EXP. N.° 03611-2011-PA/TC
HUAURA
MARÍA VICTORIA HERMENEGILDO
MAGUIÑA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 9 días del mes de marzo de 2012, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Álvarez Miranda, Beaumont Callirgos y Calle Hayen, pronuncia la siguiente sentencia, con el fundamento de voto, adjunto, del magistrado Álvarez Miranda

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña María Victoria Hermenegildo Maguiña contra la resolución expedida por la Sala Mixta Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Huaura, de fojas 101, su fecha 14 de julio de 2011, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

La recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), con el objeto de que se declare inaplicable la Resolución 6922-2008-ONP/DPR/DL 19990, que declara la nulidad de la Resolución 106626-2005-ONP/DC/DL 19990 que le otorgó la pensión de viudez; y que, en consecuencia, le restituya la pensión otorgada, dentro de los alcances del Decreto Ley 19990.

La ONP contesta la demanda y solicita que se la declare infundada, alegando que a la actora se le suspendió la pensión por existir indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada para el otorgamiento del derecho pensionario, lo cual estaba debidamente sustentado en la Sentencia de Terminación Anticipada emitida por el Segundo Juzgado Penal de Investigación Preparatoria de Huaura mediante la cual se condena a los inspectores que intervinieron en el procedimiento de verificación de las aportaciones del cónyuge de la demandante por los delitos de falsificación y estafa.

El Juzgado Mixto de Chancay, con fecha 20 de diciembre de 2011, declara fundada en parte la demanda, por estimar que las conductas atribuidas a la accionante se expresan en forma generalizada y que al tratarse de una sanción debió individualizarse la conducta o acto concreto. Asimismo, aduce que la demandada no ha presentado los documentos idóneos para acreditar las alegaciones referidas en el acto administrativo que declara la nulidad.

La Sala Superior revoca la apelada y declara infundada la demanda, por considerar que la demandada efectuó la investigación en uso de sus facultades de fiscalización; asimismo, estimó que no puede otorgarse prevalencia a la cosa decidida cuando los derechos no se han obtenido conforme a ley.

FUNDAMENTOS

Procedencia de la demanda

1. De acuerdo con lo dispuesto por el fundamento 107 de la STC 00050-2004-PI/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 tiene por objeto la reactivación de la pensión de viudez de la demandante, por lo que se debe efectuar su evaluación en atención a lo antes precitado.

La motivación de los actos administrativos

4. Este Tribunal ha tenido oportunidad de expresar su posición respecto a la motivación de los actos administrativos, expresando 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.° 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 tomada.

5. Por tanto, la motivación de actos administrativos constituye una garantía constitucional que busca evitar la arbitrariedad de la Administración. 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* (...)".

6. 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).

7. 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*".

8. 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

9. Según el artículo 8 de la Ley 27444, "*Es válido el acto administrativo dictado conforme al ordenamiento jurídico*". Asimismo, el artículo 10 del citado cuerpo legal establece como causales de nulidad de los actos administrativos: "*1) La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias; (...) 4) Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma*".

10. En el presente caso la resolución cuestionada se sustenta en la sentencia de terminación anticipada de fecha 24 de junio de 2008, emitida por el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de Huaura, mediante la que se condenó a Efemio Fausto Bao Romero, Claudio Eduardo Campos Egüez, Verónica Guadalupe Ruiz Azahuanche, Víctor Raúl Collantes Anselmo y Mirko Brandon Vásquez Torres como responsables de los delitos de estafa y asociación ilícita en agravio de la ONP, por haber formado parte de organizaciones dedicadas a la falsificación masiva de documentos para tramitar pensiones de invalidez y jubilación ilegales en perjuicio del Estado. Asimismo, la citada resolución identifica a Víctor Collantes Anselmo como el funcionario, que según sostiene la demandada, tuvo a su cargo la redacción del Informe de Verificación del expediente administrativo de la demandante, documento que contribuyó al otorgamiento de la pensión de viudez de la misma y la pensión de orfandad de sus hijos.

11. A fin de verificar si existieron irregularidades en el procedimiento de verificación de las aportaciones de la demandante, mediante Resolución de fecha 28 de octubre de 2011 (f. 16 del cuaderno del Tribunal Constitucional) se requirió a la ONP para que en el plazo de 10 días hábiles remita el Expediente Administrativo 12100125105. En tal sentido, habiendo transcurrido en exceso el plazo otorgado, y no habiendo presentado la parte demandante la documentación solicitada por este Tribunal no es posible verificar los hechos en los que se sustenta la nulidad.

12. Este Colegiado considera, que la distribución de la carga de la prueba comporta que la demandada demuestre que se ha configurado la causal de nulidad 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 los hechos en los cuales se sustenta la nulidad referida; esto es, que la actora haya adulterado documentos para así poder obtener su pensión de viudez y que el/los verificador(es) mencionado(s) en el fundamento anterior hayan intervenido en el proceso de verificación de la documentación que sustentó la pensión de la demandante.

13. De otro lado debe tenerse en cuenta que el derecho fundamental al debido proceso comprende el deber de la administración de motivar sus resoluciones de manera que el administrado pueda tener conocimiento de los criterios empleados para la toma de decisiones que se concreten en actos administrativos. En virtud de ello si la entidad, como ocurre en el presente caso, decide declarar la nulidad de la resolución que otorga la pensión de un beneficiario, debe expedir una resolución en la que dicha decisión se fundamente de manera clara y precisa, a efectos de evitar

actuaciones arbitrarias.

14. Por consiguiente, habiéndose acreditado la vulneración del derecho fundamental 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

1. Declarar **FUNDADA** la demanda porque se ha acreditado la vulneración del derecho a la pensión y a la debida motivación en consecuencia, **NULA** la Resolución 6922-2008-ONP/DPR/DL 19990.

2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho a la pensión, se ordena a la ONP que restituya el pago de la pensión de viudez de la demandante, con el abono de las pensiones dejadas de percibir desde la emisión de la Resolución 6922-2008-ONP/DPR/DL 19990, en el plazo de dos días hábiles, más los intereses legales correspondientes y los costos del proceso.

Publíquese y notifíquese.

SS.

ÁLVAREZ MIRANDA
BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN

Lo que certifico:

VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR

EXP. N.° 03611-2011-PA/TC
HUAURA
MARÍA VICTORIA HERMENEGILDO MAGUIÑA

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ÁLVAREZ MIRANDA

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas magistrados emito el presente fundamento de voto por las siguientes consideraciones.

1. Tal como ha sido desarrollado en la STC N° 00086-2011-PA/TC, *"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"*.

2. En tal escenario, e independientemente de lo alegado por el demandante, no cabe duda de que las razones que, a criterio de la Oficina de Normalización Previsional (ONP), justificarían lo resuelto en la Resolución N° 6922-2008-ONP/DC/DL 19990, resultan insuficientes para decretar la nulidad de la Resolución N° 106626-2005-ONP/DC/DL 19990 por cuanto la mera alusión a que Víctor Raúl Collantes Anselmo y Mirko Brandon Vásquez Torres participaron en los Informes de Verificación que sirvieron de respaldo al otorgamiento de la pensión por sí misma no puede justificar la nulidad de oficio de la resolución que otorgó en su momento la pensión de jubilación al recurrente, máxime cuando a lo largo de todo el presente proceso, la emplazada no ha incorporado documentación que respalde su proceder.

3. Si bien en principio, quien alega la conculcación o amenaza de determinado derecho fundamental debe acreditar los hechos en que apoya su aseveración, tal exigencia solo puede ser admisible *en la medida en que ello resulte razonable y proporcional* con los fines de los procesos constitucionales, esto es, garantizar la primacía de la Constitución y **la vigencia efectiva de los derechos constitucionales.**

4. Así pues, *"comoquiera que existen casos en los cuales quien alega la violación de un derecho está en posición de debilidad o subordinación frente a la persona o autoridad de quien proviene la violación, se le ha dado un alcance distinto a ese deber probatorio, distribuyendo la carga de la prueba de tal forma que favorezca a la parte menos fuerte de la relación, haciendo que solamente esté obligada a*

demostrar, con pruebas adicionales a su declaración consistente y de buena fe, los hechos que esté en la posibilidad material de probar, correspondiéndole a la otra parte la prueba de las circunstancias que alegue en su favor para desvirtuar lo alegado en su contra" (Sentencia de la Corte Constitucional Colombiana N° T-601/05).

5. No obstante lo expuesto, *"no se impone, por tanto, al demandado la prueba diabólica de un hecho negativo (...), sino la de la razonabilidad y proporcionalidad de la medida adoptada y su carácter absolutamente ajeno a todo propósito atentatorio de derechos fundamentales."(Sentencia del Tribunal Constitucional Español N° STC 092/2009, entre otras).*

6. Obviamente, el *onus probandi* respecto de si las personas condenadas por el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de Huaura participaron en el otorgamiento de la pensión al recurrente, y si ésta fue arreglada a ley, corresponde a la ONP al ser ésta quien cuenta con el Expediente Administrativo, esto es, con todo el acervo documentario relacionado con el otorgamiento de dicha pensión.

7. Por ende, en el caso de autos, la ONP se encuentra obligada a acreditar fehacientemente la regularidad de su actuación, no pudiendo alegarse que el mismo se encuentre blindada por la presunción de validez del acto administrativo establecida en el artículo 9° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444.

8. Y es que la Administración Pública, al igual que todos los poderes del Estado y los órganos constitucionales, se encuentran sometida, en primer lugar, a la Constitución de manera directa y, en segundo lugar, al principio de legalidad, de conformidad con el artículo 51.° de la Constitución. Por tanto, la legitimidad de los actos administrativos no viene determinada por el respeto a la ley sino, antes bien, por su vinculación a la Constitución, la que se aprecia en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General, el cual, si bien formalmente ha sido denominado por la propia Ley como «Principio de legalidad», en el fondo no es otra cosa que la concretización de la supremacía jurídica de la Constitución, al prever que "[l]as autoridades administrativas deben actuar ***con respeto a la Constitución,*** la ley y al derecho (...)".

Por tales consideraciones, también estimo que la presente demanda debe ser declarada **FUNDADA,** y en consecuencia, corresponde reponer la pensión la jubilación otorgada,

sin perjuicio de que, luego de iniciar las acciones de fiscalización correspondientes (en el marco de un procedimiento que respete escrupulosamente los derechos del administrado) determine que, efectivamente, dicha pensión fue otorgada irregularmente, en cuyo caso deberá iniciar las acciones necesarias para declarar la nulidad de dicha pensión.

S.

ÁLVAREZ MIRANDA

Lo que certifico:

VICTOR ANDRES ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR