



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N° 00631-2013-PA/TC

HUAURA

MARCELINA TEODOCIA ANTÚNEZ

QUIJANO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 4 días del mes de abril de 2013 la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los señores magistrados, Vergara Gotelli, Calle Hayen y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Marcelina Teodocia Antúnez Quijano contra la resolución de fojas 285, su fecha 27 de setiembre de 2012, expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Huaura, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

La recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), solicitando que se declare inaplicables tanto la Resolución 966-2008-ONP/DP/DL 19990, de fecha 31 de marzo de 2008, que suspendió el pago de su pensión de jubilación, como la Resolución 12842-2011-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 25 de agosto de 2011, que declaró la nulidad de la Resolución 32535-2006-ONP/DC/DL 19990, de fecha 27 de marzo de 2006, que le otorgó pensión de jubilación adelantada según el régimen del Decreto Ley 19990; y que, por consiguiente, se le restituya su pensión. Asimismo solicita el pago de las pensiones devengadas, los intereses legales, las costas y los costos.

La ONP contesta la demanda y solicita que se la declare infundada, expresando que las resoluciones emitidas son válidas pues se encuentran respaldadas por las disposiciones legales que la facultan para efectuar las acciones de investigación necesarias con relación a los derechos pensionarios, tales como la fiscalización posterior, lo que derivó en una constatación en sede administrativa de indicios razonables de irregularidad mediante un informe de verificación.

El Segundo Juzgado Civil de Huacho, con fecha 3 de julio de 2012, declara fundada la demanda por considerar que la ONP sustenta la nulidad de la resolución de otorgamiento de la pensión con el argumento de que ésta se habría otorgado con la intervención de exfuncionarios procesados y condenados por los delitos de estafa y asociación ilícita sin establecer con certeza qué documentos son fraudulentos o contienen datos inexactos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00631-2013-PA/TC

HUAURA

MARCELINA TEODOCIA ANTÚNEZ
QUIJANO

La Sala Superior competente revoca la apelada y, reformándola, declara improcedente la demanda, por estimar que del informe de verificación de fecha 4 de marzo de 2008, se desprende que los aportes de la actora de 1971 a 1997 fueron suscritos, por el verificador Mirko Vásquez Torres y el supervisor Víctor Collantes Anselmo, sancionados por los delitos de asociación ilícita para delinquir en agravio de la ONP, y que en el procedimiento de fiscalización posterior se pudo advertir del informe de verificación de fecha 5 de diciembre de 2007 que el empleador no cuenta con documento que sustente el inicio de actividades ni con las planillas de sueldos ni otro documento supletorio por extravío.

FUNDAMENTOS

1. Delimitación del petitorio

La recurrente solicita la inaplicación tanto de la Resolución 966-2008-ONP/DP/DL 19990, de fecha 31 de marzo de 2008, que suspendió el pago de su pensión de jubilación, como de la Resolución 12842-2011-ONP/DPR/DL 19990 de fecha 25 de agosto de 2011, que declaró la nulidad de la Resolución 32535-2006-ONP/DC/DL 19990, de fecha 27 de marzo de 2006, que le otorgó pensión de jubilación adelantada según el régimen del Decreto Ley 19990, y que se le restituya el pago de su pensión.

Cabe señalar que 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 deben estar debidamente sustentadas, a efectos de evitar arbitrariedades en la intervención de este derecho.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N.º 00631-2013-PA/TC

HUAURA

MARCELINA TEODOCIA ANTÚNEZ
QUIJANO

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

2.1 Argumentos de la demandante

Manifiesta que la ONP ha mostrado una conducta irregular y abusiva porque sin mediar motivo razonable ha dispuesto la suspensión y nulidad de la resolución de otorgamiento de su pensión, sin brindar oportunidad de defensa, más aún porque nunca ha sido notificada vulnerándose el derecho a un debido proceso.

2.2 Argumentos de la demandada

Sostiene que de las investigaciones y verificaciones basadas en el principio de privilegio de controles posteriores establecido en la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, se ha constatado la irregularidad de la documentación emitida por el empleador de la actora, que fuera presentada para obtener la pensión de jubilación adelantada, la misma que obra en el expediente administrativo.

2.3 Consideraciones del Tribunal Constitucional

La motivación de los actos administrativos

2.3.1 Este Tribunal ha tenido oportunidad de expresar su posición respecto a la motivación de los actos administrativos, señalando 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00631-2013-PA/TC

HUAURA

MARCELINA TEODOCIA ANTÚNEZ
QUIJANO

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/TC, FJ 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.

2.3.2. 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, el cual 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 (...)*".

2.3.3. 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*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 00631-2013-PA/TC

HUAURA

MARCELINA TEODOCIA ANTÚNEZ
QUIJANO

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).

2.3.4. 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"*.

2.3.5. 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 *"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"*.

2.3.6. De la Resolución 32535-2006-ONP/DC/DL 19990, del 27 de marzo de 2006 (f. 3), se desprende que a la demandante se le otorgó pensión de jubilación adelantada con arreglo al Decreto Ley 19990, a partir del 22 de diciembre de 1997

2.3.7. De otro lado, de la Resolución 12842-2011-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 25 de agosto de 2011, que declaró la nulidad de la resolución que le otorgó la pensión de jubilación a la demandante, 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 el informe de verificación de fecha 4 de marzo de 2006 (f. 177) fue realizado por el verificador Mirko Vásquez Torres y el supervisor Víctor Collantes Anselmo, quienes de acuerdo a la sentencia de terminación anticipada expedida por el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de Huaura de la Corte Superior de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00631-2013-PA/TC

HUAURA

MARCELINA TEODOCIA ANTÚNEZ
QUIJANO

Justicia de Huaura, del 24 de junio de 2008 (f. 132), y adicionada por la Resolución 8, del 14 de agosto de 2008 (f. 135 vuelta), fueron condenados por los delitos de estafa y asociación ilícita previstos en los artículos 196.º y 317.º 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 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.

2.3.8. Con base en lo indicado, la impugnada concluye que la Resolución 2627-2006-ONP/DC/DL 19990, del 3 de enero de 2006, que le otorga la pensión de jubilación considerando como elemento de prueba para el reconocimiento de aportes los informes de verificación emitidos por el verificador Mirko Vásquez Torres Víctor Collantes Anselmo y el supervisor Víctor Collantes Anselmo transgrede el ordenamiento jurídico penal y, por ende, adolece de nulidad.

2.3.9. De lo anotado fluye que la entidad demandada sustenta la declaratoria de nulidad de la Resolución 2627-2006-ONP/DC/DL 19990 en la intervención de Víctor Collantes Anselmo y Mirko Vásquez Torres al verificar los aportes que sirvieron de base para su expedición.

2.3.10. De la revisión de los actuados se observa que la entidad previsional ha presentado, además de la resolución cuestionada, las copias simples de 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 de la Resolución 8, del 14 de agosto de 2008. Asimismo, la ONP presenta copia fedatada del expediente administrativo de la recurrente (f. 67 a 198), en el que se aprecia el Informe de Verificación de fecha 4 de marzo de 2006 (f. 177), emitido por el supervisor Víctor Collantes Anselmo y el verificador Mirko Vásquez Torres, con base en los cuales reconoció aportaciones y otorgó pensión de jubilación a la demandante, sin embargo, realizada una verificación posterior, la ONP determinó que la información contenida en el mencionado informe no era fidedigna, puesto que, como se desprende del Informe de Verificación de fecha 5 de diciembre de 2007 (f. 144 y 145), y emitido por otros funcionarios, no se encontraron las aportaciones supuestamente realizadas durante la relación laboral con el empleador Víctor Arturo Gonzales Calderón, razón por la cual la ONP emite la Resolución 80585-2011-ONP/DPR.SC/DL 19990, de fecha 2 de setiembre de 2011 (f. 82), que le deniega la pensión a la actora.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 00631-2013-PA/TC

HUAURA

MARCELINA TEODOCIA ANTÚNEZ
QUIJANO

2.3.11. En tal sentido se aprecia que el acto administrativo cuestionado se encuentra debidamente motivado.

2.3.12. Por consiguiente, no se ha vulnerado el derecho a la motivación de las resoluciones administrativas.

3/ Sobre la afectación del derecho a la pensión (artículo 11 de la Constitución)

3.1. Argumentos de la demandante

Señala que al habersele privado de percibir su pensión de jubilación sin sustento legal, se ha vulnerado su derecho a la pensión.

3.2. Argumentos de la demandada

Sóstiene que no se ha vulnerado el derecho a la pensión de la recurrente al haberse verificado que no reúne los requisitos legalmente previstos para percibir la prestación reclamada.

3.3. Consideraciones del Tribunal Constitucional

3.3.1. En el fundamento 37 de la STC 1417-2005-PA/TC, sobre la base de los alcances del derecho fundamental a la pensión como derecho de configuración legal y de lo expuesto con respecto al contenido esencial y a la estructura de los derechos fundamentales, este Colegiado delimitó los lineamientos jurídicos que permitirán ubicar las pretensiones que, por pertenecer al contenido esencial de dicho derecho fundamental o estar directamente relacionadas a él, merecen protección a través del proceso de amparo.

Así en el literal b) del mismo fundamento, se precisó que *“forman parte del contenido esencial directamente protegido por el derecho fundamental a la pensión, las disposiciones legales que establecen los requisitos para la obtención de un derecho a la pensión. Así, serán objeto de protección en la vía de amparo los supuestos en los que, presentada la contingencia, se deniegue a una persona el reconocimiento de una pensión de jubilación o cesantía, a pesar de haber cumplido los requisitos legales para obtenerla (edad requerida y determinados años de aportación), o de una pensión de*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N.º 00631-2013-PA/TC

HUAURA

MARCELINA TEODOCIA ANTÚNEZ
QUIJANO

invalidez, presentados los supuestos previstos en la ley que determinan su procedencia”.

3.3.2. Cabe señalar que el actor no ha adjuntado documentación que acredite las aportaciones que habría verificado Víctor Collantes Anselmo y desvirtúen los cuestionamientos formulados por la ONP, pues solo obra el Certificado de trabajo del ex empleador Víctor Arturo Gonzales Calderón (f. 191).

3.3.3. Por tanto, no se ha vulnerado el derecho a la pensión del actor.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda por no haberse acreditado la vulneración de los derechos a la debida motivación de las resoluciones administrativas y de la pensión.

Publíquese y notifíquese.

SS.

VERGARA GOTELLI
CALLE HAYEN
ÁLVAREZ MIRANDA

Lo que certifico:



OSCAR ZAPATA ALCÁZAR
SECRETARIO GENERAL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL