



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SALA 2	
FOJAS	003



EXP. N.º 02631-2012-AA/TC
SANTA
SANTOS BARTOLO NÚÑEZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 29 días del mes de octubre de 2012, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Beaumont Callirgos, Mesía Ramírez y Eto Cruz, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Santos Bartolo Núñez contra la resolución expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia del Santa, de fojas 89, su fecha 24 de abril de 2012, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), con el objeto de que se declare inaplicable la Resolución 512-2010-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 30 de abril de 2010, que suspende la pensión de jubilación adelantada del Decreto Ley 19990 que venía percibiendo; y que en consecuencia, se restituya dicha pensión de jubilación que se le otorgó mediante Resolución 88373-2005-ONP/DC/DL 19990. Asimismo, solicita el pago de los intereses legales.

La emplazada contesta la demanda expresando que la suspensión de la pensión del demandante no constituye un acto arbitrario de la Administración, por el contrario se emitió en observancia del principio de legalidad, sustentándose en evidencias de que dicha pensión habría sido obtenida con documentación fraudulenta.

El Cuarto Juzgado Especializado en lo Civil del Santa, con fecha 16 de diciembre de 2011, declara infundada la demanda por estimar que la suspensión de la pensión de jubilación se justifica en el hecho de haberse encontrado información y/o documentación con indicios de falsedad o adulteración, que fueron presentados por el demandante a fin de acreditar aportes para que se le otorgue dicha pensión.

La Sala Superior competente confirma la apelada por considerar, además, que mediante Informe Grafotécnico 385-290-DSO.SI/ONP, se concluye que los documentos que sustentan la pensión del actor a pesar de haber sido emitidos por distintos empleadores, presentan uniprocedencia mecanográfica.

En su recurso de agravio constitucional el demandante refiere que el *a quem* no



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SALA 2	
FOJAS	004



EXP. N.º 02631-2012-AA/TC
SANTA
SANTOS BARTOLO NÚÑEZ

ha tomado en cuenta que la demandada no ha presentado el expediente administrativo, y ha fallado en base al texto de la resolución cuestionada, sin tener en cuenta que ella vulnera sus derechos a la debida motivación y a la pensión.

FUNDAMENTOS

1. Delimitación del petitorio

El objeto de la demanda es que se declare inaplicable la Resolución 512-2012-ONP/DSO.SI/DL 19990, por cuanto suspende el pago de la pensión de jubilación adelantada que venía gozando el demandante en mérito de la Resolución 88373-2005-ONP/DC/DL19990; y que, en consecuencia, se disponga que la emplazada le restituya el pago de dicha pensión de jubilación adelantada, más las pensiones devengadas, intereses legales y costos del proceso.

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 de la STC 01417-2005-PA/TC.

Teniendo en cuenta que la pensión como derecho fundamental, por su naturaleza, requiere de regulación legal para establecer las condiciones necesarias para su goce; se concluye 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.

2. Sobre la afectación al debido proceso administrativo (artículo 139 inciso 3 de la Constitución)

3.1. Argumentos del demandante

Aduce que su pensión de jubilación fue suspendida ilegalmente, y en su recurso de agravio constitucional refiere que no se toma en cuenta que el resolutivo cuestionado viola sus derechos a la motivación.

3.2. Argumentos de la demandada

Refiere que el acto administrativo mediante el cual se procedió a suspender la pensión ha sido dictado conforme al ordenamiento jurídico y en mérito a los facultades de fiscalización de que está investida, y que se ha comprobado que existen elementos de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02631-2012-AA/TC
SANTA
SANTOS BARTOLO NÚÑEZ

irregularidad mediante un Informe Grafotécnico que demuestra que los documentos presentados por el pensionista, comparados con documentos de otros beneficiados, demuestran que han sido redactados en una misma máquina de escribir.

3.3 Consideraciones del Tribunal Constitucional

3.3.1. Este Tribunal ha tenido oportunidad de expresar su posición respecto a la motivación de los actos administrativos, considerando que:

“[...] [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.º 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, fundamento 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en STC 294-2005-PA, STC 5514-2005-PA, 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02631-2012-AA/TC
SANTA
SANTOS BARTOLO NÚÑEZ

tomada”.

3.3.2. 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. En atención a este, 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 (...)”*.

3.3.3. 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. 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”* (énfasis agregado).

3.3.4. Abundando en la obligación de motivar, incluso cuando se hubiera efectuado una motivación por remisión, el artículo 24.1.1 de la Ley 27444 exige a la Administración que la notificación contenga *“El texto íntegro del acto administrativo, incluyendo su motivación”*.

3.3.5. 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] incurrir 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”*.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02631-2012-AA/TC
SANTA
SANTOS BARTOLO NÚÑEZ

3.3.6. En el presente caso, mediante Resolución 88373-2005-ONP/DC/DL 19990 (f. 3), se le otorgó al recurrente pensión de jubilación adelantada conforme al Decreto Ley 19990, a partir del 15 de marzo de 1997, en virtud de sus 31 años de aportaciones.

3.3.7. De otro lado, de la resolución cuestionada (f. 9), consta que *“según el Informe Grafotécnico N° 385-2010-DSO.SI/ONP, de fecha 16 de febrero de 2010, de folios 57, se efectuó el análisis documentoscópico de los textos contenidos en la copia autenticada de la Liquidación de Beneficios Sociales atribuida al empleador Fábrica de Muebles San José S.R.L., de folios 33 con Liquidaciones de Beneficios Sociales insertas en otros expedientes administrativos, (...) con apoyo del instrumental óptico adecuado y la superposición de reglas milimétricas; comprobándose que estas se corresponden entre sí (...) fueron dactilografiados con una misma máquina de escribir mecánica, es decir, corresponden a un mismo origen, constituyendo identidad mecanográfica (...)”*.

3.3.8. De la revisión de los actuados, se observa que la entidad previsional no ha aportado documentación que acredite que se produjo el hecho en el cual se sustenta la suspensión; esto es, en el caso concreto del accionante el informe grafotécnico con los documentos que evidencien la acción fraudulenta para obtener la pensión de jubilación, es decir, los documentos adulterados o falsificados con el propósito de acreditar aportaciones inexistentes.

3.3.9. En orden de lo indicado, 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”*.

3.3.10 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 aun cuando señala cuáles son las irregularidades que se habrían cometido en el procedimiento administrativo del demandante, no cumple con adjuntar los medios probatorios que los acrediten.

Por lo expuesto, este Tribunal declara que en el presente caso se violó el derecho a la motivación, comprendido en el derecho al debido proceso establecido en el inciso



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
SALA 2

FOJAS

008



EXP. N.º 02631-2012-AA/TC

SANTA

SANTOS BARTOLO NÚÑEZ

5., del artículo 139 de la Constitución, aplicado por extensión al derecho administrativo.

4. Sobre la afectación del derecho a la pensión (artículo 11 de la Constitución).

4.1 Argumentos del demandante

Afirma que haber sido expedido el resolutivo cuestionado contraviniendo el ordenamiento jurídico, ha lesionado su derecho constitucional a una pensión justa.

4.2 Argumentos de la demandada

Sostiene que no se ha violado el derecho fundamental a la pensión del demandante, por cuanto, en mérito a su facultad de fiscalización posterior, ha detectado irregularidades en la documentación que sirvió de base para la obtención de la pensión de jubilación del actor.

4.3 Consideraciones del Tribunal Constitucional

4.3.1. La Constitución ha previsto en su artículo 11 el derecho fundamental a la pensión de jubilación, siendo regulado su acceso de conformidad con el Decreto Ley 19990, para lo cual se han establecido requisitos tanto concernientes a la edad como a un determinado tiempo de aportes que tienen relación tanto con el trabajo desarrollado en forma dependiente, en la que es obligación del empleador efectuar las retenciones correspondientes y abonarlas a la entidad previsional, así como el trabajo desarrollado en forma independiente que determina que sea el propio trabajador quien efectúe los aportes.

4.3.2. En el presente caso, si bien la emplazada cuenta con las atribuciones para fiscalizar el cumplimiento de los requisitos para acceder a una pensión de jubilación, debe ejercer dichas facultades en estricto respeto de los derechos fundamentales, a fin de no actuar con arbitrariedad al denegar o, como en el presente caso, suspender el pago de una pensión de jubilación.

4.3.3. Como ha quedado demostrado en la primera parte de esta sentencia, al proceder a suspender la pensión de jubilación del demandante, la demandada lo ha hecho violando el debido proceso y con ello se constata también que ha actuado arbitrariamente, afectando el derecho fundamental a la pensión de jubilación del actor.

Por lo expuesto, este Tribunal declara que en el presente caso se violó el derecho a la pensión, reconocido en el artículo 11 de la Constitución.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02631-2012-AA/TC
SANTA
SANTOS BARTOLO NÚÑEZ

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda, al haberse acreditado la vulneración de los derechos al debido proceso y a la pensión; en consecuencia, **NULA** la Resolución 512-2010-ONP/DSO.SI/DL 19990.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior de la vulneración de los derechos, ordena que la demandada cumpla con restituir la pensión de jubilación del accionante y con pagar las prestaciones pensionarias desde el momento de la suspensión de la pensión conforme a los fundamentos de la presente, más los intereses legales y los costos procesales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**BEAUMONT CALLIRGOS
MESÍA RAMÍREZ
ETO CRUZ**

Lo que certifico:
Victor Andrés Alzamora Cardenas
VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CÁRDENAS
SECRETARIO RELATOR