



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00481-2013-PA/TC
PIURA
ALBERTO DURAN DURAN

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 11 días del mes de julio de 2013, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los señores magistrados Mesía Ramírez, Eto Cruz y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Alberto Duran Duran contra la resolución expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, de fojas 142, su fecha 19 de setiembre 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 337-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990 y 411-2011-ONP/DSO/DL 19990, de fechas 7 de marzo de 2010 y 17 de agosto 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 señalando que en el ejercicio de su facultad de fiscalización posterior se determinó que, en el caso del 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 Cuarto Juzgado Civil de Piura, con fecha 9 de julio de 2012, declara infundada la demanda, considerando que no está acreditado que la demandada haya actuado con arbitrariedad al expedir la resolución que declara la suspensión de la pensión de jubilación del actor.

La Sala Superior competente confirma la apelada por considerar que, al haberse acreditado que los documentos presentados por el demandante para sustentar sus aportaciones son irregulares, el acto de suspensión de su pensión no es arbitrario.

FUNDAMENTOS

1. Delimitación del petitorio

El recurrente solicita que se declare inaplicables las Resoluciones 337-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990 y 411-2011-ONP/DSO/DL 19990, de fechas 7 de marzo de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00481-2013-PA/TC

PIURA

ALBERTO DURAN DURAN

2010 y 17 de agosto 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 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.

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 42068-2004-ONP/DC/DL 19990, de fecha 14 de junio de 2004, se le otorgó pensión de jubilación adelantada del Decreto Ley 19990, a partir del 1 de octubre de 2003, reconociéndole 30 años de aportaciones.

Sin embargo, a través de las Resoluciones 337-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990 y 411-2011-ONP/DSO/DL 19990, la ONP decidió declarar la suspensión de su pensión de jubilación, sobre la base de los argumentos esgrimidos en los Informes Grafotécnicos 005-2008-SAACI/ONP y 012-2008-SAACI/ONP, de fechas 8 y 9 de mayo de 2008, respectivamente, según los cuales se ha constatado la irregularidad de los documentos que sirvieron de sustento para el otorgamiento de su pensión de jubilación.

Aduce que se han vulnerado sus derechos constitucionales al debido proceso y a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00481-2013-PA/TC

PIURA

ALBERTO DURAN DURAN

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 del demandante por haberse descubierto que la documentación presentada para acreditar el cumplimiento de los requisitos mínimos para obtenerla presenta irregularidades.

Manifiesta que mediante los Informes Grafotécnicos 005-2008-SAACI/ONP y 012-2008-SAACI/ONP, se determinó que los documentos que presentó el recurrente para obtener su pensión de jubilación y atribuidos a diferentes empleadores, habían sido reproducidos por una misma máquina impresora de matriz de punto. Asimismo, se determinó que la firma atribuida a la demandante en una carta poder presentaba disimilitudes grafointrínsecas con respecto a la firma registrada en el RENIEC. De otro lado, al comparar los documentos presentados por el actor con aquellos obrantes en otros expedientes administrativos, se concluyó que fueron dactilografiados por una misma máquina de escribir mecánica, constituyendo uniprocendencia mecanográfica.

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 00481-2013-PA/TC

PIURA

ALBERTO DURAN DURAN

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:

“[...]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 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 00481-2013-PA/TC

PIURA

ALBERTO DURAN DURAN

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 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, 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*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00481-2013-PA/TC

PIURA

ALBERTO DURAN DURAN

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 Resolución 42068-2004-ONP/DC/DL 19990 (folio 90 del expediente administrativo), se le otorgó al actor pensión de jubilación adelantada del Decreto Ley 19990, a partir del 1 de octubre de 2003, reconociéndole 30 años de aportaciones.
- 2.3.6. De otro lado, consta de la Resolución 337-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990 (f. 3) y 411-2011-ONP/DSO/DL 19990 (f. 5), 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 del recurrente debido a que en los Informes Grafotécnicos 005-2008-SAACI/ONP y 012-2008-SAACI/ONP, se determinó que los documentos que presentó para obtener su pensión de jubilación eran irregulares.
- 2.3.7. En efecto, a fojas 107 del expediente administrativo obra el Informe Grafotécnico 005-2008-SAACI/ONP, en el que se concluye que existe uniprocedencia mecanográfica, pues al compararse el certificado de trabajo y la liquidación por indemnizaciones atribuidos al ex empleador Southern Marine Drilling Company, con otros documentos atribuidos al empleador Aquamarine S.A., se determinó que provenían de una misma máquina de escribir mecánica. Asimismo, en el Informe Grafotécnico 012-2008-SAACI/ONP (f. 102 del expediente administrativo), se determinó que los documentos atribuidos a los empleadores Carpintería Metálica Santiago Andújar Bezada y Jorge Andújar Bezada, Cerrajería de Santiago Andújar Bezada, LM Aluminios S.R.L. y Puertas y Ventanas Metálicas S.R.L., corresponden a una misma impresora de matriz de punto, por lo que son irregulares.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00481-2013-PA/TC

PIURA

ALBERTO DURAN DURAN

- 2.3.8. De lo expuesto en el numeral precedente se colige que la suspensión de la pensión de jubilación del demandante obedece a la existencia de irregularidades detectadas en los documentos que obran de fojas 8 a 14 del expediente administrativo, y que sirvieron de sustento para que la ONP le otorgue la pensión de jubilación adelantada.
- 2.3.9. En consecuencia, en el presente caso se advierte que no se ha vulnerado el derecho a la motivación de las resoluciones administrativas, integrante del derecho al debido proceso en sede administrativa, por cuanto la ONP no actuó con arbitrariedad al expedir las Resoluciones 337-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990 y 411-2011-ONP/DSO/DL 19990, que ordenan suspender el pago de la pensión de jubilación del recurrente, al haberse constatado la existencia de irregularidades en la documentación que sustenta su derecho pensionario. Por el contrario, la suspensión del pago de la pensión de jubilación resulta ser una medida razonable mediante la cual la Administración, sin perjuicio de las acciones que pudiera implementar en observancia de lo establecido en el artículo 32 de la Ley 27444, garantiza que dichas prestaciones se otorguen conforme a ley.

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 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00481-2013-PA/TC

PIURA

ALBERTO DURAN DURAN

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 tal sentido y conforme a lo anotado en los fundamentos precedentes, la suspensión de la pensión de jubilación del 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 del 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.

MESÍA RAMÍREZ
ETO CRUZ

ÁLVAREZ MIRANDA

—o que certifico:

OSCAR OJAS MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL