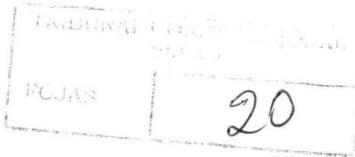




TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03518-2012-PA/TC

HUAURA

CARMEN CLORINDA ROMERO
CHAGRAY VDA. DE LA ROSA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 22 días del mes de noviembre de 2012 la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Urviola Hani, Vergara Gotelli y Calle Hayen, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Carmen Clorinda Romero Chagray Vda. de la Rosa contra la resolución expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Huaura, de fojas 242, su fecha 22 de junio de 2012, que declara 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 4922-2008-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 4 de noviembre de 2008, mediante la cual se dispuso la nulidad de su pensión de jubilación adelantada según el régimen establecido por el Decreto Ley 19990; y que, en consecuencia, se restituya el pago de la referida pensión. Asimismo, solicita el abono de los devengados y los intereses legales correspondientes.

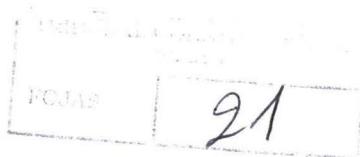
Considera que se han vulnerado sus derechos constitucionales al debido proceso, a la defensa previa y a una debida motivación porque la emplazada ha declarado la nulidad de la resolución que le otorgaba la pensión de jubilación sin haber realizado una investigación particular de su situación, basándose en indicios generales; y su derecho a la pensión por haberse privado del medio que le permite solventar su subsistencia.

La emplazada contesta la demanda manifestando que se declaró la nulidad de la pensión de jubilación de la actora toda vez que los documentos que presentó para obtener su derecho resultaban irregulares.

El Segundo Juzgado Civil de Huaura, con fecha 26 de octubre de 2011, declara infundada la demanda por estimar que la ONP declaró la nulidad de la pensión de la demandante al detectar irregularidades en el otorgamiento de dicha prestación, por lo que únicamente se limitó a cumplir con sus funciones de fiscalización y control



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03518-2012-PA/TC

HUAURA

CARMEN CLORINDA ROMERO

CHAGRAY VDA. DE LA ROSA

posterior; y que de otro lado, la actora no ha acreditado las aportaciones efectuadas con medio de prueba alguno, conforme a lo establecido en la STC 04762-2007-PA/TC.

La Sala Superior competente confirma la apelada por los mismos fundamentos.

FUNDAMENTOS

1. Delimitación del petitorio

La recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), solicitando que se declare inaplicable la Resolución 4922-2008-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 4 de noviembre de 2008, mediante la cual se declaró la nulidad de su pensión de jubilación adelantada según el régimen establecido por el Decreto Ley 19990; y que, en consecuencia, se restituya el pago de la referida pensión. Asimismo, solicita el abono de los devengados y los intereses legales correspondientes.

Considera que se ha declarado la nulidad de la resolución administrativa que le otorgó la pensión, sin haber efectuado una investigación particular de su expediente, afectándose sus derechos constitucionales al debido proceso, a la defensa previa, a una debida motivación y a la pensión.

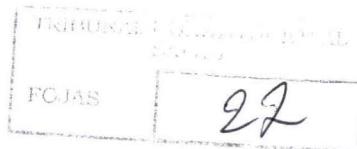
Evaluada la pretensión planteada según lo dispuesto por el fundamento 107 de la STC 00050-2004-AI/TC y otros acumulados, conviene expresar que el derecho a no ser privado arbitrariamente de la pensión constituye un elemento del contenido esencial del derecho a la pensión, el cual encuentra protección 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 el derecho a la defensa y 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; se verificará si efectivamente la demandante reúne los requisitos para percibir la pensión de jubilación que le fue otorgada, o en su defecto, si alcanza otra prestación pensionaria.

Debe precisarse que no será materia de evaluación el derecho de defensa invocado por la accionante pues no se advierte de autos que luego de la expedición de la Resolución



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03518-2012-PA/TC

HUAURA

CARMEN CLORINDA ROMERO

CHAGRAY VDA. DE LA ROSA

4922-2008-ONP/DPR/DL 19990 se haya pretendido impugnar la mencionada decisión administrativa sino que por el contrario es la actora quien acude directamente a la vía del amparo a cuestionar la precitada resolución.

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

2.1 Argumentos de la demandante

Manifiesta que mediante la Resolución 27849-2006-ONP/DC/DL 19990, de fecha 13 de marzo de 2006 (f. 4), se le otorgó pensión de jubilación adelantada conforme al Decreto Ley 19990, al haber acreditado 26 años y 10 meses de aportaciones.

Sin embargo, consta de la Resolución 4922-2008-ONP/DPR/DL 19990 (f. 2), que la ONP decidió declarar la nulidad de la resolución que le otorgó la pensión de jubilación a la actora, en razón de que el informe de verificación de fecha 22 de abril de 2005 fue realizado por los verificadores Víctor Collantes Anselmo y Mirko Brandon Vásquez Torres, 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.

Considera que los argumentos esgrimidos por la ONP son generales pues no se ha efectuado una investigación particular de su caso.

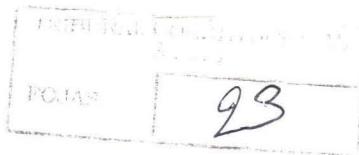
2.2 Argumentos de la demandada

Sostiene que ha declarado nulo el goce de la pensión de jubilación adelantada de la demandante por haberse descubierto que la documentación presentada para acreditar el cumplimiento de los requisitos mínimos para obtenerla tiene indicios de falsedad.

En ese sentido, considera que su actuación se funda en su facultad de fiscalización posterior, alegando que el informe de verificación de fecha 22 de abril de 2005 fue realizado por los verificadores Víctor Collantes Anselmo y Mirko Brandon Vásquez Torres, quienes de acuerdo a la sentencia de terminación anticipada



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03518-2012-PA/TC

HUAURA

CARMEN CLORINDA ROMERO

CHAGRAY VDA. DE LA ROSA

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.

2.3 Consideraciones del Tribunal Constitucional

2.3.1. Al resolver la STC 0023-2005-PI/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 pre establecido, 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" (destacado 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.º 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

FOLIO DE CEDULA DE LA CAZA
FECHAS 24



EXP. N.º 03518-2012-PA/TC

HUAURA

CARMEN CLORINDA ROMERO

CHAGRAY VDA. DE LA ROSA

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, F.J. 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en las SSTC 294-2005-PA/TC, 5514-2005-PA/TC, entre otras.).

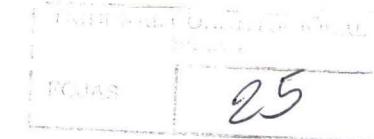
Adicionalmente se ha determinado en la STC 8495-2006-PA/TC que:

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. 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 (...)*”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03518-2012-PA/TC

HUAURA

CARMEN CLORINDA ROMERO

CHAGRAY VDA. DE LA ROSA

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).

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 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]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*”.

- 2.3.4. En el presente caso, la emplazada considera que la resolución que le otorga la pensión de jubilación a la demandante es nula por cuanto se ha tomado 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. En efecto, en el quinto considerando de la resolución impugnada la demandada sostiene que “*de la revisión efectuada al expediente administrativo se aprecia el Informe de Verificación de fecha 22 de abril de*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PEJAS 26



EXP. N.º 03518-2012-PA/TC

HUAURA

CARMEN CLORINDA ROMERO

CHAGRAY VDA. DE LA ROSA

2005, realizado por los verificadores Víctor Raúl Collantes Anselmo y Mirko Brandon Vásquez Torres, quienes supuestamente revisaron los Libros de planillas de salarios para extractar aportes al Sistema Nacional de Pensiones” (resaltado agregado).

- 2.3.5. Sin embargo, se desprende de la solicitud de pensión de jubilación obrante a fojas 185 que la actora solicitó su pensión el *14 de febrero de 2006*, por lo que no es posible que la verificación se haya llevado a cabo el 22 de abril de 2005 como sostiene la ONP. De otro lado, tampoco obran informes elaborados por peritos grafotécnicos con los cuales se pueda tener certeza sobre la irregularidad de la documentación presentada por la actora para obtener su pensión.
- 2.3.6. Asimismo se observa que la emplazada ha omitido consignar el informe de verificación elaborado por los verificadores Víctor Raúl Collantes Anselmo y Mirko Brandon Vásquez Torres, que habría servido de base para la expedición de la resolución administrativa que declara la nulidad de la pensión. En tal sentido, la resolución que declaró la nulidad de la pensión de jubilación de la actora se ha expedido sin la correcta motivación, vulnerando el derecho al debido proceso, pues como se precisó anteriormente, el informe que sirvió de base para la nulidad de la pensión no estaba referido al caso específico de la actora, ya que fue expedido con anterioridad a la solicitud de la pensión.
- 2.3.7. Es importante señalar que si bien no puede soslayarse el hecho de que han existido numerosos casos de fraude en materia pensionaria, y que la erradicación de dichas malas prácticas es una obligación ineludible por parte de la ONP, en ningún caso las labores de fiscalización pueden menoscabar los derechos fundamentales de los particulares ni los principios básicos sobre los que se cimienta el Estado constitucional de derecho, incluso cuando se observen conductas con probables vicios de ilicitud, en cuyo caso resulta necesario que la solución decretada pondere los bienes constitucionales comprometidos.
- 2.3.8. 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

La demandante señala que al privarse injustificadamente de percibir el ingreso que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

RECIBIDO EN DIAZ 27
FOLIO 27



EXP. N.º 03518-2012-PA/TC
HUAURA
CARMEN CLORINDA ROMERO
CHAGRAY VDA. DE LA ROSA

le sirve para su subsistencia, se ha vulnerado su derecho a la pensión.

3.2 Argumentos de la demandada

La emplazada sostiene 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

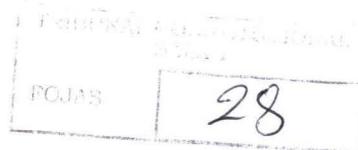
- 3.3.1. En el fundamento 37 de la STC 1417-2005-PA/TC, sobre la base de los alcances del derecho fundamental a la pensión como derecho de configuración legal y de lo expuesto a propósito del contenido esencial y la estructura de los derechos fundamentales, este Colegiado delimitó los lineamientos jurídicos que permitirán ubicar las pretensiones que, por pertenecer al contenido esencial 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 “*forma 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, será 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. Conforme a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 44 del Decreto Ley 19990, para que una asegurada perciba la pensión de jubilación adelantada requiere acreditar 50 años de edad y 25 años de aportaciones.
- 3.3.3. En el presente caso, a fojas 180 y 181 de autos obran la liquidación de beneficios sociales y el certificado de trabajo expedidos por la empresa Servicios Generales del Norte S.R.L., en los que se indica que la actora laboró desde el 1 de marzo de 1966 hasta el 31 de diciembre de 1992; así como la resolución 27849-2006-ONP/DC/DL 19990 del 13 de marzo de 2006, la hoja de liquidación (f. 160) y el cuadro resumen de aportes (f. 162), documentos de los cuales fluye que en su oportunidad se otorgó pensión de jubilación a la actora al haber acreditado 26



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03518-2012-PA/TC

HUAURA

CARMEN CLORINDA ROMERO

CHAGRAY VDA. DE LA ROSA

años y 10 meses de aportes durante el procedimiento administrativo pensionario.

- 3.3.4. Al respecto obra el Informe de Plantilla Inubicable de fecha 27 de febrero de 2006 (f. 173), en el que Víctor Raúl Collantes Anselmo y Mirko Brandon Vásquez Torres consignan que en la dirección de la empleadora de la demandante, Servicios Generales del Norte S.R.Ltda., *desconocen a la trabajadora y que no cuentan con planillas por extravío*. Asimismo, en el Reporte del Ingreso de Resultados de Verificación (f. 176), de fecha 6 de marzo de 2006, evacuado a partir del documento precitado se precisa que “*no se ubicó información de la solicitante para el empleador requerido en los períodos solicitados en el sistema host ni en las demás fuentes (...) vecinos desconocen ubicación actual*”.
- 3.3.5. Asimismo, mediante Informe 067-2008-DSO-SI/ONP, del 31 de diciembre de 2008 (f. 123), la Subdirección de Inspección y Control de la ONP concluyó que la liquidación de beneficios sociales presentada por la demandante es irregular y carente de valor para considerarse documento supletorio en la acreditación de aportes al Sistema Nacional de Pensiones, por presentar inconsistencias.
- 3.3.6. En consecuencia este Colegiado estima que estos hechos controvertidos deberán dilucidarse en un proceso más lato que cuente con etapa probatoria, de conformidad con lo establecido en el artículo 9 del Código Procesal Constitucional, por lo que queda expedita la vía para acudir al proceso a que hubiere lugar.

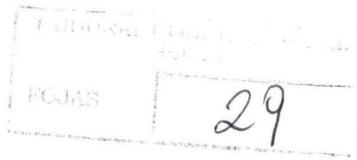
4. Efectos de la sentencia

De los fundamentos precedentes cabe concluir que ha quedado acreditado que se ha vulnerado el derecho a la motivación, integrante del derecho al debido proceso, y que al existir hechos controvertidos debe declararse improcedente la demanda en cuanto a la vulneración del derecho a la pensión.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03518-2012-PA/TC
HUAURA
CARMEN CLORINDA ROMERO
CHAGRAY VDA. DE LA ROSA

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** en parte la demanda al haberse acreditado la vulneración del derecho al debido proceso; en consecuencia, **NULA** la Resolución 524-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990, a fin de que la entidad demandada emita una nueva resolución debidamente motivada pero sin que ello conlleve la restitución de la citada pensión.
2. **IMPROCEDENTE** en cuanto a la vulneración del derecho a la pensión de la demandante, sin perjuicio de lo cual queda expedita la vía para acudir al proceso a que hubiere lugar.

Publíquese y notifíquese.

SS.

URVIOLA HANI
VERGARA GOTELLI
CALLE HAYEN

Lo que certifico:

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