional a los afiliados regulares del Seguro Social de Salud que desempeñan las actividades de alto riesgo. Esto tiene una especial relevancia de cara al análisis de procedencia de los procesos de amparo, dado que la principal característica de este seguro es que el mismo es adicional, esto es, que se otorga en adición a la remuneración del trabajador (en caso sufra un menoscabo mientras presta servicios efectivos) o en adición a su pensión de jubilación (en caso que el menoscabo se presente de manera posterior al cese de sus funciones).

Cabe destacar que cuando el legislador creó el SCTR, lo hizo con el objetivo que el mismo sea un beneficio que puede sumarse a la remunera-

---

7 Artículo 19.- Seguro complementario de trabajo de riesgo: El Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo otorga cobertura adicional a los afiliados regulares del Seguro Social de Salud que desempeñan las actividades de alto riesgo determinadas mediante Decreto Supremo. Es obligatorio y por cuenta de la entidad empleadora. Cubre los riesgos siguientes:

- a) Otorgamiento de prestaciones de salud en caso de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, pudiendo contratarse libremente con el IPSS o con la EPS elegida conforme al Artículo 15 de esta Ley.
- b) Otorgamiento de pensiones de invalidez temporal o permanente y de sobrevivientes y gastos de sepelio, como consecuencia de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, pudiendo contratarse libremente con la ONP o con empresas de seguros debidamente acreditadas.

El derecho a las pensiones de invalidez del seguro complementario de trabajo de riesgo se inicia una vez vencido el período máximo de subsidio por incapacidad temporal cubierto por el Seguro Social de Salud.

Los términos y condiciones para el funcionamiento de este seguro se establecen en el reglamento.

ción mensual que percibe el trabajador, o a su pensión de jubilación. Así, si un trabajador demuestra que tiene un menoscabo de menos de las 2/3 partes de su capacidad física, pero continúa trabajando, entonces podrá percibir esta pensión de invalidez SCTR de manera conjunta con su remuneración mensual; y en ese mismo sentido, podrá percibir su pensión de jubilación y adicionalmente, percibir su pensión de invalidez SCTR.

El SCTR, pues, es contratado por empresas que realizan trabajos de alto riesgo en beneficio de sus trabajadores, quienes acceden al mismo en caso se presente algún menoscabo en su salud; y, los beneficiarios de este seguro pueden continuar percibiendo su remuneración o su pensión de jubilación, con lo cual el SCTR no presenta un carácter de urgencia que merezca una protección constitucional. Ahondaremos este punto cuando analicemos la procedencia del SCTR en la vía del proceso de amparo.

## **6. EL ERROR DEL TC AL OTORGAR EL RANGO DE CONTENIDO ESENCIAL DE DERECHO FUNDAMENTAL A LA PENSIÓN DE INVALIDEZ DEL SCTR**

Hasta aquí, hemos demostrado que la pensión de invalidez regulada por el SCTR no forma parte del sistema nacional de pensiones, sino del sistema nacional de salud, y que el precedente Anicama Hernández solo puede aplicarse a pensiones de invalidez que deriven del sistema nacional de pensiones.

Pero, ¿en qué momento el TC define que la pensión de invalidez regulada por el SCTR tiene un contenido esencial de derecho fundamental y por lo tanto puede ser tramitada en vía del proceso de amparo? No cabe duda alguna que es a raíz del precedente Hernández Hernández (STC N.º 2513-2007-PA/TC). Analicemos esta resolución del alto Tribunal.

**Los fundamentos 1 y 2** del precedente Hernández Hernández, señalan que, de conformidad con el fundamento 37.b) del precedente Anicama Hernández, la pensión de invalidez del SCTR es un derecho esencial, directamente protegido por el derecho fundamental a la pensión, indicando lo siguiente:



*"En consecuencia, **su pretensión** (otorgamiento de pensión de invalidez del SCTR) **está comprendida en el supuesto previsto en el fundamento 37.b) de la citada sentencia** (precedente Anicama Hernández), por lo que se analizará el fondo de la cuestión controvertida." (Énfasis agregado)*

Como señalamos en el punto 4.1 de la presente investigación, el fundamento 37 del precedente Anicama Hernández, en realidad otorga protección constitucional a la pensión de invalidez que se deriva de las aportaciones al sistema nacional de pensiones; y, dado que el SCTR no forma parte del sistema nacional de pensiones, sino al sistema nacional de salud, queda claro que el TC ha cometido un error al desarrollar los referidos **fundamentos 1 y 2**, dado que el precedente Anicama Hernández solo se aplica a derechos fundamentales a la pensión que tengan relación directa con el sistema nacional de pensiones, al cual no pertenece el SCTR.

Conforme lo dispone el artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional (en adelante "CPConst"), para que un fundamento esgrimido por el TC en sus sentencias se constituya como precedente, debe consignarse ello de manera expresa en la parte resolutive de la sentencia<sup>8</sup>. Revisemos la parte resolutive de este precedente para analizar si en efecto, estos fundamentos 1 y 2 tienen dicha categoría:

**"HA RESUELTO**

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda.

*Conforme al artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, se reitera como **PRECEDENTES VINCULANTES** las reglas contenidas en los fundamentos 9, 11, 12, 14, 16, 17, 18, 24, 26, 27, 31, 34, 37, 40, 42 y 45, que son las siguientes: (...)" (Subrayado agregado)*

Como se puede ver, **los fundamentos 1 y 2** no tienen la calidad de precedente vinculante, y es justamente en estos fundamentos donde el TC comete el error de equipar al SCTR como si se tratase de una pen-

---

8 Artículo VII.- Precedente Las sentencias del Tribunal Constitucional que adquieren la autoridad de cosa juzgada constituyen precedente vinculante cuando así lo exprese la sentencia, precisando el extremo de su efecto normativo. Cuando el Tribunal Constitucional resuelva apartándose del precedente, debe expresar los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan la sentencia y las razones por las cuales se aparta del precedente.

sión derivada del sistema nacional de pensiones, cuando claramente el fundamento 37.b) se refiere a pensiones de invalidez del sistema nacional de pensiones, no a la pensión de invalidez del sistema nacional de salud, como lo es el SCTR.

En consecuencia, a raíz de una incorrecta aplicación del precedente Anicama Hernandez, el precedente Hernández Hernández ha otorgado de forma indebida protección constitucional a la pensión de invalidez del SCTR, dejando constancia que los fundamentos 1 y 2 que otorgan este beneficio, no fueron declarados como precedentes vinculantes por el propio TC.

Debemos aclarar que la posición del TC respecto de darle protección constitucional a la pensión de jubilación se explica en el entendido que existe urgencia en el otorgamiento de este tipo de pensiones jubilatorias, dado que las mismas constituyen el único sustento que pueda percibir una persona que está en edad de jubilación; lo que no ocurre con el SCTR, dado que este beneficio se obtiene en adición a la pensión de jubilación o en adición a la remuneración del trabajador, con lo cual podemos afirmar que el SCTR nunca podrá percibirse de forma única, como sí puede ocurrir con la remuneración o con una pensión de jubilación.

Queda claro entonces que el TC otorga protección constitucional a derechos que tengan la calidad de urgentes o derechos fundamentales que posean un contenido esencialmente protegido, como lo es el caso de una pensión de jubilación -como único sustento para la vida de un jubilado-; pero resulta erróneo otorgar este mismo carácter de urgente a un beneficio como lo es la pensión de invalidez del SCTR que se otorga de forma adicional a una pensión o a la remuneración del trabajador.

## 7. LA VÍA PROCEDIMENTAL EN LA QUE DEBEN TRAMITARSE PRETENSIONES DERIVADAS DEL SCTR: EL ANÁLISIS DE LA NUEVA LEY PROCESAL DEL TRABAJO, EL VII PLENO JURISDICCIONAL SUPREMO EN MATERIA LABORAL Y PREVISIONAL, Y EL PRECEDENTE DEL TC ELGO RÍOS NÚÑEZ

En este punto, analizaremos cuál es la vía procesal que deben tener las pretensiones derivadas del SCTR, a la luz de lo señalado en el CPConst, la Nueva Ley Procesal del Trabajo (en adelante, “NLPT”) el VII Pleno Jurisdiccional Supremo en materia Laboral y Previsional (en adelante, “el Pleno”) y el precedente del TC expediente Elgo Ríos Núñez.

Empecemos por lo establecido en el artículo 5.2° del CPConst, norma que regula las causales de improcedencia en la interposición de procesos constitucionales, la cual establece lo siguiente:

**“Artículo 5.-** *No proceden los procesos constitucionales cuando:*

2. *Existan vías procedimentales específicas, igualmente satisfactorias, para la protección del derecho constitucional amenazado o vulnerado, salvo cuando se trate del proceso de hábeas corpus (...)* (Énfasis agregado)

No ahondaremos más en el debate de la protección de derechos fundamentales, lo cual se ha efectuado a lo largo de los puntos 4 a 6 de la presente investigación, por lo que pasaremos a analizar lo señalado por el artículo 2.1.i° de la NLPT, respecto a la competencia de los Juzgados de Trabajo:

**“Artículo 2.- Los juzgados especializados de trabajo conocen de los siguientes procesos:**

1. *En proceso ordinario laboral, todas las pretensiones relativas a la protección de derechos individuales, plurales o colectivos, originadas con ocasión de la prestación personal de servicios de naturaleza laboral, formativa o cooperativista, referidas a aspectos sustanciales o conexos, incluso previos o posteriores a la prestación efectiva de los servicios.  
Se consideran incluidas en dicha competencia, sin ser exclusivas, las pretensiones relacionadas a los siguientes:*

(...)

- i) El cumplimiento de las prestaciones de salud y pensiones de invalidez, a favor de los asegurados o los beneficiarios, exigibles al empleador, a las entidades prestadoras de salud o a las aseguradoras. (...) (Énfasis agregado)

Ahora veamos lo señalado por el VII Pleno Jurisdiccional Supremo en materia Laboral y Previsional:

*"I. VÍA PROCESAL PARA PRETENSIONES RELATIVAS A PRESTACIONES DE SALUD Y PENSIONES PRIVADAS*

*El pleno acordó por unanimidad:*

*El proceso ordinario laboral es la vía procesal idónea para la tramitación de pretensiones sobre prestaciones de salud o de carácter previsional contra compañías de seguros, entidades prestadoras de salud o administradoras privadas de fondos de pensiones que tengan como sustento reclamos por enfermedades profesionales o accidentes de trabajo, y también todo reclamo de origen laboral y/o previsional ante dichas instituciones." (Énfasis agregado)*

Como se puede apreciar, los jueces supremos integrantes de las Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema, han determinado que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1.i° de la NLPT, la vía idónea para la tramitación de materias relativas a prestaciones de salud y pensiones privadas deben ser encausadas vía el proceso ordinario laboral.

Lo interesante tanto de la NLPT como del Pleno, es que en ambos -a diferencia del TC- se hacen expresa mención a que la vía idónea para la tramitación de pretensiones derivadas de prestaciones de salud que tengan como sustento reclamos por enfermedades profesionales o accidentes de trabajo, es el proceso ordinario laboral. Nótese que en ambos casos se hace la precisión de que las pretensiones que deben tramitarse mediante el proceso ordinario laboral, derivan de prestaciones de salud, no de prestaciones de jubilación.

En pocas palabras, tanto la NLPT como el Pleno hacen referencia a pretensiones derivadas del sistema nacional de salud, no del sistema nacional de pensiones. En este último caso, al ser el derecho a la pensión de

jubilación un derecho urgente y tener un contenido constitucionalmente protegido, será de trámite en una vía constitucional.

Asimismo, respecto de la urgencia en la tramitación de procesos constitucionales y la procedencia del proceso de amparo, el TC ha emitido la STC N.º 2383-2013-PA/TC (precedente Elgo Ríos Núñez), mediante el cual se establecen reglas procesales respecto a la procedencia del amparo laboral, y se desarrollan los fundamentos por los cuales la vía ordinaria laboral es considerada una vía igualmente satisfactoria. Veamos el fundamento 15 del precedente:

*"15. Queda claro, entonces, que la vía ordinaria será 'igualmente satisfactoria' a la vía del proceso constitucional de amparo, si en un caso concreto se demuestra, de manera copulativa, el cumplimiento de estos elementos:*

- *Que la estructura del proceso es idónea para la tutela del derecho;*
- *Que la resolución que se fuera a emitir podría brindar tutela adecuada;*
- *Que no existe riesgo de que se produzca la irreparabilidad; y*
- *Que no existe necesidad de una tutela urgente derivada de la relevancia del derecho o de la gravedad de las consecuencias."*

Resulta evidente que los procesos de solicitud de pensión de invalidez del SCTR encuentran en la vía ordinaria laboral una vía procesal igualmente satisfactoria en atención a lo siguiente:

### **(i) Respecto a la estructura e idoneidad del proceso ordinario de la NLPT**

En este punto, señalaremos los motivos por los que consideramos que la NLPT no solo tiene la estructura necesaria para tramitar este tipo de causas, sino que, además, resulta una vía idónea para la tramitación del seguro SCTR.

El proceso ordinario laboral -como todo proceso de conocimiento- tiene tres etapas claramente definidas: (i) etapa postulatoria; (ii) etapa probatoria; y, (iii) etapa resolutoria. Cabe señalar que, a diferencia del proceso de amparo, el ordinario laboral tiene una etapa probatoria en

la que se pueden ofrecer y actuar medios de prueba esenciales para la resolución de este tipo de controversias. Nos referimos específicamente a pericias médicas, cuya procedencia es negada de forma sistemática por los juzgados constitucionales, argumentando que los procesos de garantía no soportan este tipo de actuaciones probatorias por su carácter de urgente, reduciendo al proceso de amparo a un juicio en donde solo se analiza prueba documental y donde no pueden realizarse debates periciales.

Es un hecho cierto e irrefutable que, en este tipo de controversias, el objetivo principal es verificar si el demandante se encuentra afectado por una enfermedad o accidente de tipo ocupacional; y que la pensión se otorgará en base al porcentaje de menoscabo que presente. En tal virtud, consideramos, que esta pretensión, no puede analizarse solamente desde una perspectiva jurídica, sino que debe analizarse desde una perspectiva médica, siendo el debate pericial la herramienta procesal que debe ser acogida por el juzgador a efectos de sustentar debidamente su fallo.

No es menos cierto que en estos casos se presentan posiciones médicas contradictorias, y los jueces resuelven sobre la base de documentos sin saber siquiera la forma cómo los médicos llegan a la conclusión de que el demandante tiene un determinado grado de menoscabo, dado que en los certificados médicos no se desarrollan los motivos por los que se determina el porcentaje de menoscabo. Por ello, sostenemos que estas pretensiones requieren no solamente de un amplio debate probatorio respecto de las labores y el nexo causal de la enfermedad, sino que, sobre todas las cosas, debe promoverse un debate pericial médico a efectos de que el juzgador tome una decisión motivada en base a las conclusiones médicas que deben ser aportadas por las partes.

Adicionalmente, la vía ordinaria laboral brinda una correcta tutela a los demandantes, ya que cuentan con la posibilidad de acceder a todas las medidas cautelares existentes, inclusive la genérica o el adelanto de la ejecución, y, al igual que en el proceso de amparo, la resolución de segunda instancia es ejecutable, no suspendiendo la ejecución de la sentencia la interposición de un recurso de casación.

En consecuencia, queda demostrado que el proceso ordinario laboral no solo cuenta con una etapa probatoria en donde se pueden promover debates periciales médicos, sino que, además, la estructura misma del referido proceso beneficia al demandante tanto con medidas cautelares como con ejecuciones de sentencias emitidas en segunda instancia, por lo que resulta idóneo para la tramitación de este tipo de controversias por la complejidad de las mismas.

## (ii) Respeto de la adecuada tutela jurisdiccional

En este punto, haremos mención a lo dispuesto por el Artículo IV del Título Preliminar de la NLPT:

*"Artículo IV.- Interpretación y aplicación de las normas en la resolución de los conflictos de la justicia laboral.- Los jueces laborales, bajo responsabilidad, imparten justicia con arreglo a la Constitución Política del Perú, los tratados internacionales de derechos humanos y la ley. Interpretan y aplican toda norma jurídica, incluyendo los convenios colectivos, según los principios y preceptos constitucionales, así como los precedentes vinculantes del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia de la República." (Énfasis agregado)*

Como se puede apreciar, los jueces laborales no pueden estar ajenos a la doctrina del TC, en especial a la emitida estos últimos años, estando obligados a seguir con los precedentes emitidos por el alto Tribunal. A mayor abundamiento, indica el propio TC, en el fundamento jurídico 24° del citado precedente Elgo Ríos, lo siguiente respecto al proceso ordinario laboral:

*"24. Sin embargo, esto no implica que con el análisis fijado supra para determinar ando existe una vía ordinaria igualmente satisfactoria varíe radicalmente los criterios sobre la procedencia de los amparos laborales, pues en esencia se mantiene los principales criterios pre-existentes, si bien contemporizados a la luz de las reglas procesales laborales hoy vigentes. Efectivamente, este Tribunal no puede obviar que actualmente en gran parte del país se encuentra en vigor una Nueva Ley Procesal del Trabajo, Ley N.° 29497, que cuenta con procesos céleres y medidas cautelares garantistas, regulación que exige*

a los jueces constitucionales evaluar, a la luz de los casos concretos y de los criterios establecidos en los fundamentos 12 al 15 de esta sentencia, la procedencia o el rechazo de la demanda de amparo." (Énfasis agregado)

En ese sentido, este importante precedente reconoce la eficacia y celeridad del proceso ordinario laboral, comparándolo con la vía constitucional del proceso de amparo, proceso al que no se puede adjudicar la exclusividad en la protección de derechos<sup>9</sup>, y, por lo tanto, queda también cubierta una adecuada tutela jurisdiccional.

### (iii) Respecto al riesgo de irreparabilidad

Como hemos analizado precedentemente, el proceso laboral provee de una mejor tutela que el proceso de amparo, pues estamos ante un proceso dotado de principios como la celeridad, la economía procesal y la inmediación, que nos lleva a que en estos últimos años el proceso laboral goce de mayor rapidez y eficiencia que el proceso de amparo, lo que necesariamente implica que los demandantes van a ver tutelado su derecho en un tiempo **más corto**.

Basta con hacer una comparación en el número de juzgados y la cantidad de procesos que se tramitan en ambas especialidades. A agosto de 2020, según estadísticas obtenidas del Equipo Técnico Institucional de Implementación de la NLPT<sup>10</sup>, existen a nivel nacional 63 Juzgados de Paz Letrados en lo Laboral (24 de ellos en Lima); 97 Juzgados de Trabajo

9 En ese sentido, la STC N.º 0206-2005-PA/TC (precedente Baylón Flores), señala en el fundamento 5 lo siguiente: "*En efecto, en la jurisdicción constitucional comparada es pacífica asumir que el primer nivel de protección de los derechos fundamentales le corresponde a los jueces del Poder Judicial a través de los procesos judiciales ordinarios. Conforme al artículo 138º de la Constitución, los jueces administran justicia con arreglo a la Constitución y las leyes, puesto que ellos también garantizan una adecuada protección de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución. Sostener lo contrario significaría afirmar que solo el amparo es el único medio para salvaguardar los derechos constitucionales, a pesar de que a través de otros procesos judiciales también es posible obtener el mismo resultado (...)*" (Énfasis agregado)

10 Información obtenida en: [https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/ETIINLPT/s\\_etii\\_nlpt/](https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/ETIINLPT/s_etii_nlpt/)



(34 de ellos en Lima); y, 23 Salas Laborales (6 de ellas en Lima), que se dedican exclusivamente a la tramitación de procesos de la NLPT; a lo que habría que agregar que existen a nivel nacional 135 Juzgados de Paz Letrados, 98 Juzgados Especializados y 28 Salas Laborales que conocen -en adición a sus funciones- procesos tramitados con la NLPT. Mientras que en Lima existen 10 Juzgados Constitucionales y 1 en provincias; y solo 2 Salas Constitucionales en Lima y ninguna en provincias.

**(iv) Respecto a la necesidad de tutela urgente derivada de la relevancia del derecho o de la gravedad de las consecuencias**

Este punto ha sido ampliamente desarrollado en los puntos 4 a 7 de la presente investigación, por lo que no ahondaremos en ello.

**CONCLUSIONES**

1. El SCTR es un seguro de salud que otorga cobertura adicional a trabajadores que desempeñan actividades de alto riesgo.
2. El SCTR es un seguro que forma parte del sistema nacional de salud, y no forma parte del sistema nacional de pensiones.
3. El SCTR otorga coberturas médicas y económicas, siendo uno de los beneficios económicos la pensión de invalidez, la cual es percibida de forma simultánea a una remuneración o a una pensión de jubilación.
4. El SCTR por su carácter de beneficio adicional a la remuneración o a la pensión de jubilación, no puede ser considerado como un derecho que requiera tutela de urgencia.
5. El proceso ordinario laboral es la vía idónea para la tramitación de pretensiones derivadas de seguros que provengan del sistema nacional de salud, como es el caso del SCTR.
6. Por la complejidad probatoria y la necesaria actuación de debates médico periciales, el proceso ordinario laboral resulta idóneo para la tramitación y solución de este tipo de controversias.