EXP. N.° 00427-2012-PA/TC
LIMA
JOSÉ CÁRDENAS JIMÉNEZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 25 días del mes de setiembre de 2012, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Urviola Hani, Vergara Gotelli y Calle Hayen, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don José Cárdenas Jiménez contra la resolución de la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 632, su fecha 21 de octubre de 2011, que declara infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), solicitando que se declare inaplicable la Resolución 708-2007-GO.DP/ONP, de fecha 1 de agosto de 2007, y que, en consecuencia, se restituya el pago de su pensión de jubilación conforme al Decreto Ley 19990. Asimismo, solicita el pago de los devengados, los intereses legales y costos procesales.

La ONP contesta la demanda manifestando que se declaró la suspensión de la pensión de jubilación del actor toda vez que los documentos que presentó para el disfrute de su derecho resultaban irregulares.

El Octavo Juzgado Civil de Lima, con fecha 30 de noviembre de 2010, declara fundada la demanda por estimar que la suspensión del pago de la pensión debe decretarse luego de concluir el procedimiento de fiscalización posterior.

La Sala Superior competente, revocando la apelada, declara infundada la demanda considerando que la suspensión de pago de la pensión obedece a la probada existencia de indicios razonables de irregularidades y de adulteración en la documentación que la sustenta.

FUNDAMENTOS

Procedencia de la demanda

1. De acuerdo con lo dispuesto por el fundamento 107 de la STC 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. b) de la STC 01417-2005-PA/TC.

2. Por otro lado considerando 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.

Delimitación del petitorio

3. La pretensión del demandante se encuentra dirigida a obtener la reactivación de su pensión de jubilación para lo cual cuestiona la resolución que declara la suspensión del pago, por lo que corresponde efectuar la evaluación del caso concreto en atención a lo antes precitado, considerando además que la titularidad del derecho invocado debe estar suficientemente acreditada para que sea posible emitir pronunciamiento.

Análisis de la controversia

4. El recurrente alega que la emplazada ha vulnerado sus derechos constitucionales a la pensión y al debido procedimiento administrativo, dado que sin la debida motivación se ha procedido a suspender el pago de la pensión de jubilación que percibía.

La motivación de los actos administrativos

5. Este Tribunal ha establecido su posición respecto a la motivación de los actos administrativos, manifestando:

> [...][E]l derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican. [...]
> La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos,

> imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.
> El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico-administrativo, y es objeto central de control integral por el juez constitucional de la actividad administrativa y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional.
> Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa.
> En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley N.° 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo. (STC 00091-2005-PA/TC, fundamento 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en STC 294-2005-PA/TC, STC 5514-2005-PA/TC, entre otras).

Adicionalmente se ha determinado en la STC 8495-2006-PA/TC que: "un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión. De modo que, motivar una decisión no sólo significa expresar únicamente bajo qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente, exponer en forma sucinta –pero suficiente– las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada".

6. Por tanto la motivación de actos administrativos constituye una garantía constitucional del administrado que busca evitar la arbitrariedad de la Administración al emitir actos administrativos. En ese sentido, la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en el artículo IV del Título Preliminar establece que el debido procedimiento es uno de los principios del procedimiento administrativo, mediante el cual se reconoce que "*Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho* (...)".

7. A su turno los artículos 3.4, 6.1, 6.2 y 6.3, señalan respectivamente que, para su validez "*El acto administrativo debe estar* ***debidamente motivado*** *en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico*; ***La motivación deberá ser expresa***, *mediante una relación concreta y directa de* ***los hechos probados relevantes del caso específico***, *y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado*; *Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto*"; y que, "*No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto*" (destacado agregado).

8. Abundando en la obligación de motivar, incluso cuando se hubiera efectuado una motivación por remisión, el artículo 24.1.1 exige a la Administración que la notificación contenga "*El texto íntegro del acto administrativo, incluyendo su motivación*".

9. Por último se debe recordar que en el artículo 239.4, desarrollado en el Capítulo II del Título IV, sobre Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de la Administración Pública, se señala que serán pasibles de sanción "*Las autoridades y personal al servicio de las entidades, independientemente de su régimen laboral o contractual, [que] incurren en falta administrativa en el trámite de los procedimientos administrativos a su cargo y, por ende, son susceptibles de ser sancionados administrativamente con amonestación, suspensión, cese o destitución atendiendo a la gravedad de la falta, la reincidencia, el daño causado y la intencionalidad con que hayan actuado, en caso de*: (...) *Resolver sin motivación algún asunto sometido a su competencia*".

Análisis de la controversia

10. En la Resolución 107828-2006-ONP/DC/ DL 19990 (f. 8), consta que se otorgó al demandante una pensión de jubilación adelantada conforme al Decreto Ley 19990, a partir del 1 de agosto de 2001.

11. De otro lado a través de la Resolución 708-2007-GO.DP/ONP (f. 19), se señala que en cumplimiento de la obligación de fiscalización posterior cuyo inicio se

aprobó mediante la Resolución Global 4230-2007-GO/ONP, en mérito de la facultad contemplada en el artículo 32 de la Ley 27444, en el artículo 3, numeral 14, de la Ley 28532, y de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Supremo 063-2007-EF, la demandada suspendió el pago de la pensión de jubilación del demandante, atendiendo lo expuesto en el Informe 245-2007-GO.DC, de fecha 10 de julio de 2007, de la División de Calificaciones de la Gerencia de Operaciones, el cual comunicó que en los expedientes administrativos de las personas mencionadas en el Anexo 1, existían suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada con el fin de obtener la pensión de jubilación.

12. Debe precisarse que en el expediente administrativo recaudado por la emplazada consta la Resolución de Gerencia de Operaciones 4230-2007-GO/ONP, de fecha 13 de julio de 2007 (f. 100), la misma que por ser global se remite al "Anexo 1" para precisar la relación de expedientes comprendidos en el procedimiento de fiscalización posterior. Sin embargo, ni dicho anexo ni el Informe 245-2007-GO.DC, constan en la copia fedateada del expediente presentado por la ONP.

13. En tal sentido la emplazada no ha motivado correctamente la resolución impugnada, pues tal como se ha señalado en los fundamentos precedentes, para declarar la suspensión de la pensión se remite a documentos que no constan en el expediente administrativo, vulnerando de esta manera el derecho a la motivación de los actos administrativos.

14. En consecuencia y siguiendo el criterio recaído en la STC 0086-2011-PA/TC (fundamento 6), aplicable *mutatis mutandis* en el presente caso, resulta pertinente afirmar que "*la distribución de la carga de la prueba comporta que la demandada demuestre que se ha configurado la causal de suspensión que le sirve de argumento para sostener su postura en esta litis. Tal exigencia probatoria, sin embargo, no ha sido satisfecha por la demandada, puesto que de los actuados se verifica que no presenta ningún documento que demuestre el hecho en el cual se sustente la suspensión referida; esto es, que el actor haya adulterado documentos para así poder obtener su pensión de jubilación minera*".

15. En ese sentido se evidencia que la resolución cuestionada resulta manifiestamente arbitraria, dado que declara la suspensión de un acto administrativo sin sustento alguno, puesto que omite precisar cuáles son y en qué consisten las irregularidades en que se habría incurrido en el procedimiento

administrativo del demandante, y cuáles los medios probatorios que las acreditan.

16. Resulta relevante mencionar que forman parte del expediente administrativo el Informe Técnico 861-2008-SAACI/ONP (f. 101) y los Informes dirigidos por la Subdirección de Inspección y Control a la Oficina de Asesoría Legal, de fecha 2 de febrero de 2009 (f. 89) y 19 de marzo de 2009 (f. 80), en los que se concluye "*que ha quedado demostrado que don JOSÉ CÁRDENAS JIMÉNEZ, vino percibiendo indebidamente pensión de jubilación*", y la Resolución 1283-2009-ONP/DPR/DL19990 del 3 de abril de 2009, que autoriza la interposición de la demanda judicial con la finalidad de que en el proceso contencioso administrativo se declare la nulidad de la Resolución 107828-2006-ONP/DC/DL19990.

17. Si bien es cierto que los documentos mencionados en el fundamento precedente aluden a indicios que podrían sustentar la suspensión de la pensión de jubilación del actor, también lo es que dicha documentación no es la que sirvió de base para la expedición de la resolución administrativa que declara dicha suspensión, pues los aludidos informes fueron expedidos con posterioridad a la Resolución 708-2007-GO.DP/ONP. En tal sentido la referida documentación no altera el hecho de que la resolución que declaró la suspensión de la pensión de jubilación adelantada del actor se haya expedido sin la correcta motivación, vulnerando el derecho al debido proceso.

18. Es importante señalar que si bien no puede soslayarse el hecho de que han existido numerosos casos de fraude en materia pensionaria, y que la erradicación de dichas malas prácticas es una obligación ineludible por parte de la ONP, en ningún caso las labores de fiscalización pueden menoscabar los derechos fundamentales de los particulares ni los principios básicos en los que se cimenta el Estado constitucional de derecho, incluso cuando se adviertan conductas con probables vicios de ilicitud, en cuyo caso resulta necesario que la solución decretada pondere los bienes constitucionales comprometidos.

19. Así las cosas, este Tribunal considera que aun cuando se ha vulnerado el derecho a la motivación (debido proceso) con la expedición de la Resolución 708-2007-GO.DP/ONP, mediante la cual se declara la suspensión de la pensión del recurrente, los efectos del presente fallo únicamente deben circunscribirse a decretar la nulidad de dicha resolución, a fin de que la ONP motive debidamente su decisión y señale con precisión por qué dicha pensión debe ser suspendida, pero sin que ello conlleve su restitución, pues, como se ha precisado en el

fundamento 16, *supra*, existirían indicios de irregularidad en los documentos que sirvieron de base para el otorgamiento de la referida pensión.

20. En consecuencia, al haberse acreditado la vulneración de los derechos a la motivación –integrante del derecho al debido proceso– y a la pensión, la demanda debe ser estimada.

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

HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda, por haberse acreditado la vulneración de los derechos al debido proceso y a la pensión; en consecuencia, **NULA** la Resolución 708-2007-GO.DP/ONP, a fin de que la entidad demandada emita una nueva resolución debidamente motivada, pero sin que ello conlleve la restitución de la citada pensión.

Publíquese y notifíquese.

SS.

URVIOLA HANI
VERGARA GOTELLI
CALLE HAYEN

Lo que certifico:

VÍCTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR