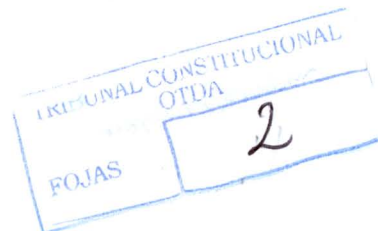




TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03876-2013-PA/TC
PIURA
PASCUAL IMAN ADANAQUE

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 Pascual Iman Adanaque, contra la resolución de fojas 132, su fecha 10 de julio de 2013, expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, que declaró infundada 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 2093-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 7 de diciembre de 2011, que suspende el pago de la pensión de jubilación que le fue otorgada en virtud de la Resolución 80239-2005-ONP/DC/DL19990, de fecha 12 de setiembre de 2005; y que, en consecuencia, se ordene restituirle su pensión de jubilación, con el abono de los devengados, intereses legales y costos procesales.

La emplazada contesta la demanda solicitando que se la declare infundada, argumentando que la cuestionada resolución se sustenta en la revisión del expediente administrativo del recurrente, en el que se evidencia que existe información y/o documentación con indicios de falsedad o adulteración relacionada con sus empleadores, la misma que sirvió de sustento para otorgar la pensión de jubilación del actor.

El Primer Juzgado Mixto de Chulucanas, con fecha 26 de abril de 2013, declaró improcedente la demanda considerando que la suspensión de la pensión de jubilación del actor se ha sustentado en un informe grafotécnico, por lo que no se observa violación de algún derecho por cuanto la pensión otorgada se ha basado en documentos apócrifos.

La Sala Superior revisora, revocando la apelada, declaró infundada la demanda, tras considerar que la resolución que ordena suspender la pensión de jubilación resulta



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03876-2013-PA/TC
PIURA
PASCUAL IMAN ADANAQUE

ser una medida razonable, ya que ésta obedece a irregularidades en la documentación que sustenta el derecho pensionario.

FUNDAMENTOS

1. Delimitación del petitorio

El recurrente interpone demanda de amparo contra la ONP con el objeto de que la entidad demandada se restituya la pensión de jubilación que venía gozando, así como el pago de los devengados, intereses legales y costos del proceso.

Considera que la administración ha procedido unilateralmente, apoyada en un dictamen pericial de grafotecnia, aplicando un procedimiento ilegal, sin el debido proceso, puesto que no le ha dado la oportunidad del contradictorio.

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 al debido proceso (artículo 139.3 de la Constitución)

2.1. Argumentos del demandante

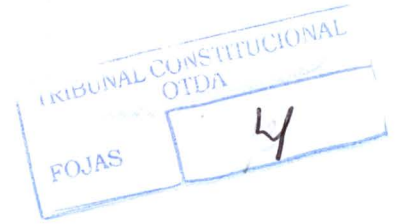
Refiere que en forma arbitraria la ONP suspendió la pensión de jubilación de la cual venía gozando.

2.2. Argumentos de la demandada

Sostiene que ha actuado con arreglo a sus facultades de revisión posterior y que ha



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03876-2013-PA/TC
PIURA
PASCUAL IMAN ADANAQUE

encontrado indicios de falsedad o adulteración en la información y/o documentación relacionada con el empleador del actor, la misma que sirvió de sustento para otorgar la pensión de jubilación que ha sido suspendida.

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 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).

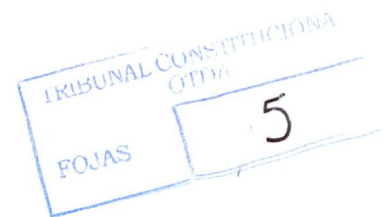
Y con anterioridad ya se había pronunciado para precisar que "*El derecho al debido proceso, y los derechos que contiene son invocables, y, por tanto, están garantizados, no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. Así, el debido proceso administrativo 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-AA/TC fundamento 2).

2.3.2. Respecto a la motivación de los actos administrativos, ha tenido oportunidad de abundar en su posición, manifestando 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03876-2013-PA/TC
PIURA
PASCUAL IMAN ADANAQUE

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:

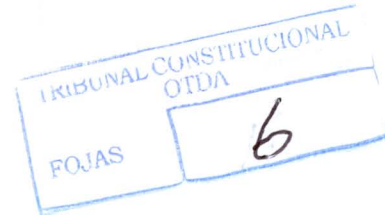
un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo 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. 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, mediante el cual 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 (...)”*.

Por otra parte, 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**”*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03876-2013-PA/TC
PIURA
PASCUAL IMAN ADANAQUE

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 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 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. En el caso de autos, consta de la Resolución 2093-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 7 de diciembre de 2011 (f. 8), que la emplazada ONP suspende el pago de la pensión de jubilación del demandante, fundamentando su decisión en el Dictamen Pericial de Grafotecnia 2631/2011, de fecha 5 de agosto de 2011, emitido por la Dirección de Criminalística de la Policía Nacional del Perú, por el que *“se ha determinado en el expediente que los documentos de folios 57, 59 al 61 [este último sirvió de sustento para obtener la pensión de jubilación], son apócrifos, al presentar ENVEJECIMIENTO PREMATURO inducido a la data que se les atribuyen, en consecuencia, revisten la calidad de irregulares”*; (agregado nuestro).

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03876-2013-PA/TC
PIURA
PASCUAL IMAN ADANAQUE

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 el hecho en el cual se sustenta la suspensión; esto es, no ha cumplido con adjuntar el Dictamen Pericial de Grafotecnia 2631/2011, de fecha 5 de agosto de 2011, ni ningún otro documento en el que consten los alegatos de la demandada. Asimismo, según los actuados que obran en este Tribunal, no aparece informe alguno en el que se compruebe que el recurrente solicitó su pensión de jubilación sustentando su petición en los documentos que, según la Policía Nacional del Perú, resultaron ser apócrifos.

2.3.7. En orden a 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 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 Dictamen Pericial de Grafotecnia 2631/2011, ni ningún otro documento probatorio de la conducta irregular 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

Sostiene que al habersele suspendido arbitrariamente el pago de su pensión de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03876-2013-PA/TC
PIURA
PASCUAL IMAN ADANAQUE

jubilación, se ha atentado contra su derecho a sufragar sus necesidades básicas.

3.2. Argumentos de la demandada

Manifiesta que se ha evidenciado la existencia de indicios de irregularidad en la información y/o documentación que presentó el actor, con el fin de obtener la pensión de jubilación, y que el error no puede generar derechos adquiridos.

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 sobre el contenido esencial y la estructura de los derechos fundamentales, este Colegiado delimitó los lineamientos jurídicos que permitirán determinar las pretensiones que, por pertenecer al contenido esencial de dicho derecho fundamental o estar directamente relacionadas con él, merecen protección a través del proceso de amparo.

Así, en el literal b) del mismo fundamento, se precisó que *“forman 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, serán 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”*.

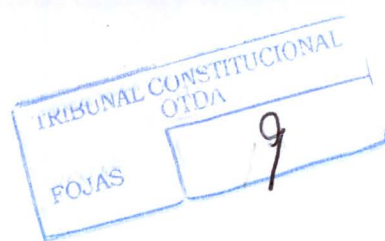
3.3.2. En consecuencia y, conforme a lo anotado en los fundamentos precedentes, habiéndose producido la vulneración del derecho a la debida motivación –integrante del derecho fundamental al debido proceso– al declarar la suspensión de la pensión de jubilación del demandante, se ha afectado su derecho a la pensión toda vez que se le ha privado del goce de dicha prestación.

4. Efectos de la presente sentencia

En consecuencia, de acuerdo con el artículo 55 del Código Procesal Constitucional, habiéndose acreditado la vulneración del derecho a la debida motivación –parte del derecho fundamental al debido proceso– y del derecho fundamental a la pensión consagrado en el artículo 11 de la Constitución, corresponde declarar la nulidad del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03876-2013-PA/TC
PIURA
PASCUAL IMAN ADANAQUE

acto administrativo que vulnera los derechos fundamentales del accionante y reponiendo los hechos al estado anterior a la agresión, ordenar que la ONP restituya el pago de la pensión de jubilación suspendida, con el abono de las pensiones devengadas, los intereses legales y los costos procesales.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda, por haberse acreditado la vulneración de los derechos al debido proceso y a la pensión; en consecuencia, **NULA** la Resolución 2093-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 7 de diciembre de 2011.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración de los derechos, ordena que la ONP restituya el pago de la pensión de jubilación del demandante con el abono de las pensiones dejadas de percibir desde el mes de febrero de 2012, en el plazo de dos días hábiles, más los intereses legales correspondientes y los costos del proceso.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

que certifico:

OSCAR DIAZ MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL