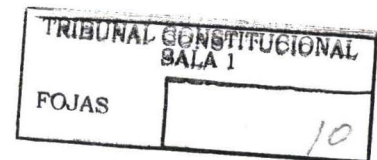




TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01250-2013-PA/TC
HUAURA
LIBERATA BENITA TORRES DE
ESPINOZA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 12 días del mes de julio 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 Liberata Benita Torres de Espinoza contra la resolución de fojas 102, su fecha 23 de enero de 2013, expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Huaura, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

La recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), solicitando que se declare inaplicable la Resolución 1197-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990, del 18 de noviembre de 2008, y que en consecuencia se restituya el pago de la pensión de jubilación que venía percibiendo en virtud de la Resolución 995-2008-ONP/GO/DL 19990, del 5 de febrero de 2008. Asimismo, solicita el pago de las pensiones generadas, intereses legales, costas y costos procesales.

La ONP contesta la demanda y solicita que se la declare infundada, argumentando que de la labor de control posterior se determinó que los documentos con los que la actora había obtenido la prestación adolecían de irregularidades. Asimismo, aduce que se ha configurado la nulidad administrativa de acuerdo con lo previsto en los numerales 1 y 4 del artículo 10 por haber determinado el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de Huaura la existencia de hechos constitutivos de infracción penal que agravan el interés público.

El Primer Juzgado Civil de Huaura, con fecha 28 de agosto del 2012, declara fundada en parte la demanda e improcedente respecto al pago de costas, por estimar que si bien la demandada está facultada para realizar el control posterior, esta decisión se torna arbitraria al comprobarse en autos que no ha presentado ningún documento que demuestre la decisión de suspender el pago de la pensión de la actora.

La Sala Superior competente revoca la apelada y, reformándola, declara infundada la demanda, por considerar que la actora debe probar que sus aportaciones



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SALA I	
FOJAS	



EXP. N.º 01250-2013-PA/TC
HUAURA
LIBERATA BENITA TORRES DE
ESPINOZA

son válidas para revertir lo alegado por la ONP, actividad que no ha realizado en el proceso.

FUNDAMENTOS

1. Delimitación del petitorio

La recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) solicitando la restitución de la pensión de jubilación que se le otorgó de conformidad con el Decreto ley 19990, cuyo pago fue suspendido de manera arbitraria por la demandada.

Evaluada la pretensión planteada según lo dispuesto por el fundamento 107 de la STC 00050-2004-AI/TC y otros acumulados, es menester señalar 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 1417-2005-PA/TC, por lo que corresponde verificar si se ha respetado el derecho al debido procedimiento administrativo, en el que se encuentra comprendido el derecho a una debida motivación.

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.

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

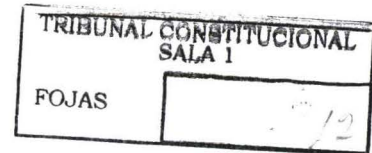
2.1. Argumentos de la demandante

Manifiesta que al suspender la ONP el pago de la pensión jubilación de la cual venía gozando sin haber realizado una investigación particular de su situación, basándose nuevamente en indicios generales, ha vulnerado sus derechos constitucionales al debido proceso y a una debida motivación.

2.2. Argumentos de la demandada



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01250-2013-PA/TC
HUAURA
LIBERATA BENITA TORRES DE
ESPINOZA

Sostiene que suspendió el pago de la pensión de jubilación de la demandante por haberse descubierto que la documentación aportada para el otorgamiento de dicha pensión con la finalidad de acreditar el cumplimiento de los requisitos mínimos, presenta indicios de falsedad, los que se encuentran demostrados con los resultados de la fiscalización posterior dispuesta por la entidad.

2.3 Consideraciones del Tribunal Constitucional

2.3.1. Al resolver la STC 0023-2005-AI/TC, este Tribunal ha expresado en los fundamentos 43 y 48, respectivamente, 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 que, (...) el contenido constitucional del derecho al debido proceso (...) 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*" (énfasis agregado).

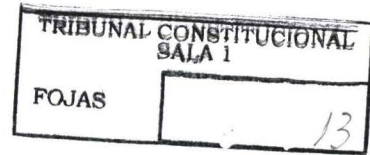
Y con anterioridad ya se había pronunciado para precisar que "*El derecho al debido proceso, y los derechos que contiene son invocables, y, por tanto, están garantizados, no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. Así, el debido proceso administrativo 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 139º de la Constitución (juez natural, juez imparcial e independiente, derecho de defensa, etc.)*" (Cfr. N° 4289-2004-AA/TC fundamento 2).

2.3.2. Respecto a la motivación de los actos administrativos, ha tenido oportunidad de abundar su posición, 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. [...]



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01250-2013-PA/TC
HUAURA
LIBERATA BENITA TORRES DE
ESPINOZA

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/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:

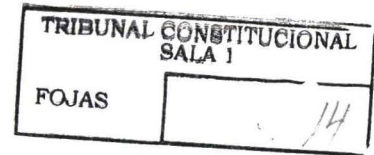
un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo 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.

- 2.3.3. 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, 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 (...)”*.

A su turno los artículos 3.4, 6.1, 6.2 y 6.3 señalan respectivamente que, para su



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01250-2013-PA/TC
HUAURA
LIBERATA BENITA TORRES DE
ESPINOZA

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" (énfasis agregado).

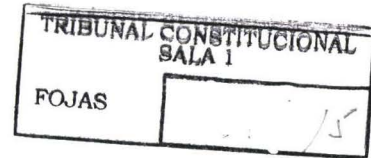
Abundando en la obligación de motivar, incluso cuando se hubiera efectuado una motivación por remisión, el artículo 24.1.1 exige a la Administración que la notificación contenga "el texto íntegro del acto administrativo, incluyendo su motivación".

Por último se debe recordar que 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", señala: "[...]de su régimen laboral o contractual, 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".

- 2.3.4. En el presente caso, se observa de autos que primero la ONP suspende la pensión de jubilación de la actora y sin dilación, declara su nulidad tras considerar que la verificación de los servicios prestados para su empleador Ángel Mendoza Espinoza fue efectuada por los denunciados Víctor Raúl Collantes Anselmo y Mirko Vásquez Torres. Conforme puede observarse del expediente administrativo que corre adjunto (a cuya numeración se aludirá en el presente fundamento), después de que la emplazada denegara la pensión de jubilación a la actora (f. 43) esta impugnó tal decisión (f. 51) que fue declarada infundada (f. 62), decisión que al ser también impugnada (f. 70) fue declarada fundada mediante Resolución 995-2008-ONP/GO/DL 19990 (f. 128), otorgando



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01250-2013-PA/TC
HUAURA
LIBERATA BENITA TORRES DE
ESPINOZA

la
a la demandante pensión de jubilación adelantada, para lo cual se efectúan diversas verificaciones (en las que no intervienen los sentenciados). Ahora bien, mediante Resolución de la Dirección de Servicios Operativos de fecha 5 de noviembre de 2008 (f. 157), se dispone dar inicio al procedimiento de fiscalización posterior a la documentación de los pensionistas que aparecen en el documento denominado Anexo I, en el que aparece el nombre de la actora (f. 152). Sin más trámite la ONP expide la Resolución 1197-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990 (f. 162) suspendiendo el pago de la pensión de jubilación, y prontamente sin más documentos que los presentados por la actora, desestima sus impugnaciones (ff. 173, 186, 191 y 214), expidiendo rápidamente sin realizar ninguna actuación la Resolución 136-2011-GG/ONP que declara nulas las resoluciones expedidas durante el trámite de la solicitud de la pensión de la actora y dispone que la Administración resuelva la solicitud de otorgamiento de pensión (f. 233), petición que es denegada por Resolución 5845-2012-ONP/SC/DL 19990 (f. 265).

- 2.3.5. Fluye de lo expuesto que la ONP sustenta la declaración de suspensión y posterior nulidad de la pensión de la demandante en la intervención de los denunciados en la primera verificación que se efectúa al solicitar la actora el acceso a una pensión de jubilación del Decreto Ley 19990, sin aportar documentación que acredite dolo en tal intervención, evidenciándose de esta forma una actuación arbitraria por parte de la ONP.
- 2.3.6. En consecuencia, se ha acreditado la vulneración del derecho a la motivación, integrante del derecho al debido proceso.

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

3.1. Argumentos de la demandante

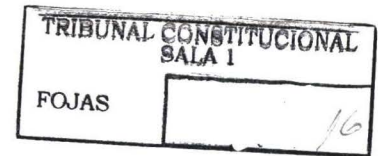
f
Alega que al haber sido privada injustificadamente de percibir el ingreso necesario para su subsistir, se ha vulnerado su derecho a la pensión.

3.2. Argumentos de la demandada

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01250-2013-PA/TC
HUAURA
LIBERATA BENITA TORRES DE
ESPINOZA

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 respecto del contenido esencial y la estructura de los derechos fundamentales, este Colegiado estableció los lineamientos jurídicos que permitirán determinar las pretensiones que, por pertenecer al contenido esencial dicho derecho fundamental o estar directamente relacionadas con 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 invalidez, presentados los supuestos previstos en la ley que determinan su procedencia”*.

3.3.2 En consecuencia y conforme a lo anotado en los fundamentos precedentes, habiéndose producido la vulneración del derecho a la debida motivación –integrante del derecho fundamental al debido proceso– al declarar la emplazada la suspensión y la posterior nulidad de las resoluciones administrativas que otorguen la pensión de jubilación de la demandante, ha afectado su derecho a la pensión toda vez que la ha privado del goce de dicha prestación.

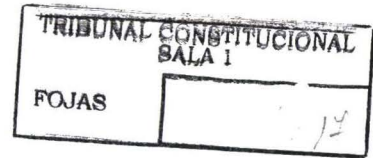
4. Efectos de la presente sentencia

Acreditándose en autos la vulneración del derecho a la debida motivación –integrante del derecho fundamental al debido proceso– y del derecho a la pensión, se debe ordenar el pago de las pensiones devengadas desde abril de 2011 y los intereses legales de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1246 del Código Civil; conforme al artículo 56 del Código Procesal Constitucional disponer el abono de los costos procesales y declarar improcedente el pago de costas.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01250-2013-PA/TC
HUAURA
LIBERATA BENITA TORRES DE
ESPINOZA

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda porque se ha acreditado la vulneración de los derechos a la pensión y a la motivación de las resoluciones administrativas; en consecuencia, **NULAS** las Resoluciones 5845-2012-ONP/DPR.SC/DL 19990; 136-2011-GG/ONP y 1197-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración ordena que la ONP cumpla con restituir el pago de la pensión de jubilación de la demandante, conforme a los fundamentos de la presente sentencia, con el abono de las pensiones generadas, los intereses legales y los costos procesales.
3. Declarar **IMPROCEDENTE** el pago de costas.

Publíquese y notifíquese.

SS.

VERGARA GOTELLI
CALLE HAYEN
ÁLVAREZ MIRANDA

Lo que certifico:

.....
OSCAR DÍAZ MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL