



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04281-2012-PA/TC

PIURA

CARLOS ALCIDES CÁRDENAS
AYLLÓN

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 Carlos Alcides Cárdenas Ayllón contra la resolución expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, de fojas 103, su fecha 23 de agosto de 2012, que declara infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), solicitando que se declare inaplicables las Resoluciones 1071-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990 y 589-2011-ONP/DSO/DL 19990, de fechas 17 de junio y 17 de octubre de 2011, respectivamente, mediante las cuales se dispuso la suspensión de su pensión de jubilación del Decreto Ley 19990; y que, en consecuencia, se restituya el pago de la referida pensión.

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

El Cuarto Juzgado Civil de Piura, con fecha 13 de junio de 2012, declara fundada la demanda, por estimar que la ONP no ha cumplido con motivar la resolución que declara la suspensión de la pensión del demandante.

La Sala Superior competente, revocando la apelada, declara infundada la demanda, por estimar que la emplazada declaró la suspensión de la pensión del recurrente 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 04281-2012-PA/TC

PIURA

CARLOS

ALCIDES

CÁRDENAS

AYLLÓN

FUNDAMENTOS

1. Delimitación del petitorio

El recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), solicitando que se declare inaplicables las Resoluciones 1071-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990 y 589-2011-ONP/DSO/DL 19990, de fechas 17 de junio y 17 de octubre de 2011, respectivamente, mediante las cuales se dispuso la suspensión de su pensión de jubilación del Decreto Ley 19990; y que, en consecuencia, se restituya el pago de la referida pensión.

Considera que se ha declarado la suspensión de su pensión de jubilación sin poner en su conocimiento el informe grafotécnico con el que se acreditaría la irregularidad de la documentación presentada para obtener dicha pensión, afectándose sus derechos constitucionales al debido proceso y a una debida motivación, así como su derecho 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, se concluye 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 95393-2003-ONP/DC/DL 19990, de fecha 12 de diciembre de 2003 (f. 4), se le otorgó pensión de jubilación adelantada conforme al Decreto Ley 19990, al haber acreditado 30 años de aportaciones.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04281-2012-PA/TC

PIURA

CARLOS ALCIDES CÁRDENAS

AYLLÓN

Sin embargo, a través de las Resoluciones 1071-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990 (f. 4) y 589-2011-ONP/DSO/DL 19990 (f. 7), la ONP decidió declarar la suspensión de su pensión de jubilación, sobre la base de los argumentos esgrimidos en el Informe Grafotécnico 523-2008-SAACI/ONP, y contenidos en los considerandos de tal resolución, según los cuales se ha constatado la irregularidad de los documentos que sirvieron de sustento para el otorgamiento de su pensión de jubilación.

Sostiene 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

Aduce 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 en el Informe Grafotécnico 523-2008-SAACI/ONP de fecha 10 de octubre de 2008, se precisó que, luego de realizar un análisis comparativo entre los documentos denominados "Liquidación por trabajo" atribuido al empleador Calixto Romero S.A. y "Liquidación de tiempo de servicios" atribuido al empleador Pesquera Don Juan, con otros documentos atribuidos a otros empleadores, se estableció que existía uniprocendencia 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 de aportaciones presentaban irregularidades.

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*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04281-2012-PA/TC

PIURA

CARLOS ALCIDES CÁRDENAS
AYLLÓN

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.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:

“[...]El 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04281-2012-PA/TC

PIURA

CARLOS ALCIDES CÁRDENAS
AYLLÓN

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 (...)”*.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04281-2012-PA/TC

PIURA

CARLOS ALCIDES CÁRDENAS

AYLLÓN

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”*.

- 2.3.4. En el presente caso, se advierte que la emplazada suspendió la pensión de jubilación del actor por considerar que los documentos denominados “Liquidación por trabajo” atribuido al empleador Calixto Romero S.A. y “Liquidación de tiempo de servicios” atribuido al empleador Pesquera Don Juan, que sirvieron de sustento para el otorgamiento de la pensión del demandante, presentaba irregularidades, pues al haberse efectuado un análisis comparativo entre dichos documentos y otros emitidos por diversos empleadores, mediante el Informe Grafotécnico 523-2008-SAACI/ONP se determinó que provenían de una misma máquina de escribir, constituyendo uniprocedencia mecanográfica.
- 2.3.5. De lo anterior se advierte que la ONP sustenta la declaración de suspensión de la pensión del demandante en la irregularidad de los documentos mencionados en el fundamento precedente, que sirvieron de base para el otorgamiento de la pensión del recurrente, 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 523-2008-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 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 el causal de suspensión que le sirve de argumento para sostener su postura en esta litis. Tal exigencia*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04281-2012-PA/TC

PIURA

CARLOS ALCIDES CÁRDENAS

AYLLÓN

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 523-2008-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 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. 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

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 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04281-2012-PA/TC

PIURA

CARLOS ALCIDES CÁRDENAS

AYLLÓN

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 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 declararse 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 devengadas desde agosto de 2011, y de 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 pago 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 1071-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990 y 589-2011-ONP/DSO/DL 19990.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04281-2012-PA/TC

PIURA

CARLOS ALCIDES CÁRDENAS
AYLLÓN

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 agosto de 2011, más los intereses legales y los costos procesales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**BEAUMONT CALLIRGOS
MESÍA RAMÍREZ
ETO CRUZ**

-o que certifico:

.....
OSCAR DÍAZ MUÑOZ
SECRETARIO REGISTRADOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL