



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N° 04056-2012-PA/TC

HUAURA

ADELA FLOR FLORIÓN VDA DE
OSORIO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 17 días del mes de junio de 2013 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 Adela Flor Florión Vda. de Osorio contra la resolución de fojas 271, su fecha 10 de julio de 2012, expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Huaura, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

La recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), solicitando que se declare la nulidad de la Resolución 6703-2008-ONP/DPR/DL 19990, y que en consecuencia se restituya el pago de su pensión de invalidez conforme al Decreto Ley 19990.

La emplezada contesta la demanda manifestando que se declaró la nulidad de la pensión de invalidez del actor por haber encontrado indicios razonables de la comisión de ilícito penal en el expediente administrativo que motivaron la nulidad de la resolución que le otorgaba la pensión de invalidez.

El Segundo Juzgado Civil de Huaura con fecha 17 de enero de 2012 declara infundada la demanda, por estimar que las resoluciones de anulación de pensión basadas en la sentencia penal de terminación anticipada expedidas por el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de Huaura, de fecha 24 de junio de 2008, se encuentran debidamente motivadas, no existiendo afectación al debido proceso ni al derecho a la pensión.

La Sala Superior competente revocando la apelada declara improcedente la demanda por considerar que se advierte de autos que se emitió la notificación de verificación o comprobación de subsistencia de estado de incapacidad con fecha 7 de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N ° 04056-2012-PA/TC

HUAURA

ADELA FLOR FLORIÓN VDA. DE
OSORIO

junio de 2007, dirigida y notificada al demandante; que no obstante ello del expediente administrativo no se pudo apreciar que se haya emitido un certificado de reevaluación, lo que le hubiera permitido comprobar la subsistencia de su estado de incapacidad a fin de seguir gozando de su pensión de invalidez.

FUNDAMENTOS

1. Delimitación del petitorio

La pretensión tiene por objeto la reactivación de la pensión de invalidez del demandante, por lo que se debe efectuar su evaluación.

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 b) de la STC 01417-2005-PA/TC.

La pensión como derecho fundamental por su naturaleza requiere de regulación legal para establecer las condiciones necesarias para su goce, por ello, 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. No obstante lo dicho, el análisis se centrará en la vulneración del derecho al debido proceso por cuanto la vulneración de este conllevará la vulneración del derecho a la pensión por conexidad.

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

2.1 Argumentos de la demandante

Manifiesta que la ONP ha mostrado una conducta irregular y abusiva, al declarar la suspensión y luego la nulidad de la resolución de otorgamiento de su pensión, alegando que existe un sentencia de terminación anticipada expedida por el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de Huaura, en la que se ha



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N ° 04056-2012-PA/TC

HUAURA

ADELA FLOR FLORIÓN VDA. DE OSORIO

declarado la existencia de hechos constitutivos de infracción penal que agravan el interés público y que configuran vicios del acto administrativo que causan su nulidad, considerando como elemento de prueba que aparezca el nombre de la actora en el disco duro de la computadora de Eufemio Bao Romero, integrando una supuesta lista de clientes, y la copia de la sentencia penal donde se condena al mencionado Bao Romero como autor de los delitos de falsificación de documentos y asociación ilícita. No obstante, aduce que dicha sentencia no está referida a su persona y que la demandada no ha demostrado la veracidad de las afirmaciones vertidas, ni se le ha brindado la oportunidad de defenderse

2.2 Argumentos de la demandada

Sostiene que de las investigaciones y verificaciones basadas en el principio de privilegio de controles posteriores establecido en la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, se ha constatado irregularidad en la tramitación del otorgamiento de la pensión de la actora.

2.3 Consideraciones del Tribunal Constitucional

La motivación de los actos administrativos

2.3.1 Este Tribunal ha tenido oportunidad de expresar su posición respecto a la motivación de los actos administrativos, señalando 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04056-2012-PA/TC

HUAURA

ADELA FLOR FLORIÓN VDA. DE OSORIO

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 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, FJ 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 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 (..)*".



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N.º 04056-2012-PA/TC

HUAURA

ADELA FLOR FLORIÓN VDA. DE
OSORIO

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"*, 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).

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 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, 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"*.

2.3.6. De la Resolución 76950-2006-ONP/DC/DL 19990 del 4 de agosto de 2006 (f. 3), se desprende que a la demandante se le otorgó pensión de invalidez definitiva según el Decreto Ley 19990, a partir del 31 de marzo de 1985.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N° 04056-2012-PA/TC

HUAURA

ADELA FLOR FLORIÓN VDA DE OSORIO

2.3.7. De otro lado, de la Resolución 6703-2008-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 5 de noviembre de 2008, se advierte que se declaró nula la resolución que le otorgó la pensión de invalidez, en virtud de lo establecido por el artículo 32 de la Ley 27444 y el artículo 3, numeral 14, de la Ley 28532, y al que habiéndose realizado la revisión del expediente administrativo se encontró que mediante sentencia de terminación anticipada expedida por el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de la Corte Superior de Justicia de Huaura, de fecha 24 de junio de 2008 (f. 44), y adicionada por la Resolución 8, de fecha 14 de agosto de 2008 (f. 51), se consignó que Efemio Fausto Bao Romero fue condenado por los delitos de falsificación de documentos públicos y asociación ilícita, y que Claudio Eduardo Campos Egües fue condenado por el delito de falsificación de documentos privados, según lo previsto en los artículos 427 y 317 del Código Penal en agravio de la ONP, señalando que formaban parte de organizaciones delictivas dedicadas a la tramitación de pensiones ante la ONP, para lo cual actuaban en colusión con apoderados que se encargaban del trámite presentando para ello documentación falsa. Asimismo se menciona que en el registro del disco duro de la computadora de Efemio Fausto Bao Romero se encontraron archivos conteniendo nombres de personas que, según lo declarado por el sentenciado, corresponden a clientes para los cuales obtuvo una pensión de manera fraudulenta, y que habiéndose realizado cruces de información en las bases de datos de la ONP se hallaron expedientes administrativos pertenecientes a pensionistas que se están beneficiando con la percepción de una pensión sustentada en información o documentación irregular, entre los cuales se encuentra la demandante.

Tal situación –según se consigna en la resolución administrativa– determina que los hechos constitutivos de infracción penal agravan el interés público y configuran vicios del acto administrativo que causan su nulidad de pleno derecho de conformidad con lo dispuesto por los numerales 1 y 4 del artículo 10 de la Ley 27444.

2.3.8. Por consiguiente la emplazada concluye que la Resolución 76950-2006-ONP/DC/DL 19990, del 4 de agosto de 2006, que le otorga la pensión de invalidez a la demandante, transgrede el ordenamiento jurídico penal y adolece de nulidad, por cuanto se ha verificado que la actora se encuentra registrada en la lista de clientes almacenada en la computadora del citado Efemio Fausto Bao



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04056-2012-PA/TC

HUAURA

ADELA FLOR FLORIÓN VDA. DE OSORIO

Romero, por lo que sería una de las personas que habría obtenido una pensión de invalidez de manera fraudulenta.

2.3.9. De la revisión de los actuados se observa que la entidad previsional ha presentado, además de la resolución cuestionada, las copias simples de 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 (f. 44), y de la Resolución 8, del 14 de agosto de 2008 (f. 51), señaladas en el considerando 2.3 7, y un CD con normas y jurisprudencia (f. 6). Asimismo, la ONP presenta copia fedateada del expediente administrativo de la recurrente (f. 20 a ~~172~~ del cuaderno del Tribunal Constitucional), en el que se aprecia el Informe de Verificación de fecha 4 de julio de 2006 (f. ~~153~~ del cuaderno del Tribunal Constitucional), emitido por otros funcionarios como la supervisora Silvia Méndez Castro y el verificador Marcelino M. Torres Narvasta, a partir del cual se reconocieron las aportaciones de la demandante, las mismas que, junto con el certificado de discapacidad del Ministerio de Salud (f. ~~166~~), que determina 64% de menoscabo global, constituyen los elementos probatorios por los cuales se le otorgó pensión de invalidez a la demandante; sin embargo, realizada una verificación posterior, la ONP determinó que por figurar la accionante en el disco duro de la computadora de Efemio Fausto Bao Romero como una de sus presuntas clientes, el otorgamiento de la pensión de invalidez era irregular.

2.3.10 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 sustenta la suspensión referida, esto es, que el actor haya adulterado documentos para así poder obtener su pensión de jubilación minera”*.

2.3.11. En consecuencia se evidencia que la resolución cuestionada de autos carece de una motivación suficiente dado que la entidad previsional no ha aportado documentación que acredite que se produjo el hecho en el cual se sustenta la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N° 04056-2012-PA/TC

HUAURA

ADELA FLOR FLORIÓN VDA DE
OSORIO

nulidad, esto es que en el caso concreto de la actora se haya presentado material probatorio que demuestre que el otorgamiento de su pensión de invalidez fue irregular. Debe tenerse presente que el hecho de que aparezca la accionante en la relación de clientes –según manifiesta la ONP– de la computadora del procesado Efemio Fausto Bao Romero no implica, necesariamente, que en el caso específico de la demandante se haya actuado fraudulentamente, razones por las cuales resulta una decisión arbitraria, que no contiene fundamento suficiente y se encuentra sustentada en términos genéricos que no pueden ser corroborados.

2.3.12. Por consiguiente se ha vulnerado el derecho a la motivación de las resoluciones administrativas, integrante del derecho al debido proceso

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 6703-2008-ONP/DPR/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 invalidez de la accionante y con pagar las prestaciones pensionarias conforme a los fundamentos de la presente sentencia, más los intereses legales y los costos procesales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

URVIOLA HANI
VERGARA GOTELLI
CALLE HAYEN

Lo que certifico:

OSCAR DIAZ MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL