



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04091-2011-PA/TC

LIMA

NICANOR MARIN SALINAS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 24 días del mes de octubre de 2011, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Eto Cruz, Vergara Gotelli y Urviola Hani, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Nicolás Leonardo Delgado Cerca, abogado del demandante, contra la resolución expedida por la Séptima Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 290, su fecha 31 de mayo de 2011, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente interpone demanda de amparo contra el Director de Salud y Centro Médico Naval y contra el Director General de Administración de Personal de la Marina de Guerra del Perú, con el objeto que se le restituya la atención médica y farmacológica gratuita, así como a su cónyuge, conforme al Reglamento de Prestación de Servicios de Salud para el Personal Naval y sus Familiares del 22 de julio de 1983.

Sostiene que se le niega la atención médica y farmacológica gratuita desde 1998 aduciendo que al pasar a la situación de retiro se encontraba vigente el Reglamento de Prestación de Servicios de Salud para el Personal Naval y sus Familiares (PRESAMAR), Edición 1973 y que se estableció el pago de diversas tarifas al aplicarle el Decreto Supremo 245-89-EF y sus posteriores reglamentos.

El Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Defensa relativos a la Marina de Guerra del Perú propone las excepciones de incompetencia, caducidad y prescripción y contesta la demanda solicitando que se la declare infundada, expresando que al actor le corresponden las prestaciones de salud previstas en el Reglamento de Prestaciones de Salud de la Marina, PRESAMAR, Edición 1973, porque pasó a la situación de retiro el 12 de noviembre de 1979; que los beneficios de que gozan los miembros de la APENFFAAPONA en virtud de la sentencia del Tribunal Constitucional que se invoca en la demanda no pueden ser extensivos al demandante dado que solo son aplicables a aquellos que pasaron a la situación de retiro durante la vigencia del PRESAMAR Edición 1983.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04091-2011-PA/TC
LIMA
NICANOR MARIN SALINAS

El Vigésimo Sexto Juzgado Civil de Lima, con fecha 15 de octubre de 2008, declaró infundada la demanda, por estimar que al actor le es aplicable el Reglamento de Prestaciones de Salud de la Marina (PRESAMAR) Edición 1973 y no el de la Edición 1983, que fue aprobado con posterioridad a su retiro.

La Sala Civil competente confirma la apelada por similar fundamento.

FUNDAMENTOS

Procedencia de la demanda

1. En la STC 0050-2004-AI/TC, 0051-2005-AI/TC, 004-2005-PI/TC, 0007-2005-PI/TC, 0009-2005-PI/TC (acumulados) este Colegiado ha señalado que el contenido de la seguridad social se encuentra conformado fundamentalmente por los siguientes aspectos: en primer lugar, por las disposiciones legales que establecen las condiciones de pertenencia a un determinado régimen de seguridad social; en segundo lugar, por las disposiciones legales que establecen las condiciones para la obtención de un derecho subjetivo a una determinada prestación; finalmente, y en tercer lugar, por el principio de solidaridad, explicado como portador de la justicia redistributiva subyacente en todo sistema de seguridad social.
2. En ese sentido este Colegiado, en aplicación de dicho presupuesto en reiterada y uniforme jurisprudencia (SSTC 04977-2007-PA/TC y 00540-2007-PA/TC, entre otras), ha precisado que el beneficio económico del seguro de vida está comprendido dentro del sistema de seguridad social previsto para el personal de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas y en tal medida ha dejado sentado que la procedencia de la demanda se sustenta en la defensa del derecho a la seguridad social conforme a lo previsto en el literal 19 del artículo 37º del Código Procesal Constitucional.
3. Por lo indicado se concluye que resulta factible ventilar en sede constitucional de amparo la pretensión de autos, en la medida que ésta busca la restitución de prestaciones médicas bajo determinada condición tanto para el actor como para sus familiares directos.

Delimitación del petitorio

4. En el presente caso el demandante pretende que se le restituya la atención médica y farmacológica gratuita, así como a su cónyuge, conforme al Reglamento de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04091-2011-PA/TC

LIMA

NICANOR MARIN SALINAS

Prestación de Servicios de Salud para el Personal Naval y sus Familiares del 22 de julio de 1983.

El tratamiento jurisprudencial en los casos de restitución de prestaciones médicas gratuitas de la Marina de Guerra del Perú

5. Mediante la STC 950-2000-HD/TC del 13 de diciembre de 2000, se resolvió una controversia originada en la renuencia de la Comandancia General de la Marina de Guerra del Perú en entregar diversa documentación relacionada con el otorgamiento de prestaciones médicas bajo el argumento de que tenían la calidad de reservado o secreto. En dicha oportunidad, además de determinarse que la documentación requerida por la Asociación de Pensionistas de la Fuerza Armada y la Policía Nacional no guardaba relación con el concepto de seguridad nacional por tratarse de dispositivos que tenían por objeto la reglamentación de las prestaciones médicas y de salud al personal de la Marina de Guerra del Perú en situación de actividad, de retiro y a sus familiares, vale decir versaban sobre materia prestacional; se precisó, complementariamente, que resulta incompatible con un Estado Constitucional de Derecho la existencia de normas no publicadas y reservadas pues *“la publicación de la norma constituye un principio relativo a la propia validez de la misma”*.
6. Con la STC 0263-2000-AA/TC del 30 de enero de 2001 el Tribunal resuelve una controversia originada en un proceso de amparo interpuesto por la Asociación de Pensionistas de la Fuerza Armada y la Policía Nacional a fin que se restituya la atención médica no remunerada (gratuita) y se declare inaplicable la Resolución de la Comandancia General de la Marina 0706-05 y 0391-98 que suprimieron la gratuidad del servicio médico y farmacológico, tanto a familiares como a pensionistas. En dicha ocasión luego de efectuar un análisis de la normativa sobre la materia, vale decir Decreto Supremo 003-82-CCFA, Reglamento de Prestación de Servicios de Salud para el Personal Naval y sus Familiares, PRESAFA-13203, Decreto Supremo 245-89-EF, Resolución Ministerial 0229/DE/SG, Resoluciones 0706-95 y 03921-98 y Reglamento de Prestación de Servicios de Salud para el Personal Naval y sus Familiares, PRESAFA-13203, Edición 1995 se precisa, en primer orden, que las resoluciones administrativas expedidas por la Comandancia General de la Marina al modificar el PRESAFA-13203 de 1983 estableciendo el pago de cobertura de servicios configuran una variación que disminuye los derechos de los servicios de salud de los que gozaban los asociados demandantes, lo que se contrapone a los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 1º, 2º, inciso 1), 4º y 7º de la Constitución. En segundo lugar, se concluye que aquellos asociados demandantes que ya habían accedido a los alcances normativos del PRESAFA de 1983 poseen la titularidad o goce de los beneficios concedidos hasta



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04091-2011-PA/TC

LIMA

NICANOR MARIN SALINAS

la entrada en vigencia del Decreto Supremo 245-89-EF y su reglamento, aprobado por la Resolución Ministerial 0229-DE/SAG, que estableció las variaciones de prestaciones de salud en base a las posibilidades de los recursos disponibles de cada instituto armado, habiéndose emitido para el caso de la Marina de Guerra del Perú el PRESAFA, Edición 1995 dentro del marco legal.

7. En la RTC 05588-2009-PA/TC este Colegiado resolvió la controversia planteada en torno a la inaplicación del PRESAFA-13202, Edición 1995 en función al artículo 9º del Código Procesal Constitucional, al determinar que no era posible acreditar los descuentos realizados en sus pensiones que haga viable la restitución de tales montos y al no verificarse la afectación del principio derecho de igualdad a los familiares directos de la parte demandante, sobre todo teniendo en consideración el artículo 8º de la Resolución Ministerial 0229.DE/SG.
8. Como puede advertirse de lo anotado, las sentencias estimatorias dictadas por este Alto Tribunal se han pronunciado, en el caso del proceso de habeas data, por la necesidad de que las normas que regulan los beneficios prestacionales de los servidores de la Marina de Guerra del Perú no tienen el carácter de reservado, y para guardar armonía con el modelo de Estado Constitucional de Derecho deben ser publicados. Y en el caso del amparo, estableciendo la titularidad o goce de los beneficios en función a los alcances previstos en el Reglamento de Prestación de Servicios de Salud para el Personal Naval y sus Familiares-PRESAFA-13202, sea en la Edición 1983 o en la que corresponde al año 1995.

El derecho a la seguridad social en la jurisprudencia del Tribunal y las prestaciones médicas que brinda la Marina de Guerra del Perú

9. La situación expuesta en el acápite anterior podría implicar que la presente controversia sea resuelta en los mismos términos de la STC 00263-2000-AA/TC, vale decir determinando la fecha en que el actor pasó a la situación de retiro y a partir de tal momento establecer la forma y modo en que se produciría el acceso a las prestaciones de salud que brinda la demandada. Sin embargo este Colegiado considera pertinente revisar lo desarrollado jurisprudencialmente en materia de derecho a la seguridad social y verificar si es posible decantar la solución de la *litis* constitucional a partir de lo mencionado en la precitada sentencia o, si por el contrario corresponde realizar un nuevo análisis. Esto último en la medida que no se está frente a un criterio que se enmarque en lo previsto por el artículo VI del Código Procesal Constitucional por no existir otro pronunciamiento que el mencionado líneas antes.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04091-2011-PA/TC

LIMA

NICANOR MARIN SALINAS

10. Como se ha señalado en el fundamento 1 *supra* el contenido de la seguridad social se encuentra determinado por: (i) las disposiciones legales que establecen las condiciones de pertenencia a un determinado régimen de seguridad social; (ii) las disposiciones legales que establecen las condiciones para la obtención de un derecho subjetivo a una determinada prestación; y (iii) por el principio de solidaridad.
11. En la STC 09600-2005-PA/TC se ha precisado que en igual medida que la seguridad social se convierte, en tanto garantía institucional, en el soporte sobre el cual se cimienta el derecho fundamental a la pensión, las prestaciones de salud, sean éstas preventivas, reparadoras o recuperadoras, también encuentran sustento en aquélla. En este caso la salud, o más precisamente su alteración, se convierte en la contingencia a ser protegida a través de la seguridad social, buscando con ello el mantenimiento de la calidad de vida (fundamento 4).
12. El Tribunal Constitucional ha señalado que el artículo 10º de la Constitución Política reconoce a la seguridad social como un derecho humano fundamental, que supone el derecho que le "asiste a la persona para que la sociedad provea instituciones y mecanismos a través de los cuales pueda obtener recursos de vida y soluciones para ciertos problemas preestablecidos", de modo tal que pueda obtener una existencia en armonía con la dignidad, teniendo presente que la persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado. (STC 008-96-I/TC, fundamento 10).

Derecho a la salud y seguridad social

13. En la STC 09600-2005-PA/TC se ha indicado, a partir de la STC 01711-2004-PA/TC, que el acceso a las prestaciones de salud previsto en el artículo 11 de la Constitución constituye una manifestación -no única por cierto- de la garantía institucional de la seguridad social. Estas prestaciones, que corresponden a un sistema contributivo, se concretizan a través del derecho a la salud, pues es la variación del estado de normalidad orgánica funcional, tanto física como mental, la que se busca resguardar. Por ello, de conformidad con la STC 01956-2004-AA/TC, en el Estado recae el deber de "(...) garantizar una progresiva y cada vez más consolidada calidad de vida, invirtiendo en la modernización y fortalecimiento de todas las instituciones encargadas de la prestación del servicio de salud, debiendo para tal efecto adoptar políticas, planes y programas en ese sentido. Los servicios de salud por consiguiente, cobran vital importancia en una sociedad, pues de su existencia y funcionamiento depende no solo el logro de mejores niveles de vida



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04091-2011-PA/TC

LIMA

NICANOR MARIN SALINAS

para las personas que la integran, sino que incluso en la eficiencia de su prestación se encuentran en juego la vida y la integridad de los pacientes” (fundamento 4).

14. Asimismo, este Tribunal en el fundamento 6 de la sentencia precitada ha establecido, recogiendo lo anotado en la Observación General 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales denominada “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud”, ha precisado que los elementos esenciales del derecho a la salud son: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad. Así, cuando se repare en que dichos componentes se relacionan con las prestaciones en salud que brinda la seguridad social debe, adicionalmente, tenerse en consideración que este derecho, para operar directamente, necesita de configuración legal, por lo que, si bien a través de la seguridad social se busca proteger una menzua en el estado de salud, “la ley constituye fuente normativa vital para delimitar su contenido normativo”. Por tal motivo cuando exista compatibilidad, similitud o relación entre los componentes básicos del derecho a la salud y las disposiciones legales que regulan el sistema de seguridad social en cualquiera de los elementos que lo conforman, el derecho a la salud asumirá su característica de “condición habilitante para el ejercicio de otros derechos”.

Las prestaciones de salud y los principios de la seguridad social

15. Al revisar la evolución de la seguridad social se ha mencionado que la universalidad, principio de la seguridad social moderna, busca la inclusión de otros sectores de la colectividad en su marco protector. Es por ello que el proceso evolutivo del instituto ha llevado a que se brinden medidas protectoras no solo a los trabajadores dependientes sino a sus familiares, a los trabajadores y profesionales independientes. Dicha característica ha sido recogida por el ordenamiento legal en el artículo 2º del reglamento de la Ley 26790, el cual establece que la seguridad social “(...) se orienta hacia el logro de la universalidad en el acceso a los servicios de salud a fin de cubrir toda la población” (STC 09600-2005-PA/TC, fundamento 13).
16. Debe agregarse que la solidaridad es otro de los principios que sirve de fundamento a la seguridad social. Sobre este punto debe reiterarse que este Tribunal ha señalado, al delimitar el contenido esencial del derecho a la seguridad social, que el principio de solidaridad se manifiesta como portador de la justicia redistributiva subyacente en todo sistema de seguridad social. En efecto, en función a este norma rectora se activan diversos mecanismos de transferencia de recursos de unos segmentos de la colectividad a favor de otros grupos. Se materializa en una redistribución que puede adoptar diversas manifestaciones como, por ejemplo, en forma horizontal cuando las personas sanas y en plena actividad laboral transfieren



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04091-2011-PA/TC

LIMA

NICANOR MARIN SALINAS

recursos hacia las personas con la salud quebrantada y que ya no se encuentran en situación de actividad; o en forma vertical cuando los trabajadores que perciben ingresos elevados hacen una transferencia a quienes perciben un ingreso o remuneración menor. Estos modos de redistribución operan, por línea general, a través de las aportaciones que se realizan dentro del sistema contributivo a la entidad que se encarga de la administración y gestión de los recursos.

17. Al respecto, debe mencionarse que la Ley 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud señala en el artículo 4º que uno de los principios que rige el aseguramiento universal en salud es la solidaridad, la cual define como el conjunto de actos y normas orientados a compensar el costo de la atención a quien la necesite con el aporte de los contribuyentes y del Estado. Se refiere al mecanismo de financiamiento mediante la compensación de los aportes entre grupos de diferentes edades, riesgos de enfermedad o segmentos económicos, entre otros. En orden a lo indicado, debe precisarse que el artículo 19º del dispositivo legal indicado señala que el financiamiento del aseguramiento en salud puede darse a través de: (i) un régimen contributivo que comprende a las personas que se vinculan a las instituciones administradoras de fondos de aseguramiento en salud a través de un pago o cotización, sea por cuenta propia o de su empleador; (ii) un régimen subsidiado el cual comprende a las personas que están afiliadas a las instituciones administradoras de fondos de aseguramiento en salud, por medio de un financiamiento público total; y (iii) un régimen semicontributivo que comprende a las personas que están afiliadas a las instituciones administradoras de fondos de aseguramiento en salud, por medio del financiamiento público parcial y aportes de los asegurados y empleadores, según corresponda.
18. Es bajo dicha premisa que el legislador ordinario ha considerado hacer viable un régimen de seguridad social en salud con carácter universal, sustentado en el valor constitucional de solidaridad, el mismo que constituye uno de los pilares del Estado Social de Derecho. De este modo el principio de solidaridad se convierte en un factor invaluable e ineludible del sistema de seguridad social y que se materializa a través de los aportes de los asegurados, vale decir de aquellos que resulten beneficiados por las prestaciones que se brindan con el objeto de resguardar el derecho a la salud, conforme a la estructura, la modalidad y los alcances que el legislador haya delineado para el sistema de seguridad social respectivo.

Análisis de la controversia

19. La Resolución Ministerial 0229/DE/SG del 15 de marzo de 1990, dictada en atención al Decreto Supremo 245-89-EF, establece en el artículo 8º inciso a) que *“Los servicios y prestaciones deberán alcanzar a todos los beneficiarios. El tipo y*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04091-2011-PA/TC

LIMA

NICANOR MARIN SALINAS

cobertura de los mismos, se determinará en base a las posibilidades de los recursos disponibles y a los estudios económicos – financieros que para el efectos debe formular cada instituto”.

20. En virtud a dicho dispositivo se estableció un aporte solidario que viene efectuando el personal por la atención de salud de sus familiares directos y que obedece a una necesidad de carácter económico- financiero del Fondo de Salud que permite prestar el servicio en condiciones de calidad y que no se trata de un cobro por el servicio que se brinda.
21. Este Colegiado considera que la tesis esbozada en la STC 00263-2000-AA/TC respecto a que la obtención de la titularidad o goce de los beneficios obtenidos con el Reglamento de Prestación de Servicios de Salud para el Personal Naval y sus Familiares, PRESAFA- 13203, Edición 1983 no puede ser reiterada en esta ocasión, pues si bien la atención médica gratuita (no remunerada) constituyó un beneficio que se brindó a los miembros de la Marina de Guerra del Perú dentro de los alcances de determinadas normas jurídicas existentes, como la Resolución de Comandancia General de la Marina R/CGM-083-CG que aprobó el reglamento indicado, actualmente se encuentra vigente la norma mencionada en el fundamento 20, en virtud de la cual se aprobó el PRESAFA-13203, Edición 1995 la que introduce, en función al principio de solidaridad, un tratamiento que deja de lado la atención en salud gratuita y establece categorías de atención con costos determinados. Ello con la finalidad de garantizar a todos los adscritos al régimen de protección los elementos esenciales del derecho a la salud, vale decir la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la calidad.
22. La medida implementada por la entidad demandada supone una medida razonable, en tanto permite la subsistencia del régimen de prestaciones médicas y farmacológicas, tanto más si éste, de acuerdo a la legislación sobre el aseguramiento universal en salud, servirá de base, al igual que el Seguro Social de Salud (EsSalud), las Sanidades de las Fuerzas Armadas y la Sanidad de la Policía Nacional del Perú, entre otras entidades de salud, para estructurar el indicado sistema y que se denominan en función al artículo 7º de la Ley 29344 instituciones administradoras de fondos de aseguramiento en salud, cuya función será encargarse de administrar los fondos destinados al financiamiento de prestaciones de salud y ofrecer coberturas de riesgos de salud a sus afiliados.
23. Queda claro en atención a lo expuesto, que este Colegiado encuentra razonable la medida de implementar un aporte en función al principio de solidaridad que se descuenta de las pensiones o remuneraciones según sea el caso, mas no se pronuncia por la razonabilidad del *quantum* de los descuentos que se realizan en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04091-2011-PA/TC

LIMA

NICANOR MARIN SALINAS

función a los servicios que se brindan, lo que no ha sido materia de análisis en el caso concreto.

24. En consecuencia, la demanda debe ser desestimada.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda al no haberse verificado la afectación al derecho fundamental del actor.

Publíquese y notifíquese.

SS.

ETO CRUZ
VERGARA GOTELLI
URVIOLA HANI

Lo que certifico:

VICTOR ANDRES ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR