TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
OTDA
FOJAS 300

EXP. N.° 01009-2012-PA/TC
HUAURA
ALEJANDRA BLAS JULCA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 3 días del mes de marzo de 2016, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Miranda Canales, Ledesma Narváez, Urviola Hani, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el voto singular del magistrado Sardón de Taboada que se agrega.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Alejandra Blas Julca contra la resolución de fojas 100, de fecha 15 de diciembre de 2011, 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 declare nula la Resolución 6852-2008-ONP/DPR/DL19990, del 5 de noviembre de 2008, en virtud de la cual se dispuso la nulidad de la resolución por la que se le otorgó pensión de jubilación adelantada; y que, en consecuencia, se le restituya el pago de la referida pensión, más el abono de las pensiones devengadas, intereses legales, costos y costas procesales.

La ONP contesta la demanda manifestando que se declaró la nulidad de la resolución mediante la cual se le otorgó pensión de jubilación a la actora, toda vez que los documentos que presentó para obtener su derecho resultaban irregulares.

El Segundo Juzgado Civil de Barranca, con fecha 22 de agosto de 2011, declaró fundada la demanda por estimar que la ONP no ha cumplido con motivar la resolución que declara la nulidad de la resolución a través de la cual se le otorgó pensión a la recurrente.

La Sala Superior competente, revocó la apelada y, reformándola, declaró infundada la demanda, por considerar que la resolución cuestionada ha sido debidamente motivada porque se ha identificado a los autores de los delitos, así como a los funcionarios que emitieron los informes fraudulentos de los aportes al Sistema Nacional de Pensiones.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
OTDA
FOJAS 301

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto de la demanda es que se restituya la pensión de jubilación de la demandante, que le fue otorgada mediante Resolución 52283-2004-ONP/DC/DL 19990, reponiéndose el pago de las pensiones dejadas de percibir más los intereses legales que se hubieran generado.

2. Evaluada la pretensión planteada, este Tribunal precisa que el derecho a no ser privado arbitrariamente de la pensión constituye un elemento del contenido esencial del derecho a la pensión, el cual encuentra protección a través del proceso de amparo, de conformidad con reiterada jurisprudencia, 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.

3. Vale precisar que este Tribunal se pronunciará únicamente sobre el derecho a la motivación, integrante del derecho al debido proceso, puesto que el análisis del derecho a la pensión está subsumido en el primero, por la estrecha vinculación que existe entre ambos.

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

4. 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 con los estándares de razonabilidad y proporcionalidad que toda decisión judicial debe suponer*" (destacado agregado).

Y con anterioridad ya se había pronunciado para precisar que "*El derecho al debido proceso y los derechos que contiene son invocables, y, por tanto, están garantizados, no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del*

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
OTDA
FOJAS 302

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.)" (*Cfr.* N° 4289-2004-PA/TC fundamento 2).

5. Respecto a la motivación de los actos administrativos, ha tenido oportunidad de manifestar 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.° 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo" (STC 00091-2005-PA/TC, F.J. 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en las SSTC 294-2005-PA/TC, 5514-2005-PA/TC, entre otras).*

Adicionalmente se ha determinado en la STC 8495-2006-PA/TC que

> *un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión. De modo que, motivar una decisión no sólo significa expresar únicamente bajo qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente, exponer en forma sucinta –pero suficiente– las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada.*

6. 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, 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* (...)".

7. A su turno, los artículos 3.4, 6.1, 6.2 y 6.3 señalan respectivamente que, para su validez *"El acto administrativo debe estar* ***debidamente motivado*** *en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico;* ***La motivación deberá ser expresa,*** *mediante una relación concreta y directa de* ***los hechos probados relevantes del caso específico****, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado; Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto"; y que "No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto"* (destacado agregado).

8. Por lo que respecta a 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".*

9. 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, 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".*

10. En el presente caso, se advierte que la emplazada concluye que la resolución que le otorga la pensión de jubilación a la demandante, considerando como elemento de prueba para el reconocimiento de aportes el informe de verificación emitido por los verificadores Víctor Collantes Anselmo y Verónica Ruiz Azahuanche, transgrede el ordenamiento jurídico penal y, por ende, adolece de nulidad.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
OTDA
FOJAS 304

11. 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 del 24 de junio de 2008 (f. 31), mas no aporta otra documentación que acredite que se produjo el hecho en el cual se sustenta la nulidad; esto es, una que acredite que en el caso concreto de la actora los mencionados verificadores emitieron su informe de manera fraudulenta, es decir, validando documentos adulterados o falsificados con el propósito de acreditar aportaciones inexistentes.

12. Cabe precisar que si bien es cierto el Informe de Verificación de fecha 9 de julio de 2004 (ff. 220 A 223 del Cuaderno de Tribunal Constitucional) fue suscrito por los verificadores Víctor Collantes Anselmo y Verónica Ruiz Azahuanche, quienes fueron condenados 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 hayan actuado fraudulentamente.

13. No obstante, se observa de la revisión del expediente administrativo 12100028004 (ff. 12 a 255 del Cuaderno del Tribunal Constitucional) que, con posterioridad a la emisión de la resolución cuestionada, la emplazada procede a realizar una nueva verificación (ff. 173 a 180) mediante el Informe de Plantilla Inubicable, firmado por los verificadores Rosa Solís Loayza, Aurelio Arizmendi Pazos y Marco Rodríguez Janta, al no haberse ubicado los Libros de Planillas en Mz. K, lote 13-Hualmay, ni en la calle Pacífico 181, Chururo-Santa María, de la provincia de Huaura, donde manifestaron desconocer al empleador, así como en Av. Billingurth 644 de la provincia y departamento de Tacna, donde informaron conocer al empleador pero desconocer su ubicación actual. Cabe precisar que se consigna adicionalmente que las aportaciones que corresponderían a este periodo no figuran en los archivos de Orcinea. Complementando la información, obra en autos el Informe de Plantilla inubicable de fojas 136 a 137 del cuaderno del Tribunal, en el que el verificador Marco Rodríguez Toralva ratifica el citado Informe.

14. En consecuencia, si bien es cierto que la declaración de nulidad de la pensión de jubilación de la actora se podría sustentar en los citados informes de verificación, estos no han sido consignados en la resolución cuestionada y por ello no enervan el hecho de que la referida resolución que declaró la nulidad de la pensión de jubilación de la recurrente se haya expedido sin la correcta motivación, vulnerando el debido proceso.

15. 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 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.

16. 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 presente fallo únicamente deben circunscribirse a decretar la nulidad de la misma, 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 señalados en el fundamento 13.

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

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

HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda, por haberse acreditado la vulneración del derecho al debido proceso; en consecuencia, **NULA** la Resolución 6852-2008-ONP/DPR/DL 19990, y ordena que la entidad demandada emita una nueva resolución debidamente motivada, pero sin que ello conlleve la restitución de la citada pensión.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES
LEDESMA NARVÁEZ
URVIOLA HANI
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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:

Mediante la Resolución 52283-2004-ONP/DC/DL 19990, de fecha 21 de julio de 2004 (folio 5), la ONP otorgó pensión de jubilación adelantada a la recurrente, a partir del 1 de enero de 1997, al haberse comprobado que nació el 3 de mayo de 1946 y que acreditaba un total de 25 años de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones (SNP).

No obstante, con fecha 5 de noviembre de 2008, la emplazada emitió la Resolución 6852-2008-ONP/DPR/DL 19990 (folio 3), que declaró la nulidad de la resolución de otorgamiento antes referida, argumentando que en virtud de lo establecido por el artículo 32 de la Ley 27444 y el artículo 3, numeral 14, de la Ley 28532, se realizó la revisión del expediente administrativo de la actora, comprobándose que las verificaciones que sirvieron para acreditar las aportaciones al SNP fueron efectuadas por los señores Víctor Collantes Anselmo y Verónica Ruiz Azahuanche, quienes —de acuerdo con la Sentencia de Terminación Anticipada de fecha 24 de junio de 2008, expedida por el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de la Corte Superior de Justicia de Huaura, y adicionada por resolución de fecha 14 de agosto de 2008— fueron condenados por los delitos de estafa y asociación ilícita, en agravio de la ONP, al haberse acreditado su participación en organizaciones delictivas que promovían el otorgamiento de pensiones sustentadas en información y/o documentación irregular.

En efecto, el informe de verificación de fecha 9 de julio de 2004 (folio 220 del Cuaderno del Tribunal), que acreditó aportaciones por el periodo comprendido del 1 de julio de 1987 al 31 de diciembre de 1996, durante la relación laboral con Portalatino Hemmerling Ángel Alfredo, se encuentra sustentado —conforme allí se indica— en la revisión de las planillas de salarios del empleador. Sin embargo, de las reverificaciones efectuadas durante el año 2007, obrantes de fojas 173 a 182 del Cuaderno del Tribunal, se advierte la calificación del empleador con la condición de inubicable pues, en las direcciones visitadas, se ha advertido la presencia de personas que señalan no tener relación con el mismo o, de conocerlo, ignoran su ubicación. Debo añadir que la condición de inubicable consignada al empleador fue confirmada con las visitas realizadas por verificadores de la ONP durante el año 2009, conforme se aprecia a fojas 136 y 137 del Cuaderno del Tribunal.

Por tanto, dicho 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 el 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 2004, tal como se detalla en la Resolución 6852-2008-ONP/DPR/DL 19990, la cual se encuentra debidamente motivada.

En consecuencia, considero que en el presente caso 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 la citada resolución de nulidad; ello, debido a que se ha constatado la existencia de irregularidades en la documentación que sustentó el derecho pensionario de la demandante.

De esta manera, no habiéndose producido vulneración del derecho fundamental al debido proceso, no se ha afectado el derecho a la pensión de la recurrente, máxime si no ha cumplido con acreditar a través de medio probatorio alguno y en los términos establecidos por el precedente recaído en el Expediente 04762-2007-PA/TC, las aportaciones requeridas para el otorgamiento de una pensión de jubilación

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

S.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL