



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04126-2012-PA/TC
PIURA
EDILBURGA CAMACHO DE LARA

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 Edilburga Camacho de Lara contra la resolución de fojas 99, su fecha 17 de agosto de 2012, expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, 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 inaplicables las Resoluciones 294-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990 y 453-2011-ONP/DSO/DL 19990, de fechas 1 de marzo y 26 de agosto de 2011, respectivamente, mediante las cuales se dispuso la suspensión de su pensión de jubilación del Decreto Ley 19990; la Resolución 15171-2011-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 4 de noviembre de 2011, que declaró la nulidad de su pensión de jubilación y la Resolución 102703-2011-ONP/DPR.SC/DL 19990, de fecha 9 de noviembre de 2011, mediante la cual se declara infundado su recurso de reconsideración contra la Resolución 34204-2004-ONP/DC/DL 19990, que le denegó la pensión de jubilación solicitada y que en consecuencia se restituya el pago de la referida pensión. Asimismo solicita el abono de los devengados, los intereses legales y los costos procesales.

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 Piura, con fecha 23 de abril de 2012, 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 posterior.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04126-2012-PA/TC

PIURA

EDILBURGA CAMACHO DE LARA

La Sala Superior competente confirma la apelada por similar fundamento.

FUNDAMENTOS

1. Delimitación del petitorio

La recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) solicitando que se declare inaplicables las Resoluciones 294-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990 y 453-2011-ONP/DSO/SL 19990, de fechas 1 de marzo y 26 de agosto de 2011, respectivamente, mediante las cuales se dispuso la suspensión de su pensión de jubilación del Decreto Ley 19990, la Resolución 15171-2011-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 4 de noviembre de 2011, que declaró la nulidad de su pensión de jubilación y la Resolución 102703-2011-ONP/DPR.SC/DL 19990, de fecha 9 de noviembre de 2011, mediante la cual se declara infundado su recurso de reconsideración contra la Resolución 34204-2004-ONP/DC/DL 19990, que le denegó la pensión de jubilación solicitada, y que en consecuencia se restituya el pago de la referida pensión. Asimismo solicita el abono de los devengados, los intereses legales y los costos procesales.

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 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 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04126-2012-PA/TC

PIURA

EDILBURGA CAMACHO DE LARA

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 49514-2004-ONP/DC/DL 19990, de fecha 12 de julio de 2004 (f. 16), se le otorgó pensión de jubilación con arreglo al régimen especial del Decreto Ley 19990, por haber acreditado 14 años de aportaciones.

Sin embargo, a través de las Resoluciones 294-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990 (f. 4) y 15171-2011-ONP/DPR/DL 19990 (f. 10), la ONP decidió declarar primero la suspensión y luego la nulidad de la resolución que le otorgó la pensión de jubilación de la actora, sobre la base de los argumentos esgrimidos en los Informes Grafotécnico 503-2006-GO.CD/ONP y Técnico 087-2007-AI/ONP, y contenidos en los considerandos de tal resolución, según los cuales se ha constatado la irregularidad del documento que sirvió de sustento para el otorgamiento de la pensión de la recurrente.

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 y la posterior nulidad de la pensión de jubilación de la accionante sin haber realizado una investigación particular de su situación, basándose en indicios generales por habersele privado del medio que le permite solventar su subsistencia.

2.2. Argumentos de la demandada

Sostiene que se declaró nulo el goce de la pensión de jubilación de la demandante por haberse descubierto que la documentación presentada para el otorgamiento de dicha pensión con la finalidad de acreditar el cumplimiento de los requisitos mínimos, tiene indicios de falsedad.

Manifiesta que en el Informe 108-2011-DSO.SI.D/ONP, de fecha 4 de marzo de 2011, se determinó que dicha pensión fue indebidamente otorgada pues tanto en el Informe Grafotécnico 503-2006-GO.CD/ONP, de fecha 27 de marzo de 2006, como en el Informe Técnico 087-2007-AI/ONP, de fecha 23 de octubre de 2007, se determinó que, luego de realizar un análisis comparativo entre el documento denominado Beneficios Sociales, Liquidación por Tiempo de Servicios, atribuido al empleador Domingo Seminario Urrutia – Hacienda Charanal y San Martín, y otros documentos atribuidos a otros empleadores, existía uniprocedencia mecanográfica, es decir que dichos documentos provenían de una misma máquina de escribir



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04126-2012-PA/TC

PIURA

EDILBURGA CAMACHO DE LARA

mecánica, por lo que se llegó a la conclusión de que el documento que sirvió para reconocer a la asegurada 14 años y 10 meses de aportaciones presentaba irregularidades.

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 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, 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 corteza, 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04126-2012-PA/TC

PIURA

EDILBURGA CAMACHO DE LARA

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, 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”*.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04126-2012-PA/TC

PIURA

EDILBURGA CAMACHO DE LARA

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" (énfasis 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: *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"*.

2.3.4. En el presente caso se observa de autos que la emplazada primero suspende y luego declara la nulidad de la pensión de jubilación de la actora por considerar que el documento denominado Beneficios Sociales Liquidación por Tiempo de Servicios, atribuido al empleador Domingo Seminario Urrutia – Hacienda Charanal y San Martín, que sirvió de base para el otorgamiento de la pensión de la demandante, presentaba irregularidades, pues al haberse efectuado un análisis comparativo entre dicho documento y otros emitidos por diversos empleadores, mediante los Informes Grafotécnico 503-2006-GO.CD/ONP y Técnico 087-2007-AI/ONP se determinó que provenían de una misma máquina de escribir, constituyendo uniprocedencia mecanográfica.

2.3.5. Fluye de lo anterior que la ONP sustenta la declaración de suspensión y posterior nulidad de la pensión de la demandante en la irregularidad del documento mencionado en el fundamento precedente, que sustentó el otorgamiento de la pensión de la recurrente al verificarse los aportes que sirvieron de base para su expedición.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04126-2012-PA/TC

PIURA

EDIL.BURGA CAMACHO DE LARA

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 y la posterior nulidad; esto es no ha cumplido con adjuntar los Informes Grafotécnico 503-2006-GO.CD/ONP y Técnico 087-2007-AI/ONP, ni ningún otro documento en el que conste los alegatos de la demandada.

2.3.7. Por lo indicado y siguiendo el criterio recaído en la STC 0086-2011-PA/TC (fundamento 6), aplicable mutatis mutandi 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”*.

2.3.8. Por tanto se evidencia que la resolución cuestionada de autos adolece de motivación deficiente, dado que al no obrar en autos el expediente administrativo ni los Informes Grafotécnico 503-2006-GO.CD/ONP y Técnico 087-2007-AI/ONP, ni ningún otro documento probatorio de la irregularidad mencionada en la indicada resolución, no es posible determinar con detalle en qué consistieron o cuáles fueron los hechos fraudulentos cometidos, razones por las cuales resulta una decisión arbitraria, que no contiene fundamento suficiente y se encuentra sustentada en términos genéricos.

2.3.9. Resulta pertinente mencionar que a través de la Resolución 49514-2004-ONP/DC/DL 19990, de fecha 12 de julio de 2004 (f. 16) la emplazada le otorgó a la actora la pensión de jubilación con base en el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución 34204-2004-ONP/DC/DL 19990, de fecha 17 de mayo de 2004, mediante la cual se le había denegado la pensión de jubilación solicitada. No obstante, de la Resolución 102703-2011-ONP/DPR.SC/DL 19990, de fecha 9 de noviembre de 2011, se verifica que la ONP declaró infundado el mismo recurso de reconsideración sobre cuya base se le otorgó a la demandante la pensión de jubilación siete años antes; evidenciándose de esta forma una actuación arbitraria por parte de la emplazada.

2.3.10. En consecuencia se ha acreditado la vulneración del derecho a la motivación, integrante del derecho al debido proceso.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04126-2012-PA/TC

PIURA

EDILBURGA CAMACHO DE LARA

3. Sobre la afectación del derecho a la pensión (artículo 11 de la Constitución)

3.1 Argumentos de la demandante

Señala que al haber sido privado 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 del derecho fundamental a la pensión como derecho de configuración legal y de lo expuesto respecto del 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 *“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 En consecuencia 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 declarar la emplazada la suspensión y la posterior nulidad de la pensión de jubilación de la demandante, ha afectado su derecho a la pensión toda vez que la ha privado del goce de dicha prestación.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04126-2012-PA/TC

PIURA

EDILBURGA CAMACHO DE LARA

4. Efectos de la presente 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 devengadas desde abril de 2011 y los intereses legales de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1246 del Código Civil y la STC 5430-2006-PA/TC, el cual ha de efectuarse en la forma y el modo establecidos por el artículo 2 de la Ley 28798, más el abono de 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, **NULAS** las Resoluciones 294-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990, 453-2011-ONP/DSO/DL 19990, 15171-2011-ONP/DPR/DL 19990 y 102703-2011-ONP/DPR.SC/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 prestaciones pensionarias conforme a los fundamentos de la presente, desde abril de 2011, más los intereses legales y los costos procesales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**URVIOLA HANI
VERGARA GOTELLI
CALLE HAYEN**

Lo que certifico:

OSCAR DÍAZ MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL