



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	SALA 2
FOJAS	115



EXP. N.º 03589-2012-PA/TC

ICA

JORGE CABRERA ROBLES

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 22 días del mes de octubre 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 don Jorge Cabrera Robles contra la resolución expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Ica, de fojas 135, su fecha 25 de junio de 2012, que declara improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) solicitando que se declare inaplicable la Resolución 1164-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 7 de julio de 2011, mediante la cual se dispuso la suspensión de su pensión de jubilación adelantada del régimen 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.

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

El Segundo Juzgado Civil de Ica, con fecha 29 de febrero de 2012, declara infundada la demanda, por estimar que la ONP declaró la suspensión de la pensión del 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 posterior.

La Sala Superior competente, revocando la apelada, declara improcedente la demanda, considerando que la controversia debe ser dilucidada en un proceso más lato que cuente con etapa probatoria, conforme a lo establecido en el artículo 9 del Código Procesal Constitucional.

FUNDAMENTOS

1. Delimitación del petitorio



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
SALA 2
FOJAS 16



EXP. N.º 03589-2012-PA/TC

ICA

JORGE CABRERA ROBLES

El recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) solicitando que se declare inaplicable la Resolución 1164-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 7 de julio de 2011, mediante la cual se dispuso la suspensión de su pensión de jubilación adelantada del régimen 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 suspensión de su pensión sin haber efectuado una investigación particular de su expediente, afectándose sus derechos constitucionales al debido proceso, a la defensa previa y 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, 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 01417-2005-PA/TC, por lo que corresponde verificar si en el caso 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, 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 del demandante

Manifiesta que mediante la Resolución 13487-2004-ONP/DC/DL 19990, de fecha 24 de febrero de 2004 (f. 4), se le otorgó pensión de jubilación adelantada conforme al Decreto Ley 19990, al haber acreditado 30 años y 3 meses de aportaciones.

Sin embargo, a través de la Resolución 1164-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990 (f. 6), la ONP decidió declarar la suspensión de su pensión de jubilación, a partir de setiembre de 2011, sobre la base de los argumentos esgrimidos en el Informe Grafotécnico 185-2008-SAACI/ONP de fecha 11 de julio de 2008, y contenidos en los considerandos de tal resolución, según los cuales se habría constatado la irregularidad de los certificados de trabajo y liquidaciones de beneficios sociales que sirvieron de sustento para el otorgamiento de la pensión de jubilación.



EXP. N.º 03589-2012-PA/TC

ICA

JORGE CABRERA ROBLES

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 suspensión de la pensión de jubilación sin motivar de manera suficiente la resolución que dispone la suspensión, así como su derecho a la pensión, por haberse privado del medio que le permite solventar su subsistencia.

2.2. Argumentos de la demandada

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

Manifiesta que mediante Informe Grafotécnico 185-2008-SAACI/ONP, se efectuó un análisis comparativo entre los certificados de trabajo y liquidaciones de beneficios sociales atribuidos a los empleadores Negociación Agrícola Santa Isabel – Hacienda Chiquerillo, Fundo Las Mercedes de Elías Murgía Enrique Gaspar y Cooperativa Agraria de Trabajadores “Cabildo” Ltda., con diversos documentos atribuidos tanto a los mismos como a otros empleadores, estableciéndose que existía uniprocedencia mecanográfica, es decir, que dichos documentos provenían de una misma máquina de escribir mecánica, por lo que se pudo concluir que los documentos que sirvieron para reconocer al asegurado 30 años y 3 meses de aportaciones presentaban la calidad de irregulares.

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 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*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
SALA 2
FOJAS 018



EXP. N.º 03589-2012-PA/TC

ICA

JORGE CABRERA ROBLES

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-PA/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. [...] 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 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”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	SOLICITUD
FOJAS	009



EXP. N.º 03589-2012-PA/TC

ICA

JORGE CABRERA ROBLES

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 (...)*”.

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 motivación, 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, ubicado 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, 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*”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
SALA 2
FOJAS 010



EXP. N.º 03589-2012-PA/TC

ICA

JORGE CABRERA ROBLES

- 2.3.4. En el presente caso, se advierte que la emplazada suspende la pensión de jubilación del actor por considerar que los certificados de trabajo y liquidaciones de beneficios sociales atribuidos a los empleadores Negociación Agrícola Santa Isabel – Hacienda Chiquerillo, Fundo Las Mercedes de Elías Murgía Enrique Gaspar y Cooperativa Agraria de Trabajadores “Cabildo” Ltda., y que sirvieron de base para el otorgamiento de la pensión de jubilación del demandante, presentaban irregularidades, pues al haberse efectuado un análisis comparativo entre dichos documentos y otros atribuidos tanto a los mismos como a otros empleadores, mediante el Informe Grafotécnico 185-2008-SAACI/ONP se determinó que existía uniprocedencia mecanográfica, es decir, que dichos documentos provenían de una misma máquina de escribir mecánica.
- 2.3.5. De lo anterior se advierte que la ONP sustenta la declaración de suspensión de la pensión de jubilación del demandante en la irregularidad de los documentos mencionados en el fundamento precedente, que sirvieron de base para el otorgamiento de la referida pensión, al verificarse los aportes consignados en los mismos.
- 2.3.6. No obstante, 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, no ha cumplido con adjuntar el Informe Grafotécnico 185-2008-SAACI/ONP, ni ningún otro documento en el que consten los alegatos de la demandada.
- 2.3.7. En orden a lo indicado, y siguiendo el criterio recaído en la STC 0086-2011-PA/TC (fundamento 6), aplicable *mutatis mutandi* se 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*”.
- 2.3.8. En ese sentido, se evidencia que la resolución cuestionada de autos adolece de motivación deficiente, dado que al no obrar en autos el expediente administrativo ni el Informe Grafotécnico 185-2008-SAACI/ONP, ni ningún otro documento probatorio de la conducta ilícita mencionada en la indicada resolución, no es posible determinar con detalle en qué consistieron o cuáles



EXP. N.º 03589-2012-PA/TC

ICA

JORGE CABRERA ROBLES

fueron los hechos fraudulentos cometidos, razones por las cuales resulta una decisión arbitraria, que no contiene fundamento suficiente y que se encuentra sustentada en términos genéricos.

- 2.3.9. 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 del demandante

El demandante aduce que al privarse injustificadamente de percibir el ingreso que 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 del 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*”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	SALA 2
FOJAS	012



EXP. N.º 03589-2012-PA/TC

ICA

JORGE CABRERA ROBLES

- 3.3.2. En tal sentido 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 haberse declarado la suspensión de la pensión de jubilación del demandante, se ha afectado su derecho a la pensión, toda vez que se le ha privado del goce de dicha prestación.

4. Efectos de la sentencia

Acreditándose en autos la vulneración del derecho a la debida motivación –parte del derecho fundamental al debido proceso- y del derecho a la pensión, se debe ordenar el pago de las pensiones dejadas de percibir desde setiembre de 2011, los intereses legales y los costos procesales conforme al artículo 56 del Código Procesal Constitucional.

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 del derecho al debido proceso y a la pensión; en consecuencia, **NULA** la Resolución 1164-2011-ONP/DSO.SI/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 del accionante y con pagar las prestaciones pensionarias conforme a los fundamentos de la presente, desde setiembre de 2011, 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