



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 1579-2013-PA/TC
HUAURA
ISABEL VALENCIA ALBITES

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 10 días del mes de diciembre de 2015, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Sardón de Taboada, Ledesma Narváez, quien interviene en reemplazo del magistrado Miranda Canales por permiso autorizado por el Pleno de fecha 21 de octubre de 2014, y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Isabel Valencia Albites contra la resolución de fojas 335, de fecha 17 de enero de 2013, expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Huaura, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

La recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) con el objeto de que se deje sin efecto la Resolución 86454-2011-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 21 de septiembre de 2011; y que, en consecuencia, se le restituya el pago de su pensión de jubilación adelantada del Decreto Ley 19990, más el pago de devengados, costas y costos del proceso, así como su atención en EsSalud.

La emplazada contesta la demanda y solicita que esta sea declarada improcedente argumentando que lo pretendido por la demandante no es factible debido a que no acredita los años de aportes requeridos para acceder a la pensión de jubilación adelantada prevista en el artículo 44 del Decreto Ley 19990.

El Juzgado Mixto de Chancay, con fecha 31 de mayo de 2012, declaró fundada la demanda por considerar que de los actuados se advirtió que la demandada no dio inicio al procedimiento administrativo, respetando las formalidades y garantías de ley, para expedir la Resolución 86454-2011-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 21 de setiembre de 2011.

La Sala revisora revocó la apelada y, reformándola, declaró infundada la demanda por estimar que existieron elementos de prueba que acreditaron que el otorgamiento de la pensión a favor de la demandante se realizó en forma irregular, al haberse verificado que la entidad empleadora no contó con toda la información necesaria para establecer la existencia de la relación laboral y las aportaciones para tener derecho al pago de la pensión de jubilación.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 1579-2013-PA/TC

HUAURA

ISABEL VALENCIA ALBITES

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. Conforme a reiterada jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, son susceptibles de protección a través del amparo los supuestos en los que se limite o restrinja de manera temporal o permanente el ejercicio del derecho a la pensión sin el debido sustento legal.
2. En consecuencia, corresponde analizar si la denegatoria de pensión fue aplicada de manera adecuada, con una argumentación suficiente y razonable, respetando el derecho al debido procedimiento administrativo, pues, de no ser así, se estaría verificando arbitrariedad en el proceder de la entidad demandada.

Consideraciones del Tribunal Constitucional

3. La Constitución Política de 1993 reconoce como uno de los principios y derechos de la función jurisdiccional, en su artículo 139, inciso 3, la observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Dicha disposición constitucional es aplicable a todo proceso, por lo que también debe cumplirse al interior de un procedimiento administrativo.
4. Al respecto, con relación al debido proceso en sede administrativa, este Tribunal Constitucional —en la sentencia emitida en el Expediente 04289-2004-AA/TC (fundamento 2)— ha expresado lo siguiente:

[...] el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.

5. Asimismo, en el fundamento 3 de la citada sentencia ha establecido que

El derecho al debido proceso y los derechos que contiene son invocables y, por lo 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 139 de la Constitución (juez natural, juez imparcial e independiente, derecho de defensa, etc.).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 1579-2013-PA/TC
HUAURA
ISABEL VALENCIA ALBITES

6. Ahora bien, con la finalidad de desarrollar el contenido constitucionalmente protegido del derecho al debido proceso, en la sentencia recaída en el Expediente 0023-2005-AI/TC (fundamento 48) se precisó lo siguiente:

[...] este contenido 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.

7. Respecto a la motivación de los actos administrativos, este Tribunal ha manifestado, en reiterada jurisprudencia, 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 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo (sentencias recaídas en los Expedientes 00091-2005-PA/TC, 00294-2005-PA/TC, 5514-2005-PA/TC, entre otras).

8. Adicionalmente, en el fundamento 40 de la sentencia emitida en el Expediente 8495-2006-PA/TC se ha determinado lo siguiente:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 1579-2013-PA/TC
HUAURA
ISABEL VALENCIA ALBITES

[...] 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.

9. Por tanto, la motivación se instituye como una garantía constitucional del administrado que busca evitar la arbitrariedad de la Administración en su normal proceder. En dicha lógica, la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, al reconocer el principio del debido procedimiento, señala 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”.
10. A mayor abundamiento, dicha norma legal contiene disposiciones que regulan con más detenimiento el deber de motivación de los actos administrativos. Así, el artículo 3.4 señala que “el acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico”, en tanto que el artículo 6 dispone:
- 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.
11. Por último, se debe recordar que el artículo 239.4 del mismo cuerpo legal dispone que las autoridades y personal al servicio de las entidades incurren en falta administrativa en caso de, entre otros, resolver sin motivación algún asunto sometido a su competencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 1579-2013-PA/TC
HUAURA
ISABEL VALENCIA ALBITES

12. En el caso de autos, mediante la Resolución 114009-2005-ONP/DC/DL 19990, de fecha 15 de diciembre de 2005 (folio 3), se le otorgó pensión de jubilación adelantada a la recurrente a partir del 31 de agosto de 1998, al haberse comprobado que nació el 2 de julio de 1947 y que acreditaba un total de 26 años y 7 meses de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones.
13. No obstante, con fecha 1 de abril de 2008, la emplazada emitió la Resolución 1351-2008-ONP/DP/DL 19990 (folio 238), mediante la cual decide suspender el pago de la pensión de jubilación de la actora por considerar que existen indicios de falsedad o adulteración en la información y/o documentación que sirvió de sustento para otorgarle la pensión de jubilación solicitada.
14. Posteriormente, mediante Resolución 12563-2011-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 17 de agosto de 2011 (folio 179), se declaró nula la Resolución 114009-2005-ONP/DC/DL 19990, en mérito al Informe 775-2011-DSO.SI.D/ONP, de fecha 1 de julio de 2011 (folio 203), el cual determinó que la pensión de jubilación de la demandante había sido indebidamente otorgada, pues se encontró evidencia de irregularidad en el informe de verificación que sirvió de sustento para el reconocimiento de aportaciones, el mismo que fue elaborado por el verificador Mirko Brandon Vásquez Torres. Ello debido a que, mediante Sentencia de Terminación Anticipada de fecha 24 de junio de 2008, el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de la Corte Superior de Justicia de Huaura condenó a este y otros ex empleados del servicio de verificación de la ONP por los delitos de estafa y asociación ilícita, al haberse acreditado su participación en organizaciones delictivas que promovían el otorgamiento de pensiones sustentadas en información y/o documentación irregular.
15. En efecto, del Informe de Verificación de fecha 1 de diciembre de 2005 (folio 295), expedido por los verificadores Mirko Brandon Vásquez Torres y Víctor Collantes Anselmo —quien también fuera condenado por la sentencia de terminación anticipada en referencia—, se aprecia la acreditación de la relación laboral con el empleador Hernán Valdivieso Sunción por el periodo comprendido del 2 de febrero de 1972 al 30 de agosto de 1998, lo que se sustenta en la supuesta verificación del libro de planillas de salarios correspondiente. No obstante, como se precisa en el citado Informe 775-2011-DSO.SI.D/ONP, luego de un control posterior efectuado por la ONP, se determinó mediante el Informe de Reverificación de fecha 27 de noviembre del 2007 (folios 221 a 223) que no se ha acreditado la existencia de aportaciones durante dicho periodo, pues el empleador no cuenta con planillas de salarios, liquidación de beneficios sociales, legajo personal, ni ningún otro documento supletorio por razones de extravío.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 1579-2013-PA/TC
HUAURA
ISABEL VALENCIA ALBITES

16. Por tanto, el informe de verificación emitido por dos de los miembros de una organización dedicada a la obtención ilegal de pensiones fue determinante para otorgar a la demandante la pensión solicitada, pues con las aportaciones que se acreditaron, logró reunir más del mínimo requerido para acceder a una pensión de jubilación adelantada; configurándose, de esta manera, un vicio de nulidad en la resolución administrativa expedida en el año 2005, tal como se detalla en la Resolución 12563-2011-ONP/DPR/DL 19990, la cual se encuentra debidamente motivada.
17. De forma ulterior, con fecha 21 de septiembre de 2011, la ONP emitió la Resolución 86454-2011-ONP/DPR.SC/DL 19990 (folio 6), que le deniega a la recurrente la pensión solicitada por no acreditar aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones, al no haberse ubicado los libros de planillas de sueldos y salarios, por extravío; asimismo, al no figurar registradas las aportaciones en los archivos de la Oficina de Registro y Cuenta Individual Nacional de Empleadores y Asegurados (Orcinea).
18. Ciertamente, de autos se aprecia el Informe de Verificación de fecha 10 de diciembre de 2007, expedido por el verificador Humberto Zanabria Ugarte y suscrito por Liz Alvarado Rojas, jefa de la Orcinea (folio 228), y el Informe de Reverificación de fecha 6 de diciembre de 2007, emitido por los verificadores Jorge Huamán Cornello y Jorge Martín Cortez (folio 223), mediante los cuales se informa que no es factible acreditar aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones por el periodo comprendido del 2 de febrero de 1972 al 30 de agosto de 1998, correspondientes al ex empleador Hernán Valdivieso Sunción.
19. 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 1351-2008-ONP/DP/DL 19990, 12563-2011-ONP/DPR/DL 19990 y 86454-2011-ONP/DPR.SC/DL 19990, que declararon la suspensión y nulidad, y denegaron, respectivamente, la pensión de jubilación de la recurrente; ello, debido a que se ha constatado la existencia de irregularidades en la documentación que sustentó su derecho pensionario.
20. Por lo que, no habiéndose producido vulneración del derecho fundamental al debido proceso, no se ha afectado el derecho a la pensión de la actora. Ello en mérito a que —como se viene sosteniendo— la documentación que fue tomada en consideración por la ONP para el otorgamiento de la pensión de jubilación adelantada es irregular, y a que la demandante no ha cumplido con acreditar con medio de prueba alguno y en los términos establecidos por el precedente recaído



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 1579-2013-PA/TC
HUAURA
ISABEL VALENCIA ALBITES

en el Expediente 04762-2007-PA/TC, las aportaciones requeridas para el otorgamiento de una pensión de jubilación.

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

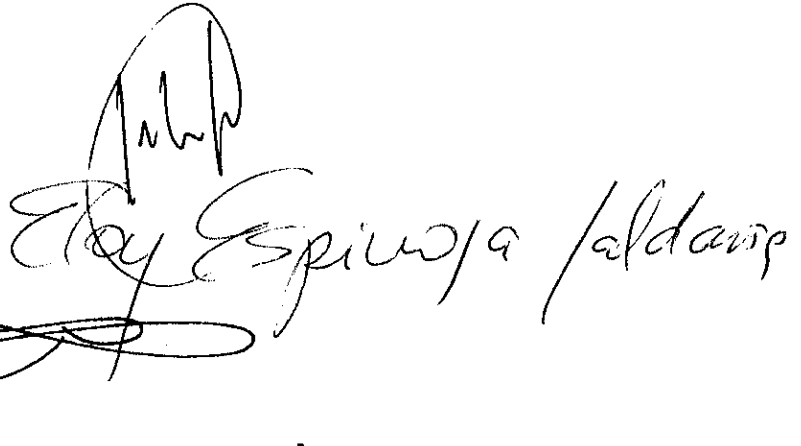
HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda por no haberse acreditado la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y a la pensión de la demandante.

Publíquese y notifíquese.

SS.


**SARDÓN DE TABOADA
LEDESMA NARVÁEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**



Isabel Valencia Albites

Lo que certifico:

07 OCT 2016



JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaría Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 1579-2013-PA/TC

HUAURA

ISABEL VALENCIA ALBITES

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ELOY ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Estando de acuerdo con el sentido de lo resuelto por la mayoría en esta sentencia, aprovecho la ocasión para señalar lo siguiente:

1. La labor del juez constitucional, que tiene por fin último el reconocimiento y la tutela de los derechos, debe, precisamente, superar cualquier dificultad, limitación o formalidad que dificulte ese quehacer. En ese sentido, debe dejarse de lado cualquier interpretación formalista de una norma o un concepto. Además, debe corregirse en sede de la interpretación constitucional cualquier lectura formalista y en puridad técnicamente incorrecta de la normatividad vigente, máxime si se trata de tutelar los derechos.
2. Es pues, en este contexto, que en aras a la precisión conceptual que le corresponde mantener a este órgano colegiado, y sobre la base de lo dispuesto por nuestra legislación y por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, corresponde hacer una atinencia a la mención: "principios y derechos de la función jurisdiccional", términos recogidos en el fundamento tres del proyecto, planteados sin rigurosidad técnica si se va a una lectura literal de la Carta de 1993 pero que, como corresponde a un juez constitucional dentro de su labor interpretativa, tienen que explicarse debidamente sus alcances, sin que ello signifique distorsionar el sentido de los mismos.
3. Y es que, como todos sabemos, una función del Estado no tiene derechos pues no es un sujeto de derechos. Quienes tienen derechos son los sujetos vinculados con el desarrollo de estas actividades. En ese sentido, y si de función jurisdiccional se habla, quienes cuentan con derechos no es esa función jurisdiccional en abstracto, sino las personas (naturales o jurídicas) que se vinculan con el ejercicio de esta función: los justiciables, por ejemplo.
4. Lo que si puede predicarse de una función del Estado es que su diseño y su ejercicio se encuentren orientados por principios. En ese sentido, convendría en términos más rigurosos y en la misma línea que se consignó en la Comisión de Estudios de las Bases de la Constitución de principios de la función jurisdiccional, o en varios debates de reforma constitucional y derechos del justiciable (o del juez o del fiscal, según cada caso concreto), salvo mejor parecer.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Señalar lo contrario no solamente implicaría una falta de rigor técnico, sino que (y esto es lo más relevante), puede crear expectativas que luego pueden resultar de imposible atención, con todo lo que aquello puede acarrear. De allí la relevancia de tomar ciertas previsiones al respecto, salvo mejor parecer.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Eloy Espinosa Saldaña

Lo que certifico:

07 OCT 2018

Janet Otárola Santillana
JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL