



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03387-2013-PA/TC

LIMA

SECUNDINO PÉREZ ZAMORA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 14 días del mes de julio de 2014, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los señores magistrados Miranda Canales, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Secundino Pérez Zamora contra la resolución de fojas 321, de fecha 23 de mayo de 2013, expedida por la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) solicitando que se declare inaplicable la Resolución 142-2009-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 5 de mayo de 2009, mediante la cual 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. Asimismo, solicita que se le abonen los devengados correspondientes, más intereses y costos.

La emplazada contesta la demanda señalando que en el ejercicio de su facultad de fiscalización posterior se determinó revisar los procedimientos administrativos y declarar –en caso de indicios de irregularidades– la suspensión del pago de la pensión, quedando claro que la resolución cuestionada por el demandante está debidamente motivada.

El Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, con fecha 26 de setiembre de 2012, declara fundada la demanda considerando que el demandante ha presentado documentos expedidos por el mismo Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

La Sala Superior competente revoca la apelada tras considerar que la emplazada ha motivado de manera suficiente la resolución impugnada, pues ha precisado las razones concretas por las cuales suspende la pensión de jubilación del actor, señalando los actos de investigación, oficios e informes que fueron realizados por la ONP en ejercicio legítimo de la facultad de fiscalización otorgada por ley.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03387-2013-PA/TC

LIMA

SECUNDINO PÉREZ ZAMORA

FUNDAMENTOS

1. Delimitación del petitorio

El recurrente interpone demanda de amparo contra la ONP solicitando que se declare inaplicable la Resolución 142-2009-ONP/DSO.SI/DL 19990, que dispone suspender a partir del mes de junio de 2009 el pago de la pensión de jubilación que le fue otorgada mediante Resolución 83958-2005-ONP/DC/DL 19990.

Considera que la citada resolución vulnera su derecho constitucional al debido procedimiento administrativo, así como su derecho fundamental a la pensión, toda vez que ordena suspender el pago de la pensión de jubilación que venía percibiendo en virtud de la Resolución 83958-2005-ONP/DC/DL 19990.

En atención a que el fundamento 107 de la STC 00050-2004-AI/TC y otros acumulados, establece que el derecho a no ser privado arbitrariamente de la pensión constituye un elemento del contenido constitucionalmente protegido 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 de la STC 01417-2005-PA/TC, corresponde verificar si la resolución que ordena la suspensión del pago de pensión del recurrente ha respetado el derecho al debido procedimiento administrativo, en el que se encuentra comprendido el derecho a una debida motivación.

Asimismo, es menester verificar si se ha afectado el derecho a la pensión por las restricciones temporales a su ejercicio, como ocurre en el caso *sub examine*, a efectos de evitar arbitrariedades en la intervención de este derecho.

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

2.1. Argumentos del demandante

Manifiesta que mediante la Resolución 83958-2005-ONP/DC/DL 19990, la ONP le otorgó pensión de jubilación de acuerdo con el régimen general, a partir del 1 de julio de 2005, por haber acreditado 25 años de aportaciones, de conformidad con lo dispuesto por el Decreto Ley 19990.

No obstante, con fecha 5 de mayo de 2009 la demandada expidió, la Resolución 142-2009-ONP/DSO.SI/DL 19990, que, a su juicio, vulnera su derecho al debido proceso, toda vez que de manera arbitraria ordenó suspender el pago de su pensión



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03387-2013-PA/TC
LIMA
SECUNDINO PÉREZ ZAMORA

de jubilación.

2.2. Argumentos de la demandada

Señala que la Resolución 142-2009-ONP/DSO está debidamente motivada, no sólo por establecer de manera clara y detallada la base legal sino por precisar en sus considerandos quinto a sétimo el sustento de la suspensión, medida dispuesta a partir del Oficio 268-08-MTPE/2/12.241.

2.3. Consideraciones del Tribunal Constitucional

2.3.1. Al resolver la STC 0023-2005-AI/TC, este Tribunal expresó 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*" (énfasis agregado).

Y con anterioridad ya había puntualizado 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 la oportunidad de abundar en su posición, manifestando que

[...][E]l derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03387-2013-PA/TC
LIMA
SECUNDINO PÉREZ ZAMORA

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, fundamentalmente, exponer en forma sucinta –pero suficiente– las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada.

- 2.3.3. De lo expuesto se infiere que 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*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03387-2013-PA/TC
LIMA
SECUNDINO PÉREZ ZAMORA

(...)

A su turno, los artículos 3.4, 6.1, 6.2 y 6.3 establecen 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” (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 en el artículo 239.4, desarrollado en el Capítulo II del Título IV, “Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de la Administración Pública”, se 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”*.

- 2.3.4. Teniendo en cuenta la línea de razonamiento expuesta, principalmente en lo concerniente a la obligación de la ONP 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 explicado 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*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03387-2013-PA/TC
LIMA
SECUNDINO PÉREZ ZAMORA

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 vulnere 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 83958-2005-ONP/DC/DL 19990 (f. 5), de fecha 21 de setiembre de 2005, se le otorgó al demandante la pensión de jubilación general establecida por el Decreto Ley 19990, a partir del 1 de julio de 2005, reconociéndole 25 años completos de aportaciones.

2.3.6. De otro lado, consta de la Resolución 142-2009-ONP/DSO.SI/DL 19990 (f. 8), de fecha 5 de mayo de 2009 (f. 8), que en cumplimiento de la obligación de fiscalización posterior contemplada en la Ley 27444, artículo 3, numeral 14, de la Ley 28532, y atendiendo al Decreto Supremo 063-2007-EF (que establece que “En todos los casos que la ONP compruebe que existen indicios razonables de falsedad, adulteración y/o irregularidad en la documentación y/o información a través de la cual se ha reconocido derechos pensionarios, ésta queda facultada para suspender los efectos de los actos administrativos que los sustentan”), la ONP suspendió el pago de la pensión de jubilación del demandante argumentando que existían suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada con el fin de obtener la pensión de jubilación.

2.3.7. Al respecto, de fojas 74 a 262 corre el expediente administrativo 11300289305 en copias fedateadas, en el que obran los siguientes documentos:

- Resolución de la Dirección de Servicios Operativos 060-2009-DSO/ONP, de fecha 24 de abril de 2009 (f. 108), en el que se resuelve “(...) dar inicio al procedimiento de fiscalización posterior de los expedientes administrativos de pensión correspondientes al Régimen de Pensiones (...)”.
- Informe 10-2009-DSO.SI/ONP, de fecha 23 de abril del 2009 (f. 109), el cual concluyó que Víctor Manuel Sánchez Zapata (quien suscribe el certificado de trabajo y la liquidación de beneficios sociales del demandante) no tiene facultades vigentes para expedir certificados de trabajo, ni documentos que constituyen declaraciones juradas del empleador. De igual manera se determinó que dichos certificados de trabajo y declaraciones juradas tienen contenido falso y preconstituido



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03387-2013-PA/TC

LIMA

SECUNDINO PÉREZ ZAMORA

artificialmente con el propósito de acreditar indebidamente la relación laboral y el derecho pensionario. Así mediante el Oficio N.º 268-08-MTPE/2/12.241 (f. 115), el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (f. 158) manifiesta que la Confederación Nacional de Trabajadores fue registrada con fecha 13 de junio de 1971, mediante Resolución Divisional 196-D.R, conforme se aprecia en el Expediente Administrativo 237/971, contando a la fecha vigente con su registro, asimismo, no consta en el acotado expediente algún registro de Junta Directiva por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo, donde se aprecie que el señor Víctor Manuel Sánchez Zapata haya ostentado el cargo de presidente de la referida organización sindical. En igual situación se encuentra el denominado Movimiento Sindical Cristiano del Perú, toda vez que tampoco aparece registrado en el Sistema de la División de Registro Sindical del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

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 sirvieron de sustento para que la ONP le otorgue pensión de jubilación.

2.3.9. En consecuencia, en el presente caso 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 la Resolución 142-2009-ONP/DSO.SI/DL 19990, que ordena 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.

2.3.10. 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 de los derechos al debido proceso y a la pensión.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03387-2013-PA/TC
LIMA
SECUNDINO PÉREZ ZAMORA

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.

**MIRANDA CANALES
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]

Lo que certifico:

.....
OSCAR DIAZ MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL