



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04972-2013-PA/TC

HUAURA

ROSA MEJIA CAQUI

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 3 días del mes de julio de 2014, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los señores magistrados Blume Fortini, Ramos Núñez y Ledesma Narváez, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Rosa Mejía Caqui contra la resolución de fojas 351, su fecha 18 de julio de 2013, expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Huaura, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 25 de abril de 2012, la recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), solicitando que se declare la nulidad de la Resolución 7142-2008-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 5 de noviembre de 2008, en virtud de la cual se anuló la resolución que le otorgó pensión de invalidez conforme al Decreto Ley 19990; y que, en consecuencia, se restituya el pago de la referida pensión, más el abono de devengados, intereses legales y costos del proceso.

La emplazada contesta la demanda manifestando que se declaró la nulidad de la resolución que otorgó pensión de invalidez a la actora por cuanto los documentos que presentó resultaban irregulares. Refiere que ha actuado en estricto acatamiento de la normatividad vigente y conforme a sus facultades de verificación y fiscalización de las prestaciones previsionales.

El Juzgado Mixto de Chancay, con fecha 29 de octubre de 2012, declaró fundada la demanda, por estimar que la ONP no ha cumplido con motivar la resolución que declara la nulidad del otorgamiento de la pensión, pues no ha aportado medios probatorios que corroboren que el informe de verificación de don Víctor Collantes Anselmo haya efectivamente validado información adulterada o falsificada con el propósito de acreditar años de aportación.

La Sala Superior competente revocó la apelada y declaró infundada la demanda, por considerar que la nulidad de la pensión de invalidez responde a los hechos constatados con fecha posterior al otorgamiento de la pensión, donde se aprecia que el informe de verificación suscrito por don Víctor Collantes Anselmo, en base al cual se otorgó la pensión de invalidez, no responde a la realidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04972-2013-PA/TC
HUAURA
ROSA MEJIA CAQUI

FUNDAMENTOS

Delimitación del peticitorio

1. La recurrente solicita que se declare la nulidad de la Resolución 7142-2008-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 5 de noviembre de 2008, en virtud de la cual se anuló la resolución que le otorgó pensión de invalidez conforme al Decreto Ley 19990; y que, en consecuencia, se restituya el pago de la referida pensión, más el abono de los devengados, intereses legales y costos del proceso.
2. Evaluada la pretensión planteada, el derecho a no ser privado arbitrariamente de la pensión constituye un elemento del contenido del derecho a la pensión, el cual encuentra protección a través del proceso de amparo, de conformidad con el inciso 20 del artículo 37 del Código Procesal Constitucional. Por lo tanto, corresponde verificar si existieron razones de peso para la intervención en el derecho a la pensión de la actora para ser interrumpida.
3. En consecuencia, el presente análisis será desarrollado respecto del derecho al debido proceso en su manifestación a una debida motivación, con la finalidad de determinar si es que la entidad previsional efectivamente cumplió con sustentar la medida de nulidad del goce de la pensión de la demandante.

Sobre la afectación del derecho al debido proceso (artículo 139.3 de la Constitución)

Argumentos de la demandante

4. Manifiesta que la emplazada declaró la nulidad de la resolución que le otorgó pensión de invalidez mediante argumentos generales y que no se ha efectuado una investigación particular de su caso.

Argumentos de la demandada

5. Sostiene que ha declarado nulo el goce de la pensión de invalidez de la demandante por haberse descubierto que la documentación presentada para acreditar el cumplimiento de los requisitos mínimos para obtenerla tiene indicios de falsedad. Refiere que ha actuado en estricto acatamiento de la normatividad vigente y conforme a sus facultades de verificación y fiscalización de las prestaciones previsionales.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04972-2013-PA/TC
HUAURA
ROSA MEJIA CAQUI

Consideraciones del Tribunal Constitucional

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”

y con anterioridad ya se había pronunciado para precisar que:

“[E]l 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)”.

7. 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04972-2013-PA/TC
HUAURA
ROSA MEJIA CAQUI

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:

“[U]n 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”.

8. 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 que, para su validez:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04972-2013-PA/TC
HUAURA
ROSA MEJIA CAQUI

“3.4. El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico”

“6.1. 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;

6.2. 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”.

6.3. 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”.

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 dispone que serán pasibles de sanción:

“[L]as 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”.

9. En el presente caso, se advierte que la emplazada considera que la resolución que le otorga la pensión de invalidez a la demandante (f. 2) es nula por cuanto se ha tomado como elemento de prueba para el reconocimiento de aportes los informes de verificación emitidos por los verificadores Víctor Collantes Anselmo y Mirko Brandon Vásquez Torres. En efecto, en el sexto párrafo de la resolución impugnada la demandada sostiene que:

“[...] de la revisión efectuada al expediente administrativo se aprecia los Informes



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04972-2013-PA/TC

HUAURA

ROSA MEJIA CAQUI

de Verificación de fechas 27 de setiembre de 2004 y 21 de mayo de 2005, realizados por los verificadores Víctor Collantes Anselmo y Mirko Brandon Vásquez Torres, quienes supuestamente revisaron los Libros de Planillas de Sueldos y Salarios para extractar aportes al Sistema Nacional de Pensiones”.

10. De la revisión de los actuados se observa que la entidad previsional ha presentado, además de la resolución cuestionada, las copias simples de la sentencia de terminación anticipada expedida por el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de Huaura de la Corte Superior de Justicia de Huaura del 24 de junio de 2008 (f. 230) y de la Resolución 8 del 14 de agosto de 2008 (f. 233 vuelta), pero no aporta otra documentación que acredite que en el caso de la demandante se haya producido el hecho en el cual se sustenta la nulidad; esto es, aquella que compruebe que en el caso concreto de la actora los mencionados verificadores hubieren emitido sus informes de manera fraudulenta; es decir, validando documentos adulterados o falsificados con el propósito de acreditar aportaciones inexistentes. Debe tenerse presente que el hecho que los verificadores hayan sido condenados por los delitos de estafa y asociación ilícita no implica, necesariamente, que en el caso específico de la demandante hayan actuado fraudulentamente.
11. Asimismo, es importante indicar que si bien no puede soslayarse el hecho que han existido numerosos casos de fraude en materia pensionaria, y que la erradicación de dichas malas prácticas es una obligación ineludible por parte de la ONP, en ningún caso las labores de fiscalización pueden menoscabar los derechos fundamentales de los particulares ni los principios básicos sobre los que se cimienta el Estado Constitucional de Derecho, incluso cuando se adviertan conductas con probables vicios de ilicitud, resulta necesario que la solución decretada pondere los bienes constitucionales comprometidos.
12. En consecuencia, se ha acreditado la vulneración del derecho a la motivación, integrante del derecho al debido proceso.

Efectos de la sentencia

13. Sin perjuicio de la vulneración constitucional apuntada, importa precisar que de fojas 201 a 219 obra documentación relativa a una nueva verificación efectuada por la ONP, de la cual, en el Reporte del Ingreso de Resultados de Verificación, de fecha 19 de marzo de 2009 (f. 219) se ha indicado que el estado del empleador Espadín Rivera Ever Israel es inubicable.
14. Así las cosas este Tribunal considera que aun cuando se ha vulnerado el derecho a la motivación con la expedición de la Resolución 7142-2008-ONP/DPR/DL 19990,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04972-2013-PA/TC
HUAURA
ROSA MEJIA CAQUI

mediante la cual se declara la nulidad del otorgamiento de la pensión de la demandante, los efectos del presente fallo únicamente deben circunscribirse a decretar la nulidad de dicha resolución, a fin de que la ONP motive debidamente su decisión, pero sin que ello conlleve necesariamente su restitución.

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

HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda, en consecuencia, **NULA** la Resolución 7142-2008-ONP/DPR/DL 19990, a fin de que la entidad demandada emita una nueva resolución debidamente motivada.

Publíquese y notifíquese.

SS.

BLUME FORTINI
RAMOS NUÑEZ
LEDESMA NARVAEZ

Lo que certifico:

.....
OSCAR MAZ MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL