



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 2445-2013-PA/TC
HUAURA
CARMEN CARMELO MATÍAS
COLLAZOS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 27 días del mes de octubre de 2014, 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:

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Carmen Carmelo Matías Collazos contra la resolución de fojas 436, de fecha 18 de marzo de 2013, expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Huaura, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) con el objeto de que se declare inaplicable la Resolución 1315-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 25 de noviembre de 2008, que dispuso la suspensión del pago de su pensión de jubilación; y que, en consecuencia, se le restituya la pensión que venía percibiendo en virtud de la Resolución 51565-2005-ONP/DC/DL 19990, de fecha 13 de junio de 2005, con el pago de los montos insolutos y los intereses legales.

La ONP contesta la demanda y solicita que esta sea declarada improcedente y/o infundada. Argumenta que la cuestionada resolución ha sido expedida con arreglo a ley y que, como resultado de la labor de fiscalización que el ordenamiento legal vigente le faculta, ha quedado demostrado que el actor acreditó aportaciones mediante documentación fraudulenta.

El Segundo Juzgado Civil de Barranca, con fecha 24 de setiembre de 2012, declaró infundada la demanda, por considerar que la cuestionada resolución que suspende la pensión de jubilación del demandante ha sido debidamente motivada, al sustentarse en una nueva verificación de los aportes del accionante en la que se halló incongruencias con los informes elaborados por exservidores que integraban una organización delictiva encargada de tramitar solicitudes de derecho pensionario; más aún cuando el actor no ha adjuntado medio de prueba idóneo que le permita acreditar la validez de sus aportaciones.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 2445-2013-PA/TC
HUAURA
CARMEN CARMELO MATÍAS
COLLAZOS

La Sala superior revisora confirmó la apelada por similares fundamentos.

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 de la pensión de jubilación sin el debido sustento legal.
2. En consecuencia, corresponde analizar si la medida de suspensión 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, en la sentencia emitida en el Expediente 04289-2004-AA/TC, ha expresado que “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” (fundamento 2).
5. Asimismo, en el fundamento 3 de la referida sentencia, el Tribunal Constitucional ha precisado lo siguientes:

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 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 2445-2013-PA/TC
HUAURA
CARMEN CARMELO MATÍAS
COLLAZOS

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.).

6. Ahora bien, con la finalidad de desarrollar el contenido constitucional del derecho al debido proceso, en la sentencia recaída en el Expediente 0023-2005-AI/TC (fundamento 48) se precisó que “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 Constitucional ha manifestado, en reiterada jurisprudencia, lo siguientes:

[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. (Sentencia 00091-2005-PA/TC, fundamento 9, párrafos 3, 5 a 8; criterio reiterado en las Sentencias 00294-2005-PA/TC, 5514-2005-PA/TC, entre otras).

8. Adicionalmente, en el fundamento 40 de la sentencia emitida en el Expediente 08495-2006-PA/TC, se ha determinado que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 2445-2013-PA/TC
HUAURA
CARMEN CARMELO MATÍAS
COLLAZOS

[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 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 tenemos que 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 de la citada Ley del Procedimiento Administrativo General 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 2445-2013-PA/TC
HUAURA
CARMEN CARMELO MATÍAS
COLLAZOS

12. En el caso de autos, de la Resolución 51565-2005-ONP/DC/DL 19990, de fecha 13 de junio de 2005 (folio 4) y del Cuadro de Resumen de Aportaciones de fecha 11 de junio de 2005 (folio 227), se advierte que la emplazada le otorgó al demandante pensión de jubilación del Decreto Ley 19990, a partir del 1 de enero de 2005, reconociéndole 23 años completos de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones.
13. No obstante, consta en la Resolución 1315-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 25 de noviembre de 2008 (folio 2), que la ONP ordenó suspender el pago de la pensión de jubilación del actor y proseguir con las acciones correspondientes para corroborar la falsedad, adulteración o irregularidad de la información y/o documentación que sirvió como sustento para el reconocimiento de la referida pensión. Fundamentó su decisión en que, con fecha 24 de junio de 2008, el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de la Corte Superior de Justicia de Huaura condenó a Víctor Raúl Collantes Anselmo y otros exempleados del servicio de verificación de la ONP por los delitos de asociación ilícita para delinquir, estafa y falsificación de documentos, al haberse acreditado su participación en organizaciones delictivas que promovían el otorgamiento de pensiones sustentadas en información y/o documentación irregular, siendo uno de los beneficiarios de estas pensiones el recurrente.
14. En la citada resolución se precisa que el actor se encuentra incluido en el Anexo 1 de la Resolución de la Dirección de Servicios Operativos 53-2008-DSO/ONP, de fecha 5 de noviembre de 2008 (que obra a fojas 186), mediante la cual se dio inicio al procedimiento de fiscalización posterior de los expedientes administrativos correspondientes al régimen de pensiones del Decreto Ley 19990, por existir información y/o documentación con indicios de falsedad o adulteración que sirvió de sustento para obtener la pensión solicitada.
15. Asimismo, obra en autos la Resolución 248-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 18 de febrero de 2011 (folio 76), a través de la cual la ONP declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por el actor contra la citada Resolución 1315-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990, por considerar que de los informes de reverificación, de fechas 26 de febrero y 22 de abril de 2010 (folios 98 y 129), no es factible acreditar las semanas faltantes de los años 1965 y 1966, correspondientes al empleador Cirilo González Cadillo, así como los años 2001-2002 y los meses faltantes del año 2000, del empleador Municipalidad Distrital de Paramonga, al no haberse ubicado la totalidad de los libros de planillas de salarios. Dichos periodos —a excepción del año 1965— fueron



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 2445-2013-PA/TC
HUAURA
CARMEN CARMELO MATÍAS
COLLAZOS

considerados en los informes de verificación de fecha 16 de febrero de 2005 (folios 287 y 309), suscritos por el supervisor Víctor Collantes Anselmo, con los cuales se acreditaron aportaciones por el periodo comprendido desde el 1 de enero de 1966 hasta el 31 de diciembre de 1967 y desde el 6 de enero de 1988 hasta el 31 de diciembre de 2004.

16. Asimismo, el exsupervisor de verificaciones Collantes Anselmo consideró como aportaciones al periodo comprendido del 1 de enero de 1955 al 31 de diciembre de 1958, correspondiente al empleador Demetrio Avilés Chacón, no obstante que, según el Acta de Notificación de fecha 13 de noviembre de 2007 (folio 198), los libros de planillas se encontraban en custodia de una persona no autorizada para tenerlos en su poder y no habían sido remitidos al Archivo Central de Planillas de la ONP, motivo por el cual no puede levantarse información sobre las aportaciones efectuadas en dicho periodo.
17. 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 la Resolución 1315-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990, que ordena suspender el pago de la pensión de jubilación del recurrente al haberse constatado la existencia de irregularidades en la documentación que sustenta su derecho pensionario. Por el contrario, la suspensión del pago de la pensión de jubilación resulta ser una medida razonable mediante la cual la Administración, sin perjuicio de las acciones que pudiera implementar en observancia de lo establecido en el artículo 32 de la referida Ley 27444, garantiza que dichas prestaciones se otorguen conforme a las disposiciones legales vigentes.
18. Así, no habiéndose producido vulneración del derecho a la debida motivación como una de las manifestaciones del derecho fundamental al debido proceso, no se ha afectado el derecho a la pensión del actor, toda vez que se ha demostrado la existencia de indicios razonables de irregularidad en la documentación que fue tomada en consideración por la ONP para el otorgamiento de la pensión de jubilación del actor.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 2445-2013-PA/TC
HUAURA
CARMEN CARMELO MATÍAS
COLLAZOS

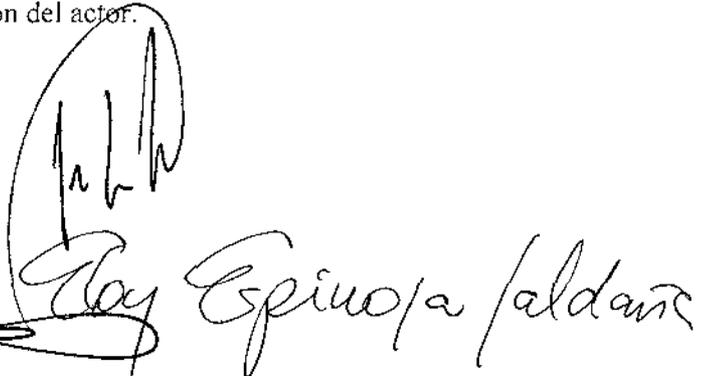
HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda, porque no se ha acreditado la alegada vulneración de los derechos al debido proceso y a la pensión del actor.

Publíquese y notifíquese.

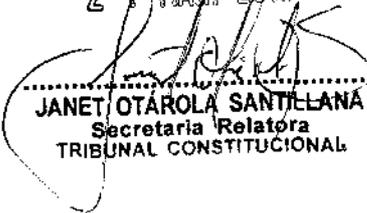
SS.

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




Lo que certifico:

27 MAR. 2016


JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL