EXP. N.° 04198-2011-PA/TC
HUAURA
FERMÍN BELTRÁN GAMARRA LÁZARO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 2 días del mes de noviembre de 2011, 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, del magistrado Álvarez Miranda, que se adjunta

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Fermín Beltrán Gamarra Lázaro contra la resolución expedida por la Sala Civil la Corte Superior de Justicia de Huaura, de fojas 81, su fecha 25 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 que se declare inaplicable la Resolución 5693-2008-ONP/DPR/DL 19990 del 5 de noviembre de 2008; y que, en consecuencia, se prosiga con el pago de la pensión de jubilación que venía percibiendo en virtud de la Resolución 36419-2004-ONP/DC/DL 19990. Asimismo, solicita el pago de los devengados, intereses legales y costos del proceso.

La ONP contesta la demanda y solicita que se declare infundada, argumentando que la resolución que declara la nulidad fue expedida en base a indicios razonables de comisión de ilícito penal, lo que determina su legalidad al configurarse los supuestos previstos en los numerales 1 y 4 del artículo 10 de la Ley 27444.

El Tercer Juzgado Civil de Huaura, con fecha 20 de abril de 2011, declara fundada la demanda, por estimar que al expedir la resolución impugnada no se ha observado el procedimiento legal para declarar la nulidad de un acto administrativo, impidiendo que el actor ejerza su derecho a la contradicción y defensa al no haber sido notificado.

La Sala Superior competente revoca la apelada y reformándola la declara infundada, por considerar que al haberse identificado a los responsables de la redacción de los informes de verificación de los documentos que sustentan la pensión del demandante, la resolución cuestionada se encuentra debidamente motivada. Asimismo estimó que el actor debe probar que sus aportaciones son válidas, de conformidad con el precedente vinculante para la acreditación de aportes.

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 de la STC 01417-2005-PA/TC.

2. Teniendo en cuenta 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. El objeto de la demanda es que se declare la nulidad de la Resolución 5693-2008-ONP/DPR/DL 19990 y se restituya el pago de su pensión de jubilación, correspondiendo 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 un pronunciamiento.

La motivación de los actos administrativos

4. 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.° 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, F.J. 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en las SSTC 294-2005-PA/TC, 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".

5. Por tanto, la motivación 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* (...).

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*; 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).

7. Abundando en la obligación de motivación, 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, ubicado 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, 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 del caso concreto

9. De la copia de la Resolución 36419-2004-ONP/DC/DL 19990 del 24 de mayo de 2004 (f. 3), se desprende que al demandante se le otorgó pensión de jubilación del régimen general del Decreto Ley 19990, a partir del 24 de mayo de 2004, por haber acreditado 20 años de aportaciones.

10. De otro lado, de la copia de la Resolución 5693-2008-ONP/DPR/DL 19990 (f. 13), se advierte que en virtud de lo establecido por el artículo 32 de la Ley 27444 y el artículo 3, numeral 14 de la Ley 28532, se realizó la revisión del expediente administrativo comprobándose que los informes de verificación de fechas 25 de setiembre de 2002, 3 de marzo de 2004 y 21 de abril de 2004, fueron realizados por los verificadores Víctor Collantes Anselmo y Mirko Brandon Vásquez Flores, quienes de acuerdo a la sentencia de terminación anticipada expedida por el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de Huaura de la Corte Superior de Justicia de Huaura del 24 de junio de 2008 y adicionada por la Resolución 8 del 14 de agosto de 2008, fueron condenados por los delitos de estafa y asociación ilícita previstos en los artículos 196 y 317 del Código Penal en agravio de la ONP. Tal situación –según se consigna en la resolución administrativa–, determina que los

hechos constitutivos de infracción penal agravian el interés público y configuran vicios del acto administrativo que causan su nulidad de pleno derecho de conformidad con lo dispuesto por los numerales 1 y 4 del artículo 10 de la Ley 27444.

11. En base a lo indicado, la impugnada concluye que la Resolución 36419-2004-ONP/DC/DL 19990 del 24 de mayo de 2004 que le otorga la pensión de jubilación considerando como elemento de prueba para el reconocimiento de aportes el informe de verificación emitido por los verificadores Víctor Collantes Anselmo y Mirko Brandon Vásquez Torres, transgrede el ordenamiento jurídico penal y por ende adolecen de nulidad.

12. De lo anotado fluye que la entidad demandada sustenta la declaratoria de nulidad de la Resolución que le otorgó pensión al demandante en la intervención de Víctor Collantes Anselmo y Mirko Brandon Vásquez Torres al verificar los aportes que sirvieron de base para su expedición, y en la Resolución 55141-2002-ONP/DC/DL 19990.

13. De la revisión de los actuados se observa que la entidad previsional no aporta documentación que acredite que se produjo el hecho en el cual se sustenta la nulidad; esto es, que en el caso concreto del actor el informe de verificación hubiere sido emitido por los mencionados verificadores y de manera fraudulenta, es decir, validando documentos adulterados o falsificados con el propósito de acreditar aportaciones inexistentes. Debe tenerse presente que el hecho que los verificadores hayan sido condenados por los delitos de estafa y asociación ilícita no implica, necesariamente, que en el caso específico del demandante hayan actuado fraudulentamente.

14. En orden a 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*".

15. En ese sentido, se evidencia que la resolución cuestionada resulta manifiestamente arbitraria, dado que declara la nulidad de un acto administrativo aduciendo la

configuración de las causales previstas en los numerales 1 y 4 del artículo 10 de la Ley 27444 sin sustento alguno, puesto que omite precisar cuáles son y en qué consisten las irregularidades o actos delictivos que se habrían cometido en el procedimiento administrativo del demandante y cuáles los medios probatorios que los acreditan.

16. Consecuentemente, al verificarse la vulneración del derecho a la motivación de las resoluciones administrativas y al derecho fundamental a la pensión, la demanda debe estimarse.

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 a la pensión y a la motivación de las resoluciones administrativas en consecuencia, **NULA** la Resolución 5693-2008-ONP/DPR/DL 19990.

2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, ordena a la emplazada que cumpla con restituir el pago de la pensión de jubilación del demandante, desde el mes de noviembre de 2008, conforme a los fundamentos de la presente sentencia, disponiéndose el abono de las pensiones generadas, los intereses legales y los costos procesales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

ÁLVAREZ MIRANDA
BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN

Lo que certifico

VÍCTOR ANDRÉS ALZAMORA CASTAÑEDA
SECRETARIO RELATOR

EXP. N.° 04198-2011-PA/TC
HUAURA
FERMIN BELTRAN GAMARRA
LAZARO

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 Nº 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 que las razones, que a criterio de la Oficina de Normalización Previsional - ONP, justificarían lo resuelto en la Resolución Nº 5693-2008-ONP/DPR/DL 19990 resultan insuficientes para decretar la nulidad de la Resolución Nº 36419-2004-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 Huara 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 al 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 blindado 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 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.

S.

ÁLVAREZ MIRANDA

Lo que certifico

VICTOR ANDRES ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR