



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02938-2013-PA/TC
HUAURA
CELESTINA JUANA VENTURA
ORELLANA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 16 días del mes de noviembre de 2015, la Sala Primera del Tribunal Constitucional pronuncia la siguiente sentencia, con el voto en mayoría de los magistrados Miranda Canales y Espinosa-Saldaña Barrera y el voto dirimente de la magistrada Ledesma Narváez, llamada a componer la discordia suscitada por el voto singular del magistrado Sardón de Taboada

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Celestina Juana Ventura Orellana contra la resolución de fojas 304, de fecha 16 de abril de 2013, expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Huaura, que declara improcedente la demanda de autos

ANTECEDENTES

La recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP). Solicita que se declare nula y sin efecto legal la Resolución 43666-2008-ONP/DPR.SC/DL19990, de fecha 13 de noviembre de 2008, mediante la cual se dispuso la suspensión de la pensión de invalidez definitiva que se le otorgó conforme al Decreto Ley 19990; y que, en consecuencia, se restituya el pago de la referida pensión. Asimismo, solicita el pago de devengados, intereses legales y costas y costos del proceso.

La emplazada contesta la demanda señalando que en el ejercicio de su facultad de fiscalización posterior se determinó que, en el caso de la recurrente, existían suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada con el fin de obtener la pensión, lo cual implicaba que venía percibiendo indebidamente el pago por dicho concepto, toda vez que del Informe Médico 8210, de fecha 3 de agosto de 2007, se pudo constatar que la demandante no se encontraba incapacitada para laborar, además de no acreditar las aportaciones mínimas requeridas.

El Juzgado Mixto de Chancay, con fecha 26 de setiembre de 2012, declara improcedente la demanda, por considerar que para dilucidar los hechos controvertidos se requiere de una estación probatoria de la cual carece el proceso de amparo.

La Sala competente confirma la apelada, sosteniendo que la actora no cumple con acreditar el grado de deterioro en el estado de salud que le impida continuar



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02938-2013-PA/TC
HUAURA
CELESTINA JUANA VENTURA
ORELLANA

laborando ni el período mínimo de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones.

FUNDAMENTOS

1. Delimitación del petitorio

Si bien la recurrente solicita que se declare inaplicable la Resolución 43666-2008-ONP/DP/DL19990, de fecha 13 de noviembre de 2008, que le deniega la pensión de invalidez, su pretensión principal consiste en que se declare inaplicable la Resolución 5534-2008-ONP/DPR/DL, mediante la cual se declaró la nulidad de su pensión de invalidez; y que, en consecuencia, se restituya el pago de la referida pensión. Asimismo, solicita el pago de los devengados, los intereses legales y los costos del proceso.

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 constitucionalmente protegido del derecho a la pensión, el cual encuentra tutela a través del proceso de amparo. Ello de conformidad con los supuestos de procedencia establecidos por la jurisprudencia de este Tribunal, 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 a la pensión como un derecho fundamental que, por su naturaleza, requiere de una 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 del derecho al debido proceso (artículo 139.3 de la Constitución)

2.1 Argumentos de la demandante

Manifiesta que mediante Resolución 107217-2005-ONP/DP/DL19990, de fecha 28 de noviembre de 2005 (f. 13), se le otorgó pensión de invalidez conforme a los artículos 24 y 25 c) del Decreto Ley 19990.

Sin embargo, a través de la Resolución 43666-2008-ONP/DP/DL19990, de fecha



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02938-2013-PA/TC
HUAURA
CELESTINA JUANA VENTURA
ORELLANA

13 de noviembre de 2008, la ONP le deniega la pensión de invalidez sin antes determinar a los supuestos responsables de la emisión de documentos fraguados, pues los documentos presentados fueron revisados, cotejados, verificados y visados por el fedatario de la ONP; y, además, el supuesto documento fraguado no fue presentado por la recurrente, menos aún la verificación de sus aportes.

La demandante considera que se han vulnerado sus derechos constitucionales al debido proceso y a la defensa, porque la emplazada ha suspendido su pensión de invalidez sin prueba y sin permitirle el ejercicio de defensa, así como el derecho a la pensión por habersele privado del medio que le permite solventar su subsistencia.

2.2 Argumentos de la demandada

Sostiene que ha declarado la suspensión de la pensión de invalidez de la demandante en ejercicio de su facultad de fiscalización posterior, en virtud de la cual determinó que existían suficientes indicios de irregularidad en la información y/o documentación presentada con el fin de obtener la pensión, lo cual implicaba que la demandante venía percibiendo indebidamente el pago por dicho concepto.

Manifiesta que mediante el Informe Médico 8210, de fecha 3 de agosto de 2007, se pudo constatar que la demandante no se encontraba incapacitada para laborar y que, además, no acreditaba el mínimo de años de aportación al Sistema Nacional de Pensiones.

2.3 Consideraciones del Tribunal Constitucional

2.3.1. 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*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02938-2013-PA/TC
HUAURA
CELESTINA JUANA VENTURA
ORELLANA

razonabilidad y proporcionalidad que toda decisión judicial debe suponer» (énfasis agregado).

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. STC 4289-2004-PA/TC, fundamento 2).

2.3.2. Respecto a la motivación de los actos administrativos, el Tribunal Constitucional ha dejado establecido 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 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, fundamento 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en las SSTC 294-2005-PA/TC, 5514-2005-PA/TC, entre otras.).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02938-2013-PA/TC
HUAURA
CELESTINA JUANA VENTURA
ORELLANA

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, además de ser un derecho fundamental, 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 de su 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 [...]»*.

A su turno, los artículos 3.4, 6.1, 6.2 y 6.3 señalan, respectivamente, que para su validez: *«[E]l 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»*.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02938-2013-PA/TC
HUAURA
CELESTINA JUANA VENTURA
ORELLANA

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. Teniendo en cuenta la línea de razonamiento expuesta, principalmente en lo concerniente a la obligación de la entidad previsional de presentar los informes u otra documentación que sustente la resolución administrativa que declara la extinción de un derecho, en las STC 03540-2010-PA/TC y 03545-2010-PA/TC se ha señalado 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 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 vulnera 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. En el caso de autos, de la Resolución 107217-2005-ONP/DC/DL 19990, de fecha 28 de noviembre de 2005 (f. 13), se evidencia que a la demandante se le otorgó pensión de invalidez definitiva en atención a que, según el Certificado de Discapacidad, expedido por la UTES Caraz - Chimbote del Ministerio de Salud, se determinó que la incapacidad de la recurrente era de naturaleza permanente.

2.3.6. Asimismo, se advierte del expediente administrativo que por Resolución 5534-2008-ONP/DPR/DL 1990 (f. 180), de fecha 5 de noviembre de 2008, se declaró la nulidad de la Resolución 107217-2005-ONP/DC/DL 19990. Ello por considerarse que se otorgó pensión de invalidez definitiva teniendo como elemento de prueba el informe de verificación emitido por el verificador Víctor Collantes Anselmo, quien supuestamente revisó los libros de planillas de sueldos con los que se habrían constatado los aportes de la recurrente. Sin embargo, luego de comprobarse, por Sentencia de Terminación Anticipada expedida por el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02938-2013-PA/TC
HUAURA
CELESTINA JUANA VENTURA
ORELLANA

Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de Huaura de la Corte Superior de Justicia de Huaura (f. 210), que el referido verificador formaba parte de una organización delictiva dedicada a validar documentación emitiendo informes con contenido falso, se determinó que su informe de verificación en el caso de autos era fraudulento.

2.3.7. Cabe precisar que si bien es cierto que el Informe de Verificación de fecha 13 de noviembre de 2005 (f. 285) fue suscrito por el verificador Víctor Collantes Anselmo, quien fue condenado por el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de la Corte Superior de Justicia de Huaura, ello no implica, necesariamente, que en el caso específico de la demandante haya actuado fraudulentamente.

2.3.8. No obstante, se observa de la revisión del expediente administrativo que, con fecha 5 de diciembre de 2007, la emplazada procede a realizar una verificación de las planillas del empleador Cooperativa Agraria La Candelaria, de cuyo resultado se obtuvo el informe de verificación suscrito por el verificador Rubén Acevedo Toralva, de fecha 5 de diciembre de 2007 (ff. 221 y sgtes.), en los que indica que la dirección visitada corresponde a las Oficinas de la ONP-Huacho y que las planillas no fueron remitidas por el custodio. De otro lado, se advierte de la Resolución 43666-2008-ONP/DP/DL19990, de fecha 13 de noviembre de 2008 (f. 171), que, mediante Informe Médico N.º 0008210, de fecha 3 de agosto de 2007, emitido por la Comisión Médica Calificadora de Incapacidades de la Red Asistencial Sabogal, se determinó que la recurrente no se encontraba incapacitada para laborar, no cumpliendo el requisito exigido para el otorgamiento de la pensión de invalidez.

2.3.9. En consecuencia, si bien es cierto que la declaración de nulidad de la pensión de invalidez de la actora se podría sustentar en los citados informes de verificación, también lo es que los referidos informes no forman parte de la resolución cuestionada. Por ello, este informe de verificación no enerva el hecho de que la referida resolución, mediante la cual se declaró la nulidad de la pensión de invalidez de la recurrente, se haya expedido sin la correcta motivación, vulnerando el debido proceso.

2.3.10. Por consiguiente, se evidencia que la resolución cuestionada resulta manifiestamente arbitraria, dado que declara la nulidad de un acto administrativo aduciendo la configuración de las causales previstas en los numerales 1 y 4 del artículo 10 de la Ley 27444, sin sustento alguno, puesto que omite precisar



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02938-2013-PA/TC
HUAURA
CELESTINA JUANA VENTURA
ORELLANA

cuáles son y en qué consisten las irregularidades o actos delictivos que se habrían cometido en el procedimiento administrativo de la demandante y cuáles los medios probatorios que los acreditan.

2.3.11. Así las cosas, este Tribunal considera que aun cuando se ha vulnerado el derecho a la motivación (debido proceso) con la expedición de la resolución cuestionada, los efectos del fallo únicamente deben circunscribirse a decretar su nulidad, a fin de que la ONP motive debidamente su decisión y precise por qué dicha pensión fue declarada nula, pero sin que ello conlleve su restitución, en mérito a lo indicado en los informes de verificación señalados.

2.3.12. En consecuencia, al haberse acreditado la vulneración del derecho a la motivación, integrante del derecho al debido proceso, se debe estimar la demanda.

3. Sobre la afectación del derecho a la pensión (artículo 11 de la Constitución)

3.1 Argumentos del demandante

Señala que al privarse injustificadamente de percibir el ingreso que le sirve para su subsistencia, se ha vulnerado su derecho a la pensión.

3.2 Argumentos de la demandada

Sostiene que no se ha vulnerado el derecho a la pensión de la recurrente al haberse verificado que no reúne los requisitos legalmente previstos para percibir la prestación reclamada.

3.3 Consideraciones del Tribunal Constitucional

3.3.1 En reiterada jurisprudencia de este Tribunal, en la cual se detallan los alcances del derecho fundamental a la pensión como derecho de configuración legal, y de lo allí expuesto sobre el contenido y la estructura de los derechos fundamentales, se ha establecido los lineamientos jurídicos que permitirán determinar las pretensiones que, por pertenecer al contenido constitucionalmente protegido de dicho derecho fundamental o estar directamente relacionadas a él, merecen protección a través del proceso de amparo.

3.3.2. En el presente caso se observa que, como resultado de la verificación realizada con fecha 5 de diciembre de 2007, se emite la Resolución 43666-2008-



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02938-2013-PA/TC
HUAURA
CELESTINA JUANA VENTURA
ORELLANA

ONP/DPR.SC/DL19990, la cual deniega la pensión de invalidez a la demandante, al haberse constatado que, además de no encontrarse incapacitada para laborar, existen irregularidades en la documentación que sirvió de sustento para otorgarle el referido derecho pensionario.

3.3.3 En consecuencia, conforme a lo anotado en los fundamentos precedentes, no se ha acreditado la vulneración del derecho a la pensión de la recurrente.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** en parte la demanda al haberse acreditado la vulneración del derecho al debido proceso; en consecuencia, **NULA** la Resolución 5534-2008-ONP/DPR/DL 19990, y ordenar que la entidad demandada emita una nueva resolución debidamente motivada, pero sin que ello conlleve la restitución de la citada pensión.
2. Declarar **INFUNDADO** el extremo referido a la vulneración del derecho a la pensión de la demandante.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES
LEDESMA NARVÁEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

20 JUN 2016

JANET OTAROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02938-2013-PA/TC
HUAURA
CELESTINA JUANA VENTURA
ORELLANA

**VOTO DE LOS MAGISTRADOS MIRANDA CANALES
Y ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

Sustentamos el presente voto en las consideraciones siguientes:

1. Delimitación del petitorio

Si bien la recurrente solicita que se declare inaplicable la Resolución 43666-2008-ONP/DP/DL19990, de fecha 13 de noviembre de 2008, que le deniega la pensión de invalidez, su pretensión principal consiste en que se declare inaplicable la Resolución 5534-2008-ONP/DPR/DL, mediante la cual se declaró la nulidad de su pensión de invalidez; y que, en consecuencia, se restituya el pago de la referida pensión. Asimismo, solicita el pago de los devengados, los intereses legales y los costos del proceso.

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 constitucionalmente protegido del derecho a la pensión, el cual encuentra tutela a través del proceso de amparo. Ello de conformidad con los supuestos de procedencia establecidos por la jurisprudencia de este Tribunal, 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 a la pensión como un derecho fundamental que, por su naturaleza, requiere de una 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 del derecho al debido proceso (artículo 139.3 de la Constitución)

2.1 Argumentos de la demandante

Manifiesta que mediante Resolución 107217-2005-ONP/DP/DL19990, de fecha 28 de noviembre de 2005 (f. 13), se le otorgó pensión de invalidez conforme a los artículos 24 y 25 c) del Decreto Ley 19990.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02938-2013-PA/TC
HUAURA
CELESTINA JUANA VENTURA
ORELLANA

Sin embargo, a través de la Resolución 43666-2008-ONP/DP/DL19990, de fecha 13 de noviembre de 2008, la ONP le deniega la pensión de invalidez sin antes determinar a los supuestos responsables de la emisión de documentos fraguados, pues los documentos presentados fueron revisados, cotejados, verificados y visados por el fedatario de la ONP; y, además, el supuesto documento fraguado no fue presentado por la recurrente, menos aún la verificación de sus aportes.

La demandante considera que se han vulnerado sus derechos constitucionales al debido proceso y a la defensa, porque la emplazada ha suspendido su pensión de invalidez sin prueba y sin permitirle el ejercicio de defensa, así como el derecho a la pensión por habersele privado del medio que le permite solventar su subsistencia.

2.2 Argumentos de la demandada

Sostiene que ha declarado la suspensión de la pensión de invalidez de la demandante en ejercicio de su facultad de fiscalización posterior, en virtud de la cual determinó que existían suficientes indicios de irregularidad en la información y/o documentación presentada con el fin de obtener la pensión, lo cual implicaba que la demandante venía percibiendo indebidamente el pago por dicho concepto.

Manifiesta que mediante el Informe Médico 8210, de fecha 3 de agosto de 2007, se pudo constatar que la demandante no se encontraba incapacitada para laborar y que, además, no acreditaba el mínimo de años de aportación al Sistema Nacional de Pensiones.

2.3 Consideraciones del Tribunal Constitucional

- 2.3.1. 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*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02938-2013-PA/TC
HUAURA
CELESTINA JUANA VENTURA
ORELLANA

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 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. STC 4289-2004-PA/TC, fundamento 2).

2.3.2. Respecto a la motivación de los actos administrativos, el Tribunal Constitucional ha dejado establecido 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 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, fundamento 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en las SSTC 294-2005-PA/TC, 5514-2005-PA/TC, entre otras.).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02938-2013-PA/TC
HUAURA
CELESTINA JUANA VENTURA
ORELLANA

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, además de ser un derecho fundamental, 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 de su 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 (...)»*.

A su turno, los artículos 3.4, 6.1, 6.2 y 6.3 señalan, respectivamente, que para su validez: *«[e]l 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»*.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02938-2013-PA/TC
HUAURA
CELESTINA JUANA VENTURA
ORELLANA

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. Teniendo en cuenta la línea de razonamiento expuesta, principalmente en lo concerniente a la obligación de la entidad previsional de presentar los informes u otra documentación que sustente la resolución administrativa que declara la extinción de un derecho, en las STC 03540-2010-PA/TC y 03545-2010-PA/TC se ha señalado 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 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 vulnera 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. En el caso de autos, de la Resolución 107217-2005-ONP/DC/DL 19990, de fecha 28 de noviembre de 2005 (f. 13), se evidencia que a la demandante se le otorgó pensión de invalidez definitiva en atención a que, según el Certificado de Discapacidad, expedido por la UTES Caraz - Chimbote del Ministerio de Salud, se determinó que la incapacidad de la recurrente era de naturaleza permanente.
- 2.3.6. Asimismo, se advierte del expediente administrativo que por Resolución 5534-2008-ONP/DPR/DL 1990 (f. 180), de fecha 5 de noviembre de 2008, se declaró la nulidad de la Resolución 107217-2005-ONP/DC/DL 19990. Ello por considerarse que se otorgó pensión de invalidez definitiva teniendo como elemento de prueba el informe de verificación emitido por el verificador Víctor Collantes Anselmo, quien supuestamente revisó los libros de planillas de sueldos con los que se habrían constatado los aportes de la recurrente. Sin embargo, luego de comprobarse, por Sentencia de Terminación Anticipada expedida por el

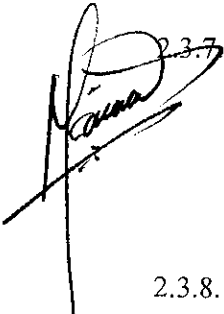


TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02938-2013-PA/TC
HUAURA
CELESTINA JUANA VENTURA
ORELLANA

Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de Huaura de la Corte Superior de Justicia de Huaura (f. 210), que el referido verificador formaba parte de una organización delictiva dedicada a validar documentación emitiendo informes con contenido falso, se determinó que su informe de verificación en el caso de autos era fraudulento.

 Cabe precisar que si bien es cierto que el Informe de Verificación de fecha 13 de noviembre de 2005 (f. 285) fue suscrito por el verificador Víctor Collantes Anselmo, quien fue condenado por el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de la Corte Superior de Justicia de Huaura, ello no implica, necesariamente, que en el caso específico de la demandante haya actuado fraudulentamente.

2.3.8. No obstante, se observa de la revisión del expediente administrativo que, con fecha 5 de diciembre de 2007, la emplazada procede a realizar una verificación de las planillas del empleador Cooperativa Agraria La Candelaria, de cuyo resultado se obtuvo el informe de verificación suscrito por el verificador Rubén Acevedo Toralva, de fecha 5 de diciembre de 2007 (ff. 221 y sgtes.), en los que indica que la dirección visitada corresponde a las Oficinas de la ONP-Huacho y que las planillas no fueron remitidas por el custodio. De otro lado, se advierte de la Resolución 43666-2008-ONP/DP/DL19990, de fecha 13 de noviembre de 2008 (f. 171), que, mediante Informe Médico N.º 0008210, de fecha 3 de agosto de 2007, emitido por la Comisión Médica Calificadora de Incapacidades de la Red Asistencial Sabogal, se determinó que la recurrente no se encontraba incapacitada para laborar, no cumpliendo el requisito exigido para el otorgamiento de la pensión de invalidez.

2.3.9. En consecuencia, si bien es cierto que la declaración de nulidad de la pensión de invalidez de la actora se podría sustentar en los citados informes de verificación, también lo es que los referidos informes no forman parte de la resolución cuestionada. Por ello, este informe de verificación no enerva el hecho de que la referida resolución mediante la cual se declaró la nulidad de la pensión de invalidez de la recurrente se haya expedido sin la correcta motivación, vulnerando el debido proceso.

2.3.10. Por consiguiente, se evidencia que la resolución cuestionada resulta manifiestamente arbitraria, dado que declara la nulidad de un acto administrativo aduciendo la configuración de las causales previstas en los numerales 1 y 4 del artículo 10 de la Ley 27444, sin sustento alguno, puesto que omite precisar



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02938-2013-PA/TC
HUAURA
CELESTINA JUANA VENTURA
ORELLANA

cuáles son y en qué consisten las irregularidades o actos delictivos que se habrían cometido en el procedimiento administrativo de la demandante y cuáles los medios probatorios que los acreditan.

2.3.11. Así las cosas, consideramos que aun cuando se ha vulnerado el derecho a la motivación (debido proceso) con la expedición de la resolución cuestionada, los efectos del fallo únicamente deben circunscribirse a decretar su nulidad, a fin de que la ONP motive debidamente su decisión y precise por qué dicha pensión fue declarada nula, pero sin que ello conlleve su restitución, en mérito a lo indicado en los informes de verificación señalados.

2.3.12. En consecuencia, al haberse acreditado la vulneración del derecho a la motivación, integrante del derecho al debido proceso, se debe estimar la demanda.

3. Sobre la afectación del derecho a la pensión (artículo 11 de la Constitución)

3.1 Argumentos del demandante

Señala que al privarse injustificadamente de percibir el ingreso que le sirve para su subsistencia, se ha vulnerado su derecho a la pensión.

3.2 Argumentos de la demandada

Sostiene que no se ha vulnerado el derecho a la pensión de la recurrente al haberse verificado que no reúne los requisitos legalmente previstos para percibir la prestación reclamada.

3.3 Consideraciones del Tribunal Constitucional

3.3.1 En reiterada jurisprudencia de este Tribunal, en la cual se detallan los alcances del derecho fundamental a la pensión como derecho de configuración legal, y de lo allí expuesto sobre el contenido y la estructura de los derechos fundamentales, se han establecido los lineamientos jurídicos que permitirán determinar las pretensiones que, por pertenecer al contenido esencial de dicho derecho fundamental o estar directamente relacionadas a 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*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02938-2013-PA/TC
HUAURA
CELESTINA JUANA VENTURA
ORELLANA

pensión, las disposiciones legales que establecen los requisitos para la obtención de un derecho a la pensión. Así, será 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 el presente caso se observa que, como resultado de la verificación realizada con fecha 5 de diciembre de 2007, se emite la Resolución 43666-2008-ONP/DPR.SC/DL19990, la cual deniega la pensión de invalidez a la demandante, al haberse constatado que, además de no encontrarse incapacitada para laborar, existen irregularidades en la documentación que sirvió de sustento para otorgarle el referido derecho pensionario.
- 3.3.3 En consecuencia, conforme a lo anotado en los fundamentos precedentes, no se ha acreditado la vulneración del derecho a la pensión de la recurrente.

Por las consideraciones precedentes, a nuestro juicio, corresponde:

1. Declarar **FUNDADA** en parte la demanda al haberse acreditado la vulneración del derecho al debido proceso; en consecuencia, **NULA** la Resolución 5534-2008-ONP/DPR/DL 19990, y ordenar que la entidad demandada emita una nueva resolución debidamente motivada, pero sin que ello conlleve la restitución de la citada pensión.
2. Declarar **INFUNDADO** el extremo referido a la vulneración del derecho a la pensión de la demandante.

SS.

MIRANDA CAÑALES
ESPINOSA SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:
20 JUN. 2016

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaría Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02938-2013-PA/TC
HUAURA
CELESTINA JUANA VENTURA
ORELLANA

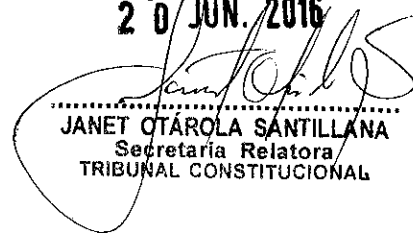
VOTO DIRIMIENTE DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

Con el debido respeto por la opinión del magistrado Sardón de Taboada, me adhiero a lo resuelto por los magistrados Miranda Canales y Espinosa-Saldaña Barrera, pues también considero que debe declararse fundada en parte la demanda al haberse acreditado la vulneración del derecho al debido proceso del actor, en consecuencia Nula la Resolución 5534-2008-ONP/DPR/DL 19990, a fin de que la demandada emita nueva resolución debidamente motivada, sin que ello conlleve la restitución de la pensión del actor. E infundada en el extremo referido a la vulneración del derecho a la pensión.

S.


LEDESMA NARVÁEZ

Lo que certifico:
20 JUN. 2016


JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaría Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02938-2013-PA/TC
HUAURA
CELESTINA JUANA VENTURA
ORELLANA

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Con el debido respeto de la opinión vertida por mis colegas magistrados, emito el siguiente voto singular al no concordar con los argumentos ni con el fallo de la sentencia en mayoría:

El verificador Víctor Raúl Collantes Anselmo emitió el informe de fecha 15 de noviembre de 2005 (fojas 285-286), y consignó que la recurrente realizó aportes a la ONP entre el 1 de enero de 1988 y el 30 de enero de 1991, obteniendo de este modo pensión de invalidez.

La ONP corroboró luego que el informe emitido por el mencionado verificador validaba documentos adulterados o falsificados con el propósito de simular aportaciones inexistentes. Por esa razón, junto a cinco otros cómplices, fue condenado, por los delitos de estafa y asociación ilícita recogidos en los artículos 196º y 317º del Código Penal, en agravio de la ONP (fojas 210-213).

Ante tal irregularidad, la ONP expidió la Resolución N° 043666-2008-ONP/DPR.SC/DL19990 (fojas 10-12), de fecha 13 de noviembre de 2008, declarando la nulidad del otorgamiento de pensión de invalidez, decisión que la encuentro debidamente motivada.

Por estas consideraciones precedentes, mi voto es porque se declare **INFUNDADA** la demanda de amparo.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

20 JUN. 2016

.....
JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaría Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL