



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00928-2013-PA/TC

PIURA

ARCELIA ZAPATA JUÁREZ

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 21 días del mes de julio de 2014, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Miranda Canales, Sardón De Taboada y Ledesma Narváez, en reemplazo del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera por encontrarse con licencia, pronuncia la siguiente sentencia.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Arcelia Zapata Juárez contra la resolución de fojas 60, de fecha 3 de enero de 2013, expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, que declaró infundada la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

Con fecha 14 de junio de 2012, la recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), solicitando que se declare la nulidad de la Resolución 2249-2012-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 27 de marzo de 2012, que declaró la nulidad de la Resolución 24492-2004-ONP/DC/DL 19990, de fecha 7 de abril de 2004, que le había otorgado pensión de jubilación; y que, por consiguiente, se restituya el pago de la pensión, con el abono de las pensiones devengadas, los intereses legales y las costas procesales. Manifiesta que se le ha privado arbitrariamente de su pensión, violentando el derecho a un debido proceso administrativo, puesto que, de oficio, se emitió una resolución de nulidad habiendo vencido el plazo para dicho pronunciamiento.

La emplazada contesta la demanda señalando que en el ejercicio de su facultad de fiscalización posterior se ha determinado que en el caso de la accionante existen irregularidades en la documentación presentada para acreditar sus aportaciones. Sostiene que de las investigaciones y verificaciones basadas en el principio de privilegio de controles posteriores establecido en la Ley 27444 se ha constatado la irregularidad de la documentación emitida por los empleadores de la recurrente: Ganadera Amazonas S.A., Pesquera Paíta S.A., Equipo Pesquero S.A., Negociación Agrícola Mallares S.A. y Calixto Romero S.A., que fuera presentada para obtener la pensión de jubilación, la cual obra en el expediente administrativo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00928-2013-PA/TC

PIURA

ARCELIA ZAPATA JUÁREZ

El Segundo Juzgado Civil de Piura, con fecha 20 de agosto de 2012, declaró infundada la demanda por estimar que la Administración ha ceñido su actuar a la normativa vigente, pues ha detectado documentación irregular que ha servido de base para el otorgamiento de la pensión de la actora.

La sala superior revisora confirmó la apelada por similar fundamento.

## FUNDAMENTOS

### Delimitación del petitorio

La demandante pretende que se declare la nulidad de la Resolución 2249-2012-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 27 de marzo de 2012; y que, por consiguiente, se restituya el pago de la pensión de jubilación que venía percibiendo, con el abono de las pensiones devengadas, los intereses legales y las costas procesales.

### Procedencia de la demanda

2. Siendo que toda limitación o restricción temporal o permanente al ejercicio de los derechos fundamentales debe estar debidamente justificada, a efectos de evitar arbitrariedades en su intervención; este Tribunal observa que, conforme a los hechos expuestos en la demanda, en el presente caso, se encuentra comprometido los derechos a la debida motivación y a la pensión, causado por la privación total del goce del derecho pensionario del actor; por lo que, de acuerdo al artículo 37, incisos 16 y 20, del Código Procesal Constitucional, que dispone que el proceso de amparo procede en defensa de los derechos fundamentales a la debida motivación y a la pensión, se examinará el fondo del asunto controvertido.

### Análisis del caso concreto

3. Respecto a la motivación de los actos administrativos, en la STC 00091-2005-PA/TC se ha tenido oportunidad de señalar 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.

Cabe acotar que la Constitución no establece una determinada extensión de la motivación, por lo que su contenido esencial se respeta siempre que exista fundamentación, congruencia entre lo pedido y lo resuelto y, por sí misma, exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada, aun si esta es breve o concisa



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00928-2013-PA/TC

PIURA

ARCELIA ZAPATA JUÁREZ

o se presenta el supuesto de motivación por remisión.

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 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo. (Fundamento 9).

4. Adicionalmente, en la STC 00090-2004-PA/TC, se ha enfatizado 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, como ya se ha dicho, motivar una decisión no sólo significa expresar únicamente al amparo de qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente exponer las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada. (Fundamento 34).

5. Por tanto, la motivación constituye una garantía constitucional del administrado que busca evitar la arbitrariedad de la Administración Pública al emitir actos administrativos. En ese sentido, la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en el artículo IV, inciso 1.2, del Título Preliminar, ha dispuesto 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"; dispositivo legal que se



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00928-2013-PA/TC

PIURA

ARCELIA ZAPATA JUÁREZ

complementa con el artículo 3, inciso 4, y el artículo 6, incisos 1, 2 y 3, que establecen la motivación como requisito de validez del acto administrativo.

6. Por último, se debe recordar que el artículo 239, inciso 4, de la misma ley, sobre la responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de la Administración Pública, dispone que, independientemente de su régimen laboral o contractual, incurren en falta administrativa, y son susceptibles de ser sancionados administrativamente, en caso resuelvan sin motivación algún asunto sometido a su competencia.
7. Fluye de autos que por Resolución 1963-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 8 de noviembre de 2011, se suspendió el pago de la pensión de jubilación de la actora, y que mediante la Resolución 2249-2012-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 27 de marzo de 2012 (fojas 2), la ONP declaró la nulidad de la Resolución 24492-2004-ONP/DC/DL 19990 que le otorgó pensión de jubilación a la demandante; señalando que, según el Informe de Fiscalización de fecha 14 de noviembre de 2011, se ha determinado que dicha pensión fue indebidamente otorgada conforme se desprende del Informe Grafotécnico 070-2008-SAACI/ONP, de fecha 4 de junio de 2008, en el que se menciona que, habiéndose efectuado un análisis comparativo entre la liquidación de tiempo de servicios del empleador Pesquería Paíta S.A.- Planta Piloto de Tierra Colorada y diversos documentos atribuidos al mismo empleador y a los empleadores Equipos Pesqueros S.A., Negociación Agrícola Mallares S.A. y Calixto Romero S.A., insertos en otros expedientes administrativos, se advirtió que habían sido dactilografiados por una misma máquina de escribir mecánica de tipo pica; vale decir, que correspondían a un mismo origen, constituyendo un caso de uniprocedencia mecanográfica.
8. Asimismo, se concluyó que los documentos presentaban manchas residuales polimorfas con el fin de darles apariencia de envejecimiento, de lo que se evidencia que habían sufrido alteraciones en la superficie, por lo que eran irregulares. De otro lado, el Dictamen Pericial de Grafotecnia 070/2011, de fecha 6 de enero de 2011, efectuó un análisis documentoscópico de las boletas de pago emitidas por el empleador Equipos Pesqueros S.A., advirtiéndose que los soportes corresponden a formatos preestablecidos adheridos a hojas de papel bond, en los que se aprecia que los datos complementarios fueron ejecutados en manuscritos con un mismo bolígrafo, determinando que provienen de un mismo puño gráfico, y que los aportes de Fonavi y Senati no guardan relación con la fecha de emisión de los documentos cuestionados, por lo que eran irregulares y sirvieron de sustento para obtener la pensión de jubilación de la demandante, razones por las cuales la Administración declaró su nulidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00928-2013-PA/TC

PIURA

ARCELIA ZAPATA JUÁREZ

9. Es relevante señalar que de la revisión de los actuados se observa que obra en autos sólo la resolución cuestionada y que la entidad demandada no ha aportado ninguna otra documentación ni el expediente administrativo que permita corroborar el contenido de su pronunciamiento, a pesar de reiterados pedidos de información de este Tribunal.
10. 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:

[...][L]a 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.

11. Por lo expuesto, dado que al no obrar en autos el expediente administrativo ni el informe grafotécnico, ni ningún otro documento probatorio de la supuesta conducta ilícita mencionada en la indicada resolución, no es posible determinar con detalle en qué consistieron o cuáles fueron los hechos fraudulentos cometidos por las personas que intervinieron en los documentos sustentatorios de acreditación de aportaciones en el caso de la demandante, razones por las cuales, en vista que no se ha podido corroborar los hechos imputados, resulta una decisión arbitraria.
12. En consecuencia, queda acreditada en autos la vulneración del derecho a la motivación de las resoluciones administrativas.

#### Efectos de la presente sentencia

13. En la medida en que en este caso se ha acreditado que la entidad emplazada ha vulnerado el derecho constitucional al debido proceso, corresponde ordenar que la entidad demandada restituya la pensión de jubilación de la accionante y le abone las prestaciones pensionarias conforme a los fundamentos de la presente sentencia, desde el momento de la nulidad del otorgamiento de la pensión, más los intereses legales.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00928-2013-PA/TC

PIURA

ARCELIA ZAPATA JUÁREZ

14. Asimismo, de conformidad con el artículo 56 del Código Procesal Constitucional, la entidad emplazada debe asumir los costos del proceso, los cuales deberán ser liquidados en la etapa de ejecución de la presente sentencia.

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 del derecho al debido proceso; en consecuencia, **NULA** la Resolución 2249-2012-ONP/DPR/DL 19990.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, ordena que la demandada restituya la pensión de jubilación de la accionante, más los intereses legales y los costos del proceso.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES  
SARDÓN DE TABOADA  
LEDESMA NARVÁEZ

Lo que certifico:

OSCAR DÍAZ MUÑOZ  
SECRETARIO RELATOR  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL