



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N.º 00515-2013-PA/TC

HUAURA

MARCELINA GONZALES ÁLVAREZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 11 días del mes de julio de 2013, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Mesía Ramírez, Eto Cruz y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Marcelina Gonzales Álvarez contra la resolución expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Huaura, de fojas 410, su fecha 16 de octubre de 2012, que declaró improcedente la demanda de autos

ANTECEDENTES

La recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), con el objeto de que se proceda a “devolver la pensión de jubilación que venía percibiendo en forma regular” (sic) y se ordene la restitución de la misma que le fue otorgada mediante Resolución 97198-2006-ONP/DC/DL 19990, de fecha 2 de noviembre de 2005, así como las prestaciones de salud derivadas de dicha pensión. Asimismo, solicita el pago de las pensiones devengadas y los costos procesales

La emplezada contesta la demanda y solicita que ésta sea declarada infundada, argumentando que la resolución que declara la nulidad se sustenta en que la documentación con la que la actora accedió a la pensión de jubilación adolecía de irregularidades y que al haber denunciado a los miembros de la organización delictiva responsables de la falsificación de documentos actora, estos fueron condenados por los delitos de estafa y asociación ilícita, conforme a la sentencia de terminación anticipada expedida por el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de Huaura, con fecha 24 de junio de 2008. Agrega que la actora no ha acreditado que reúna el requisito de aportaciones para acceder a la pensión de jubilación que indebidamente estuvo gozando.

El Juzgado Mixto de Chancay, con fecha 4 de junio de 2012, declaró improcedente la demanda, por considerar que la nulidad de la resolución administrativa que le otorgó pensión a la demandante fue producto de las investigaciones previas efectuadas por la accionada en uso de su facultad de fiscalización; estimó además que en el proceso de amparo no es posible verificar la existencia de los aportes, por lo que se requiere de estación probatoria.

La Sala Superior revisora confirmó la apelada por estimar que mediante el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00515-2013-PA/TC

HUAURA

MARCELINA GONZALES ÁLVAREZ

reporte de ingreso de resultados la entidad previsional verificó que el ex empleador de la demandante no cuenta con planillas de salarios y sueldos, ni ningún otro documento supletorio referido al período 1973 a 1998.

FUNDAMENTOS

1. Delimitación del petitorio

El objeto de la demanda es que se restituya la pensión de jubilación de la demandante, que le fue otorgada mediante Resolución 97198-2006-ONP/DC/DL 19990, de fecha 2 de noviembre de 2005.

Considera ésta vulnerados sus derechos constitucionales al debido proceso y a la pensión, entre otros, toda vez que en forma arbitraria se declara la nulidad de la resolución que le otorga la pensión de jubilación adelantada del Decreto Ley 19990; y posteriormente se le deniega la referida pensión mediante Resolución 116941-2011-ONP/DPR.SC/DL 19990, de fecha 22 de diciembre de 2011.

Evaluada la pretensión planteada de acuerdo con lo dispuesto por el fundamento 107 de la STC 00050-2004-AI/TC y otros acumulados, y atendiendo a que 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, corresponde verificar si se ha respetado el derecho al debido procedimiento administrativo, en el que se encuentran comprendidos los derechos de defensa y a una debida motivación.

A su vez, 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

2. Sobre la afectación al debido proceso (artículo 139.3 de la Constitución)

2.1. Argumentos de la demandante

Manifiesta que con la Resolución 97198-2005-ONP/DC/DL 19990, la ONP le otorgó, a partir del 1 de enero de 1999, la pensión de jubilación adelantada del Decreto Ley 19990.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00515-2013-PA/TC

HUAURA

MARCELINA GONZALES ÁLVAREZ

Considera que la conducta delincuenciales de los funcionarios de la ONP que intervinieron en la verificación de la documentación que sirvió de sustento para el otorgamiento de su pensión no debe perjudicar su derecho pensionario, más aún cuando la empleada no ha demostrado que cometió irregularidades o actos fraudulentos para acceder a la pensión de jubilación.

2.2. Argumentos de la demandada

Sostiene que se ha declarado nulo el goce de la pensión de jubilación de la demandante al haberse constatado, durante la labor de fiscalización y verificación, que los documentos que adjuntó para acceder a la pensión contenían irregularidades y que los miembros de la organización delictiva, responsables de la falsificación, fueron condenados por los delitos de estafa y asociación ilícita, conforme a la sentencia de terminación anticipada, expedida por el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de Huaura, con fecha 24 de junio de 2008. A su vez, se ha procedido a denegar la pensión de jubilación a la actora, al no haber acreditado un mínimo de 25 años completos de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones en virtud del Informe de Verificación que corrobora la inexistencia de las aportaciones verificadas por los mencionados miembros de la organización delictiva.

2.3. Consideraciones del Tribunal Constitucional

El derecho a un debido proceso en sede administrativa

- 2.3.1. El derecho constitucional al debido proceso tipificado en la Constitución Política de 1993 establece, en el inciso 3) del artículo 139 que: "*Son principios y derechos de la función jurisdiccional (...) 3) La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional*"

Dicha disposición constitucional es aplicable a todo proceso en general, por lo que constituye también un principio y un derecho del proceso administrativo.

- 2.3.2. Al respecto, con relación al debido proceso en sede administrativa, este Tribunal en la STC 4289-2004-AA/TC, ha expresado en los fundamentos 2 y 3, respectivamente, que "*(...) el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos ..*"; y que "*El derecho al debido proceso y los derechos que contiene son invocables y, por lo tanto, están garantizados, no solo en el seno de*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 00515-2013-PA/TC

HUAURA

MARCELINA GONZALES ÁLVAREZ

un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. Así, el debido proceso administrativo supone, en toda circunstancia, el respeto – por parte de la administración pública o privada- de todos los principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139° de la Constitución (juez natural, juez imparcial e independiente, derecho de defensa, etc)” (subrayado agregado).

Posteriormente, en lo que se refiere al contenido constitucional del derecho al debido proceso este Colegiado, ha establecido en la STC 0023-2005-PI/TC, fundamento 43 que: “(...) los derechos fundamentales que componen el debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva son exigibles a todo órgano que tenga naturaleza jurisdiccional (jurisdicción ordinaria, constitucional, electoral y militar) y que pueden ser extendidos, en lo que fuere aplicable, a todo acto de otros órganos estatales o de particulares (procedimiento administrativo, procedimiento legislativo, arbitraje y relaciones entre particulares, entre otros)” y fundamento 48 que “(...) este contenido presenta dos expresiones: la formal y la sustantiva. En la de carácter formal, los principios y reglas que lo integran tienen que ver con las formalidades estatuidas, tales como las que establecen el juez natural, el procedimiento preestablecido, el derecho de defensa y la motivación; y en su expresión sustantiva, están relacionados los estándares de razonabilidad y proporcionalidad que toda decisión judicial debe suponer” (subrayado agregado).

- 2.3.3 Por su parte, este Tribunal ha precisado que el derecho al debido proceso comprende, a su vez, un conjunto de derechos constitucionales que forman parte de su estándar mínimo, entre los cuales se encuentra el derecho a la motivación. Así, en el presente caso, especial relevancia adquiere confirmar si se ha respetado el derecho a la motivación, como parte integrante del derecho al debido procedimiento administrativo.

La motivación como parte integrante del debido procedimiento administrativo

- 2.3.4. En lo que refiere a la motivación de los actos administrativos, este Colegiado en la STC 2192-2004-AA/TC, ha señalado: “*La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático de derecho, que se define en los artículos 3° y 43° de la Constitución como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. En el Estado constitucional democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 00515-2013-PA/TC

HUAURA

MARCELINA GONZALES ÁLVAREZ

Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso”

- 2.3.5. A su vez, este Tribunal ha tenido oportunidad de expresar su posición en la STC 00091-2005-PA/TC, fundamento jurídico 9, párrafos 3 y 5 al 8, criterio reiterado en las SSTC 294-2005-PA/TC, 5514-2005-PA/TC, entre otras, en los siguientes términos

“El 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 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo”

- 2.3.6. Adicionalmente, en el fundamento 40 de la STC 8495-2006-PA/TC, ha determinado 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N° 00515-2013-PA/TC

HUAURA

MARCELINA GONZALES ÁLVAREZ

en forma sucinta –pero suficiente– las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada”

- 2.3.7. Sobre el particular, el inciso 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, señala que el debido procedimiento administrativo es uno de los principios del procedimiento administrativo. En atención a éste, 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...”* (subrayado agregado).
- 2.3.8 A su vez, el artículo 3.4 de la Ley 27444, sobre los requisitos de validez de los actos administrativos, precisa que: *“El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico”*; y en el artículo 6, sobre la motivación del acto administrativo, señala: *“6.1 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; 6.2 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 le identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto”*; 6.3 *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...”*
- 2.3.9. Abundando en la obligación de la motivación, 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”*
- 2.3.10 Por último, en el Título V, Capítulo II, denominado “Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de la Administración Pública” de la Ley 27444, el artículo 239.4 preceptúa que *“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*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00515-2013-PA/TC

HUAURA

MARCELINA GONZALES ÁLVAREZ

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”.

2.3.11 En el caso de autos, consta de la Resolución 97198-2005-ONP/DC/DL 19990 (f. 3) y del Cuadro de Resumen de Aportaciones (f. 8), que a la demandante se le otorgó la pensión de jubilación adelantada del Decreto Ley 19990, a partir del 1 de enero de 1999.

2.3.12. No obstante, con fecha 20 de diciembre 2011, la ONP emitió la Resolución 16503-2011-ONP/DPR/DL 19990 (f. 60 y 61), mediante la cual declaró la nulidad de la resolución administrativa que le otorgó pensión a la actora y dispone que como consecuencia de la declaratoria de nulidad, la Subdirección de Calificaciones absuelva la solicitud de otorgamiento de pensión de jubilación presentada por la actora, conforme a la normatividad aplicable.

2.3.13. De la Resolución 16503-2011-ONP/DPR/DL 19990, 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 del actor, comprobándose que el Informe de Verificación de fecha 30 de setiembre de 2005 fue realizado por los verificadores Víctor Raul Collantes Anselmo y Mirko Brandon Vásquez Torres, quienes al formar parte de asociaciones delictivas dedicadas a la tramitación de pensiones ante la ONP, 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, conforme 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. Tal situación –según se consigna en la impugnada–, determina que los hechos constitutivos de infracción penal agravan 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. Asimismo, la resolución se sustenta en el Informe 904 -2001-DSO.SI.D/ONP, de fecha 15 de julio de 2011 (f. 119), en el que se determina que la actora percibió indebidamente la pensión y que los hechos antes señalados constituyen evidencia de irregularidad.

2.3.14. En base a lo indicado, la demandada concluye que la resolución administrativa que le otorga a la demandante la pensión de jubilación adelantada, considerando como elemento de prueba para el reconocimiento de aportes el informe de verificación emitido en forma fraudulenta por los verificadores Víctor Raul



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N ° 00515-2013-PA/TC

HUAURA

MARCELINA GONZALES ÁLVAREZ

Collantes Anselmo y Mirko Brandon Vásquez Torres, con fecha 30 de setiembre de 2005 (f. 165), adolece de nulidad al transgredir el ordenamiento jurídico.

2.3.15. De lo anotado se advierte que la entidad demandada sustenta la declaratoria de la nulidad de la resolución que le otorgó pensión a la demandante, en la intervención de Víctor Raul Collantes Anselmo y Mirko Brandon Vásquez Torres, quienes en el Informe de Verificación D.L. 19990, de fecha 30 de setiembre de 2005 (f. 165), consignan que, revisadas las planillas de la empresa López Vera Juan Jesús, se acredita aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones, por el período comprendido entre los años 1973 y 1998.

2.3.16. Así, se concluye que efectivamente el informe de verificación de fecha 30 de setiembre de 1995, efectuado por los verificadores Víctor Collantes Anselmo y Mirko Vásquez Torres, fue determinante para otorgar a la demandante la pensión de jubilación que percibía, pues con las aportaciones que se acreditaron derivadas de su relación laboral con su ex empleador, logró reunir el mínimo requerido para acceder a la pensión de jubilación que se le otorgó.

2.3.17. De la revisión de los actuados se advierte, sin embargo, que la entidad demandada no aporta documentación que acredite que se produjo el hecho en el cual se sustenta la nulidad; esto es, en el caso concreto, el informe o documento que sustente lo expresado en la resolución impugnada. Cabe precisar que si bien es cierto el Informe de Verificación de fecha 30 de setiembre de 1995, fue suscrito por los verificadores Víctor Collantes Anselmo y Mirko Vásquez Torres, quienes fueron condenados por el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de la Corte Superior de Justicia de Huaura, ello no implica, necesariamente, que en el caso específico de la demandante hayan actuado fraudulentamente.

2.3.18. No obstante, se observa de la revisión del expediente administrativo 1210010005 (f. 51 a 183), que con posterioridad a la emisión de la Resolución 16503-2011-ONP/DPR/DL 19990, la ONP procedió a denegar la pensión a la actora como consecuencia de la diligencia de inspección de las planillas realizada al ex empleador, por el periodo comprendido de 1973 a 1998, de la que se obtuvo como resultado el Informe de Verificación suscrito por la verificadora Angela Valda G., de fecha 10 de diciembre de 2007 (f. 135 a 140), en el que se determinó que no se ubicaron los libros de planillas de sueldos y salarios según la comprobación efectuada en el domicilio del mencionado empleador; por lo tanto, se consideró que la actora no cumplía con el requisito mínimo de años de aportaciones para acceder a una pensión de jubilación del Decreto Ley 19990.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 00515-2013-PA/TC

HUAURA

MARCELINA GONZALES ÁLVAREZ

- 2.3.19. En consecuencia, la declaración de nulidad de la pensión de jubilación de la actora contenida en la Resolución 16503-2011-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 20 de diciembre de 2011, pudo haberse sustentado en el Informe de Verificación expedido por la verificadora Angela Valda G , toda vez que fue expedido con anterioridad (10 de diciembre de 2007). En tal sentido, este informe de verificación, al no haber sido incluido entre los argumentos que sustentan el acto de declaración de nulidad, no enerva el hecho de que la referida resolución que declaró la nulidad de la pensión de jubilación de la recurrente se haya expedido sin la correcta motivación, vulnerando el debido proceso
- 2.3.20. Por consiguiente, 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.
- 2.3.21. 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 administrativa cuestionada, los efectos del presente fallo únicamente deben circunscribirse a decretar la nulidad de la misma, a fin de que la ONP motive debidamente su decisión y precise por qué dicha pensión fue declarada nula, pero sin que ello conlleve su restitución, en mérito a lo indicado en el Informe de Verificación señalado en el fundamento 2.3 18. *supra*; en el que, además, se sustentó la Resolución 16503-2011-ONP/DPR.SC/DL 19990 (f. 96), mediante la cual la ONP le deniega a la recurrente la pensión de jubilación adelantada regulada por el Decreto Ley 19990, por no acreditar aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones, conforme al Cuadro de Resumen de Aportaciones (f. 98).
- 2.3.22 En consecuencia, al haberse acreditado la vulneración del derecho a la motivación, integrante del derecho al debido proceso, la demanda debe ser estimada.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N° 00515-2013-PA/TC

HUAURA

MARCELINA GONZALES ÁLVAREZ

HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda, en cuanto al derecho a la debida motivación de las resoluciones administrativas –integrante del derecho al debido proceso–; en consecuencia, **NULA** la Resolución 16503-2011-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 20 de diciembre de 2011, 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

MESÍA RAMÍREZ
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA

Lo que certifico:

OSCAR DIAZ MUNOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL