



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02885-2012-PA/TC

PIURA

MARÍA JOSEFA BANCAYAN MOSCOL

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 19 días del mes de septiembre de 2012, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Beaumont Callirgos, Mesía Ramírez y Eto Cruz, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña María Josefa Bancayan Moscol contra la resolución expedida por la Segunda Sala Especializada Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, de fojas 119, su fecha 6 de junio de 2012, 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 513-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 31 de marzo de 2011, que suspende la pensión de jubilación del régimen especial del Decreto Ley 19990 que venía percibiendo; así como la Resolución 484-2011-ONP/DSO/DL 19990, de fecha 7 de setiembre de 2011, que declara infundado su recurso de apelación; y que en consecuencia, se restituya la pensión de jubilación que se le otorgó mediante Resolución 2838-2005-ONP/DC/DL19990.

La emplazada contesta la demanda expresando que la suspensión de la pensión de la demandante no se ha debido a un acto arbitrario de la Administración sino, que por el contrario, se ha sustentado en evidencias referentes a que dicha pensión habría sido obtenida con documentación fraudulenta.

El Quinto Juzgado Especializado Civil de Piura, con fecha 12 de marzo de 2012, declara infundada la demanda, por estimar que la entidad emplazada ha identificado los documentos que califica de irregulares y que sirvieron de sustento para otorgar la pensión de jubilación de la accionante, y que la alegación de poseer derechos adquiridos presupone que estos hayan sido obtenidos conforme a ley, toda vez que el error no genera derechos.

La Sala Superior competente confirma la apelada por considerar, además, que del resolutivo cuestionado que resuelve la apelación se puede advertir que la demandante, respecto del informe grafotécnico, se limita a señalar que los documentos fueron presentados para el otorgamiento de su pensión, que son válidos y que son reconocidos por la emplazada en su oportunidad.

En su recurso de agravio constitucional la demandante refiere que con los resolutivos cuestionados se han violado sus derechos de defensa, a la debida motivación, y por ende se ha afectado su garantía al debido proceso y a la pensión; y que las instancias inferiores no han tenido en cuenta la jurisprudencia del Tribunal



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02885-2012-PA/TC

PIURA

MARÍA JOSEFA BANCAYAN MOSCOL

Constitucional.

FUNDAMENTOS

1. Delimitación del petitorio

La recurrente solicita que se declare inaplicables tanto la Resolución 513-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990, como la Resolución 484-2011-ONP/DSO/DL 19990, por cuanto suspenden el pago de la pensión de jubilación especial que venía gozando en mérito de la Resolución 2838-2005-ONP/DC/DL19990, por lo que se deberá ordenar que se repongan las cosas al estado anterior de la afectación, y que, en consecuencia, se disponga que la empleada le restituya el pago de dicha pensión de jubilación.

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; 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 administrativo (motivación), garantizado constitucionalmente en la aplicación por extensión del inciso 3., del artículo 139 de la Constitución

2.1. Argumentos de la demandante

Considera en su demanda que su pensión de jubilación fue suspendida ilegalmente.

En su recurso de agravio constitucional argumenta que ese han violado sus derechos de defensa, a la debida motivación, y por ende se ha afectado su garantía al debido proceso y a la pensión, mientras que las instancias inferiores no han tenido en cuenta los criterios expuestos por el Tribunal Constitucional en circunstancias similares.

2.2. Argumentos de la demandada

Refiere que el acto administrativo mediante el cual se procedió a suspender la pensión ha sido dictado conforme al ordenamiento jurídico y en mérito a los facultades de fiscalización de que está investida, y se ha comprobado que existen elementos de irregularidad mediante un informe grafotécnico que demuestra que los documentos presentados por la pensionista, comparados con documentos de otros beneficiados demuestran uniprocedencia, es decir redactados en una misma máquina de escribir.



2.3. Consideraciones del Tribunal Constitucional

2.3.1. 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.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, fundamento 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02885-2012-PA/TC

PIURA

MARÍA JOSEFA BANCAYAN MOSCOL

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 (...)”*.

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 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).

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 serán pasibles de sanción *“Las autoridades y personal al servicio de las entidades, independientemente de su régimen laboral o contractual, [que] 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”*.

2.2. En el presente caso, mediante Resolución 2838-2005-ONP/DC/DL 19990 (f. 7), se le otorgó a la recurrente pensión de jubilación en el régimen especial conforme al Decreto Ley 19990, a partir del 31 de diciembre de 1989, en virtud de sus 14 años de aportaciones.

2.2.7. De otro lado, de las resoluciones cuestionadas (ff. 10 a 13), consta que la pensión de jubilación de la actora fue suspendida debido a que al dar *“inicio*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02885-2012-PA/TC

PIURA

MARÍA JOSEFA BANCAYAN MOSCOL

al procedimiento de Fiscalización Posterior de los expedientes administrativos de pensionamiento correspondientes al Régimen del Decreto Ley N° 19990 – Sistema Nacional de Pensiones;” al ubicar el expediente de la demandante, “se emitió el Informe Grafotécnico N° 005-2008-SAACI/ONP, de fecha 8 de mayo de 2008, de folios 120 a 124, mediante el cual, se efectuó un análisis comparativo de la Declaración Jurada, de folios 67, atribuida al empleador Cooperativa Agraria de Producción El Progreso Ltda. N° 200, San Lorenzo – Tambogrande con las Liquidaciones de los Beneficios Sociales y Certificados de Trabajo inserto en otros expedientes administrativos (...) advirtiéndose coincidencias tipográficas en cuanto a su diseño, calibre, interlineado y defectos de impresión, permitiendo establecer que dichos documentos atribuidos a diferentes empleadores, han sido dactilografados por una misma máquina de escribir mecánica, constituyendo uniprocedencia mecanográfica; en consecuencia, dicho documento reviste la calidad de irregular” .

- 2.3.8. De la revisión de los actuados, se observa que la entidad previsional no ha aportado documentación que acredite que se produjo el hecho en el cual se sustenta la suspensión; esto es, que en el caso concreto de la accionante el informe grafotécnico con los documentos que evidencien la acción fraudulenta y la irregularidad de los documentos presentados para obtener la pensión de jubilación, es decir, presentando documentos adulterados o falsificados con el propósito de acreditar aportaciones inexistentes.
- 2.3.9. 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”*.
- 2.3.10. En ese sentido, se evidencia que la resolución cuestionada resulta manifiestamente arbitraria, dado que declara la suspensión de un acto administrativo 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.

Por lo expuesto, este Tribunal declara que en el presente caso se encuentra probada la violación del derecho a la motivación, comprendido en el derecho al debido proceso establecido en el inciso 5., del artículo 139 de la Constitución, aplicado por extensión al procedimiento administrativo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02885-2012-PA/TC

PIURA

MARÍA JOSEFA BANCAYAN MOSCOL

3. Sobre la afectación del derecho a la pensión protegido por el artículo 11 de la Constitución

3.1. Argumentos de la demandante

Al haber sido expedidos los resolutivos cuestionados contraviniendo el ordenamiento jurídico, han lesionado su derecho constitucional a una pensión justa, legítima y legalmente ganada, se debe restituir su derecho constitucional trasgredido.

3.2. Argumentos de la demandada

Siendo que el artículo 12 de la Constitución establece que los fondos y las reservas de la seguridad social, por lo que sus recursos se aplican en la forma y bajo la responsabilidad que señala la ley, por lo que conforme al ordenamiento legal vigente, viene realizando su labor de fiscalización posterior, lo que se ha materializado en la expedición de los resolutivos cuestionados.

3.3. Consideraciones del Tribunal Constitucional

3.3.1. La Constitución ha previsto en su artículo 11 el derecho fundamental a la pensión de jubilación, siendo regulado su acceso de conformidad con el Decreto Ley 19990, para lo cual se han establecido requisitos tanto concernientes a la edad como a un determinado tiempo de aportes que tienen relación tanto con el trabajo desarrollado en forma dependiente, en la que es obligación del empleador efectuar las retenciones correspondientes y abonarlas a la entidad previsional, así como el trabajo desarrollado en forma independiente que determina que sea el propio trabajador quien efectúe los aportes.

3.3.2. En el presente caso, si bien la emplazada cuenta con las atribuciones para la constatación pre y post del cumplimiento de los requisitos para que los pensionistas accedan a una pensión de jubilación; empero, las debe ejercer en estricto respeto a los derechos fundamentales, a fin de no actuar con arbitrariedad al denegar o, como en el presente caso, suspender el pago de una pensión de jubilación.

3.3.3. Como se ha quedado demostrado, al proceder a suspender la pensión de jubilación de la demandante, la entidad previsional lo ha hecho violando el debido proceso y con ello ha quedado demostrado que ha actuado arbitrariamente, afectando el derecho fundamental a la pensión.

Por lo expuesto, este Tribunal declara que en el presente caso se violó el derecho a la pensión reconocido en el artículo 11 de la Constitución.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02885-2012-PA/TC

PIURA

MARÍA JOSEFA BANCAYAN MOSCOL

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 al debido proceso y a la pensión; en consecuencia, **NULA** la Resolución 513-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990, así como la Resolución 484-2011-ONP/DSO/DL 19990.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior de la vulneración de los derechos, ordena que la demandada cumpla con restituir la pensión de jubilación de la accionante y con pagar las pensiones generadas conforme a los fundamentos de la presente, más los intereses legales y los costos procesales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**BEAUMONT CALLIRGOS
MESÍA RAMÍREZ
ETO CRUZ**

Lo que certifico.

.....
OSCAR DIAZ MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL