



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03590-2012-PA/TC

ICA

MARTHA FLOR CÓRDOVA DE DE LA
CRUZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 14 días del mes de diciembre de 2012, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los señores magistrados Urviola Hani, Vergara Gotelli y Calle Hayen pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Martha Flor Córdova de de la Cruz contra la resolución de fojas 290, su fecha 28 de junio de 2012, expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Ica, 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 392-2007-GO.DP/ONP, de fecha 14 de junio de 2007, mediante la cual se dispuso la suspensión de su pensión de jubilación otorgada según el Decreto Ley 19990, y que en consecuencia, se restituya el pago de la referida pensión. Asimismo, solicita el pago de los devengados y los intereses legales correspondientes.

La emplazada contesta la demanda señalando que en el ejercicio de su facultad de fiscalización posterior se determinó que, en el caso de la recurrente, existen indicios de fraude y accionar ilícito en la información y documentación presentada para sustentar el otorgamiento de la pensión de jubilación que reclama.

El Tercer Juzgado Civil de Ica, con fecha 29 de diciembre de 2011, declara infundada la demanda por considerar que, al haberse acreditado que los documentos presentados por la demandante para sustentar sus aportaciones son falsos, el acto de suspensión de su pensión no es arbitrario.

La Sala Superior competente confirma la apelada por el mismo fundamento.

FUNDAMENTOS

1. Delimitación del petitorio

La recurrente solicita que se declare inaplicable la Resolución 392-2007-GO.DP/ONP, de fecha 14 de junio de 2007, mediante la cual se dispuso la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03590-2012-PA/TC

ICA

MARTHA FLOR CÓRDOVA DE DE LA
CRUZ

suspensión de su pensión de jubilación con arreglo al Decreto Ley 19990, y que, en consecuencia, se restituya el pago de la referida pensión. Asimismo, solicita el pago 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 haberse efectuado una investigación particular de su expediente, afectándose sus derechos constitucionales al debido proceso, 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 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 mediante la Esquela informativa 16685048, de fecha 16 de junio de 2006 (f. 3), se le otorgó pensión de jubilación con carácter provisional conforme a la Ley 27585.

Sin embargo, a través de la Resolución 392-2007-GO.DP/ONP (f. 219), la ONP decidió declarar la suspensión de su pensión de jubilación sobre la base de los argumentos esgrimidos en el Informe 208-2007-GO.DC, según el cual se ha constatado la irregularidad de los documentos que sirvieron de sustento para el otorgamiento de su pensión de jubilación.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03590-2012-PA/TC

ICA

MARTHA FLOR CÓRDOVA DE DE LA CRUZ

Considera que se han vulnerado sus derechos constitucionales al debido proceso y a una debida motivación porque la emplazada ha declarado la suspensión de su pensión de jubilación sin haber realizado una investigación particular de su situación, basándose en indicios generales; y, su derecho a la pensión por habersele 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 de la demandante por haberse descubierto que la documentación presentada para acreditar el cumplimiento de los requisitos mínimos para obtenerla tiene indicios de falsedad.

Manifiesta que en los Informes 98-2007-DPJ-GL-ONP y 49-2007-DIRCOCOR PNP/DIVINES DAONP, se precisó que el supuesto empleador Julio Massa Sánchez no tiene ni ha tenido vínculo alguno con la Hacienda Cordero Alto (en la que la demandante manifestó haber laborado), y que según información oficial obtenida por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), Julio Massa Sánchez no existe, motivo por el cual se comprobó que la documentación presentada por la actora es falsa.

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*" (destacado agregado).

Y con anterioridad ya se había pronunciado para precisar que "*El derecho al*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03590-2012-PA/TC

ICA

MARTHA FLOR CÓRDOVA DE DE LA CRUZ.

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-PA/TC fundamento 2).

2.3.2. Respecto a la motivación de los actos administrativos, el Tribunal Constitucional ha dejado establecido 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, 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,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03590-2012-PA/TC

ICA

MARTHA FLOR CÓRDOVA DE DE LA
CRUZ

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 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 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 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”*.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03590-2012-PA/TC

ICA

MARTHA FLOR CÓRDOVA DE DE LA CRUZ

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. Teniendo en cuenta la línea de razonamiento expuesta, principalmente en lo concerniente a la obligación de la entidad previsional de presentar los informes u otra documentación que sustente la resolución administrativa que declara la extinción de un derecho, en las SSTC 03540-2010-PA/TC y 03545-2010-PA/TC se ha señalado que *“la suspensión de la pensión de jubilación del demandante obedece a la existencia de irregularidades en la documentación que sustenta su derecho. Ello configura una medida razonable mediante la cual la Administración garantiza que el otorgamiento de dichas prestaciones se encuentre de acuerdo a ley. Por lo tanto, en el presente caso, la Administración no ha cometido un acto arbitrario mediante el cual vulnera el derecho a la seguridad social del demandante; por el contrario, ha ejercido de manera legítima su facultad de fiscalización”* (fundamento 14).
- 2.3.5. Mediante la Esquela informativa 16685048, de fecha 16 de junio de 2006 (f. 3), se le otorgó pensión de jubilación con carácter provisional conforme a la Ley 27585. En el referido documento se señala que de verificarse dentro del proceso de fiscalización que la documentación presentada es falsa se procederá a la inmediata suspensión de la pensión provisional.
- 2.3.6. De otro lado, consta de la Resolución 392-2007-GO.DP/ONP (f. 219) que en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 3 del Decreto Supremo 063-2007-EF, la demandada suspendió el pago de la pensión de jubilación de la recurrente debido a que, según el Informe 208-2007-GO.DC, expedido por la División de Calificaciones de la Gerencia de Operaciones con fecha 7 de junio de 2007, así como del Memorandum 12707-2007-GL.PJ/ONP/44, se ha concluido que existen indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada por las personas consignadas en el Anexo 1 –entre las cuales estaba la demandante–, con el fin de que se le otorgue su pensión de jubilación. De otro lado, se sostiene que existe información y/o documentación con indicios de falsedad o adulteración relacionada con el empleador Massa Sánchez Julio, la cual sirvió de sustento para el otorgamiento de la pensión de la actora.
- 2.3.7. En el caso de autos, se ha presentado una situación similar a la evaluada en las SSTC 03540-2010-PA/TC y 03545-2010-PA/TC, que resuelven pretensiones sobre restitución de pensiones de jubilación, puesto que en el Expediente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03590-2012-PA/TC

ICA

MARTHA FLOR CÓRDOVA DE DE LA CRUZ

Administrativo 01800276705, perteneciente a la actora, obra el Informe 049-2007-DIRCOCOR PNP/DIVINES DAONP, del 13 de agosto de 2007 (f. 174 vuelta), el que ha determinado que la totalidad de los documentos supletorios presentados en el trámite ante la ONP-ICA por los asegurados, entre los que se encuentra la demandante (f. 185), pretendiendo acreditar vínculo laboral con el empleador Julio Massa Sánchez-Hacienda Cordero Alto, son falsos.

2.3.8. La situación descrita permite a este Colegiado, tomando en cuenta la Resolución 392-2007-GO.DP/ONP, que suspendió la pensión de jubilación de la accionante; la Resolución 3904-2007-GO/ONP, del 8 de junio de 2007 (f. 197), que inicia el procedimiento de fiscalización posterior que incluye a la accionante (f. 198 vuelta), y los Informes 98-2007-DPJ-GL-ONP y 049-2007-DIRCOCOR PNP/DIVINES DAONP, efectuar una apreciación en conjunto de los medios de prueba y concluir, al igual que en las sentencias citadas en el fundamento 2.3.4. *supra*, que la suspensión de la pensión de jubilación de la demandante obedece a la probada existencia de irregularidades en la documentación que sustenta su derecho, lo que configura una medida razonable mediante la cual la Administración garantiza que las prestaciones se otorguen de acuerdo a ley. Por lo tanto, en el presente caso la Administración no ha cometido un acto arbitrario que vulnere el derecho a la motivación de la demandante; por el contrario, ha ejercido de manera legítima su facultad de fiscalización.

2.3.9. En consecuencia, no 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

Señala 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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03590-2012-PA/TC

ICA

MARTHA FLOR CÓRDOVA DE DE LA CRUZ

del derecho fundamental a la pensión como derecho de configuración legal y de lo expuesto sobre el 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 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, 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. En consecuencia, conforme a lo anotado en los fundamentos precedentes, la suspensión de la pensión de jubilación de la demandante se justifica en la probada existencia de irregularidades en la documentación que sustenta su derecho, motivo por el cual no se ha acreditado la vulneración del derecho a la pensión de la recurrente.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda, al no haberse acreditado la vulneración de los derechos al debido proceso y a la pensión.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**URVIOLA HANI
VERGARA GOTELLI
CALLE HAYEN**

Lo que certifico:

OSCAR DÍAZ MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL