



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04846-2012-PA/TC
LIMA
JOSÉ AZABACHE CERPA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, al primer día del mes de marzo de 2016, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los señores magistrados Blume Fortini, Ramos Núñez y Ledesma Narváez, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don José Azabache Cerpa contra la resolución de fojas 124, de fecha 10 de octubre de 2012, expedida por la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

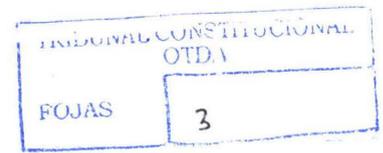
El recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), solicitando que se declare inaplicable la Resolución 6698-2008-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 5 de noviembre de 2008, que declara nula la Resolución 40001-2005-ONP/DC/DL 19990, de fecha 10 de mayo de 2005, en virtud de la cual venía percibiendo una pensión de invalidez del Decreto Ley 19990 desde el 3 de junio de 2004; y que, en consecuencia, se le restituya el pago de la referida pensión. Asimismo, solicita el pago de las pensiones devengadas más los intereses legales.

La emplazada deduce nulidad del auto admisorio alegando que el demandante no ha cumplido con adjuntar el dictamen médico de la comisión evaluadora de incapacidades conforme lo determina el Tribunal Constitucional. Igualmente, contesta la demanda y solicita que esta sea declarada improcedente y/o infundada, alegando que el demandante no tiene derecho a percibir una pensión de invalidez al amparo del Decreto Ley 19990, debido a que no cumple con demostrar fehacientemente la veracidad de la información proporcionada al solicitar su pensión; por el contrario, de las investigaciones realizadas por la Policía Nacional del Perú en coordinación con la ONP se ha concluido que la documentación presentada por el actor tiene claros indicios de falsedad, lo cual hace imposible que la pensión anulada le sea restituida.

El Séptimo Juzgado Constitucional de Lima, con fecha 30 de noviembre de 2011 (folio 68), declara fundada la demanda por considerar que al haber presentado el actor el Certificado Médico 061-2011, de fecha 11 de mayo de 2011, emitido por la Comisión Médica Calificadora de Incapacidad del Hospital Regional de Huacho, con el que acredita que su incapacidad es permanente y total; en consecuencia, la nulidad de la resolución que le otorga al actor una pensión de invalidez constituye una intervención o restricción inconstitucional de parte de la ONP.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04846-2012-PA/TC
LIMA
JOSÉ AZABACHE CERPA

La Sala Superior competente, con fecha 10 de octubre de 2012, revoca la apelada y, reformándola, declara improcedente la demanda, por considerar que los motivos que tuvo la Oficina de Normalización Previsional (ONP) para dejar sin efecto la pensión del actor deberían ser analizadas evaluándose otros medios probatorios, es decir, se debería tener una etapa probatoria, de la cual carece el presente proceso de amparo.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto de la demanda es que se declare nula la Resolución 6698-2008-ONP/DPR/DL 19990; y que, en consecuencia, se ordene a la entidad demandada le restituya al actor la pensión de invalidez del Decreto Ley 19990, que le fue otorgada mediante la Resolución 40001-2005-ONP/DC/DL 19990, de fecha 10 de mayo de 2005, así como, el pago de las pensiones devengadas y los intereses legales. El demandante considera que la resolución administrativa, cuya nulidad solicita, vulnera sus derechos constitucionales al debido proceso y a la pensión.
2. Evaluada la pretensión planteada, de acuerdo a lo dispuesto por el fundamento 107 de la sentencia emitida en el Expediente 00050-2004-AI/TC y otros acumulados, el derecho a no ser privado arbitrariamente de la pensión constituye un elemento del contenido protegido del derecho a la pensión, por lo que, de acuerdo al artículo 37, inciso 20, del Código Procesal Constitucional, que dispone que el proceso de amparo procede en defensa del derecho a la pensión, los jueces constitucionales son competentes para examinar el asunto litigioso.

Consideraciones del Tribunal Constitucional

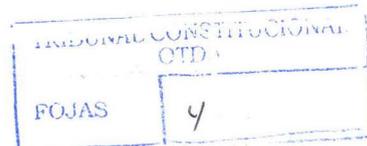
Sobre la presunta vulneración del derecho a la debida motivación de las resoluciones administrativas

3. En lo que refiere a la motivación de los actos administrativos, este Tribunal, ha establecido que si bien esta exigencia no cuenta con un sustento constitucional directo, ello no obsta su reconocimiento como un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático de derecho, que se define en los artículos 3 y 43 de la Constitución como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. En ese sentido, la sentencia recaída en el Expediente 2192-2004-AA/TC, precisó que:

En el Estado constitucional democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04846-2012-PA/TC

LIMA

JOSÉ AZABACHE CERPA

como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso.

Y es que, dada la estrecha vinculación existente entre la actividad administrativa y los derechos de las personas, la exigencia de una debida motivación en las actuaciones administrativas se configura como una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa, esto es, una condición esencial para la vigencia efectiva del principio de legalidad que, a su vez, constituye un presupuesto ineludible en todo Estado de derecho [STC 00091-2005-PA/TC, fundamento jurídico 9, párrafos 3 y 5 al 8].

4. En tal perspectiva, es criterio jurisprudencial reiterado del Tribunal Constitucional el que la motivación en sede administrativa [STC 0090-2004-AA/TC, fundamentos 31 y 34]:

[...] debe otorgar seguridad jurídica al administrado y permitir al revisor apreciar la certeza jurídica de la autoridad que decide el procedimiento; para ello no se debe utilizar las citas legales abiertas, que sólo hacen referencia a normas en conjunto como reglamentos o leyes, pero sin concretar qué disposición ampara la argumentación o análisis de la autoridad [...].

En consecuencia:

[...] motivar una decisión no sólo significa expresar únicamente al amparo de qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente exponer las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada.

5. En esa misma línea, la Corte IDH tiene establecido que [Corte IDH, Caso Yatama vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005, párr. 153]:

[...] la debida motivación implica que la Administración Pública mencione en la resolución administrativa los hechos que configuran la infracción, las normas aplicables y las consecuencias previstas en estas.

6. Sobre el particular, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, reconoce al debido procedimiento como uno de los principios rectores del procedimiento administrativo. En atención a este, admite 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 [...]".

La motivación es, pues, uno de los requisitos esenciales del acto administrativo (artículo 3, inciso 4 de la precitada ley). Su omisión es sancionada no sólo con la invalidez del acto (artículo 10, inciso 2), sino que, puede generar además supuestos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04846-2012-PA/TC
LIMA
JOSÉ AZABACHE CERPA

de responsabilidad funcional (artículo 239, inciso 4).

Asimismo, el artículo 6 de la precitada Ley intenta concretizar algunos aspectos de la motivación en los actos administrativos, al establecer que:

- 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 [...].

8. Así las cosas, corresponde verificar si en el presente caso la cuestionada Resolución 6698-2008-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 5 de noviembre de 2003, ha sido emitida en cumplimiento de los criterios desarrollados *supra*, o si, por el contrario, no se encuentra debidamente motivada.
9. Mediante Resolución 40001-2005-ONP/DC/DL 19990, de fecha 10 de mayo de 2005 (folio 4), la Oficina de Normalización Previsional (ONP) otorgó al actor pensión de invalidez conforme al Decreto Ley 19990, a partir del 3 de junio de 2004. Dicha resolución fue posteriormente nulificada por la Resolución 6698-2008-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 5 de noviembre de 2003 (folio 2), la cual sustenta su decisión básicamente en los siguientes fundamentos:

[...] que mediante la Sentencia de Terminación Anticipada, expedida por el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de Huaura, de fecha 24 de junio de 2008 y adicionada por la resolución de fecha 14 de agosto de 2008, [...] se señala que Efemio Fausto Bao Romero y Claudio Eduardo Campos Egües formaban parte de organizaciones delictivas dedicadas a la tramitación de pensiones ante la ONP, quienes, actuando en colusión con apoderados que se encargaban del trámite, presentaban documentación falsa.

Asimismo, del registro del disco duro de la computadora de Efemio Fausto Bao Romero, se encontraron archivos conteniendo nombres de personas que según lo declarado por el sentenciado corresponden a "clientes" para quienes obtuvo una pensión de manera fraudulenta, verificándose del cruce de información con la base de datos de la ONP, que existen expedientes administrativos que corresponden a pensionistas que se están beneficiando con la percepción de una pensión sustentada en información y/o



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04846-2012-PA/TC
LIMA
JOSÉ AZABACHE CERPA

documentación irregular, entre los cuales se encuentra don JOSÉ AZABACHE CERPA. [...]

10. De la fundamentación reseñada *supra*, se aprecia que la decisión de la ONP de nulificar la resolución administrativa que le otorgó la pensión de invalidez definitiva al recurrente se sustentó en la presunta falsedad de los documentos presentados por don José Azabache Cerpa para tal efecto. Ello en atención a lo declarado por el sentenciado Efemio Fausto Bao Romero en el sentido que los archivos que se encontraron en el disco duro de su computadora con diversos nombres de personas —dentro de las cuales se encontraría el actor— correspondían a “clientes” para quienes habría obtenido una pensión de manera fraudulenta.
11. Al respecto, esta Sala considera que la Resolución 6698-2008-ONP/DPR/DL 19990 incurre en una motivación defectuosa, específicamente en la exposición concreta y directa de los “hechos probados” relevantes que darían lugar a la nulidad de la Resolución 40001-2005-ONP/DC/DL 19990, que otorgó la pensión de invalidez a favor del demandante. Así, de la revisión del expediente administrativo 11300133498, remitido por la emplazada en versión digital, no se advierte en autos alguna actuación administrativa de verificación posterior que permita corroborar la presunta falsedad de tales documentos, sino que, sin haber confrontado la validez fáctica de tal premisa [STC 0728-2008-HC/TC, fundamento 7.c, extrapolable a la motivación de las actuaciones administrativas que involucren decisiones sobre derechos de los administrados], la ONP la asume como cierta y declara la nulidad de la resolución administrativa antes mencionada.
12. En ese sentido, conviene precisar que si bien, en mérito a lo dispuesto por el artículo 32, inciso 3, de la Ley 27444, del Procedimiento Administrativo General y el artículo 3 *in fine* del Decreto Supremo 006-2007-EF, la ONP tiene reconocida la potestad de fiscalización posterior de los actos administrativos que esta haya emitido, tales disposiciones también prevén que el ejercicio de esta potestad se encuentra sujeta a la comprobación de la existencia de indicios razonables de fraude, supuesto que faculta a la ONP para suspender los efectos de los respectivos actos administrativos. Así, la última de las disposiciones indicadas, establece:

[...]

En todos los casos que la ONP **compruebe** que existen indicios razonables de falsedad, adulteración y/o irregularidad en la documentación y/o información a través de la cual se ha reconocido derechos pensionarios, ésta queda facultada para suspender los efectos de los actos administrativos que los sustentan.

[...]





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04846-2012-PA/TC
LIMA
JOSÉ AZABACHE CERPA



13. En consecuencia, al haberse acreditado la vulneración del derecho a la motivación de las actuaciones administrativas, la demanda debe ser estimada en este extremo, por lo que debe disponerse la nulidad de la Resolución 6698-2008-ONP/DP/DL 19990, de fecha 5 de noviembre de 2008, a fin de que la entidad demandada emita una nueva resolución debidamente motivada. Ello no habilita, sin embargo, a la restitución inmediata de la pensión, sino conforme a los términos que se expondrán *infra*.

Sobre la presunta vulneración del derecho a la pensión

14. Sin perjuicio de lo hasta ahora expuesto, del Expediente administrativo 1130033498, se advierte el Informe de fecha 15 de noviembre de 2013, emitido por la ONP (folio 510), en el que se indica que la Segunda Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante la Resolución 5, de fecha 7 de marzo de 2011, confirmó la Resolución 12, expedida por el Tercer Juzgado Permanente Especializado en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fecha 27 de octubre de 2008, que, a su vez, declaró fundada en parte la demanda interpuesta por el recurrente y dispuso “que la Oficina de Normalización Previsional cumpla con emitir resolución otorgando Pensión de jubilación por invalidez de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 10772, así como, el pago de sus devengados e intereses legales.”
15. Como consecuencia del mandato judicial contenido en la precitada Resolución 5, la ONP expidió la Resolución 45449-2013-ONP/DPR.GD/DL 1990, de fecha 15 de noviembre de 2013 (folio 508 del expediente administrativo), donde se precisa que en tanto “no se encuentran comprendidos en los alcances del Decreto Ley 19990, los trabajadores de ELECTROLIMA S.A., comprendidos en el Régimen de la Ley 10772”, la percepción de cualquier pensión reconocida bajo los alcances de este último régimen, resulta “incompatible con la percepción de la pensión de jubilación por el régimen [...] del citado Decreto Ley 19990” [sic]. Siendo así, procedió –de forma contradictoria a lo anteriormente establecido en la Resolución 6698-2008-ONP/DP/DL 19990– a dejar sin efecto, entre otras, la Resolución 040001-2005-ONP/DC/DL 19990, de fecha 10 de mayo de 2005 (folio 4), que le otorgó al demandante pensión de invalidez al amparo Decreto Ley 19990 a partir del 3 de junio de 2004.
16. Al respecto, la Ley 10772, de fecha 9 de octubre de 1946, que reguló los goces de jubilación, cesantía y demás beneficios sociales al personal de empleados y obreros de las Empresas Eléctricas Asociadas y de la Compañía Nacional de Tranvías S.A, dispuso en su artículo 3 que: “[e]l Estatuto deberá otorgar jubilación ordinaria a los empleados y obreros que hayan cumplido treinta años de servicios; jubilación reducida proporcional al tiempo servido después de veinticinco años de trabajo,



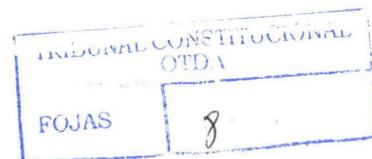
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04846-2012-PA/TC

LIMA

JOSÉ AZABACHE CERPA



pensión de invalidez después de diez años de trabajo, también proporcional al tiempo servido. Estas pensiones se otorgarán sin límite de edad”.

17. Conviene precisar asimismo que la Ley 10772 fue derogada por la Novena Disposición Complementaria del Decreto Legislativo 817, publicado el 23 de abril de 1996, por lo que dicho régimen pensionario quedó cerrado a partir del 24 de abril de 1996. Por tanto, si un trabajador ya cumplía con los requisitos para acceder a la pensión de jubilación conforme a la Ley 10772 antes de su derogación por el Decreto Legislativo 817 y no lo había reclamado, no se le podía desconocer su derecho a la pensión, pues ya era titular de este al haber cumplido con los requisitos legales durante la vigencia de la Ley 10772.
18. En el presente caso, esta Sala advierte que, por mandato judicial, de fecha 7 de marzo de 2011, que confirmó la sentencia de fecha 27 de octubre de 2008, se otorgó al demandante una pensión de invalidez bajo el régimen de la Ley 10772, al haber cumplido con los requisitos legales previstos antes de su derogación por el Decreto Legislativo 817. Siendo así, y teniendo en cuenta que es criterio jurisprudencial de este Tribunal, el que los derechos pensionarios otorgados en ambos regímenes no resultan incompatibles, sino, complementarios [STC 02388-2012-PA/TC, fundamento 2.3.5], corresponde declarar la nulidad de la Resolución 45449-2013-ONP/DPR.GD/DL 1990, de fecha 15 de noviembre de 2013, pues al haber suspendido la pensión de invalidez que venía percibiendo el demandante bajo el amparo del Decreto Ley 19990 sin tomar en cuenta su carácter complementario con el régimen de la Ley 10772 ha vulnerado el derecho a la pensión del demandante.
19. Por último, cabe indicar que el referido carácter complementario de los regímenes del Decreto Ley 19990 y la Ley 10772 habilita al reajuste de la pensión que se haya otorgado al demandante bajo este último régimen [STC 02388-2012-PA/TC, fundamento 2.3.9], por lo que, este Tribunal considera que los efectos del presente fallo deben circunscribirse a declarar la nulidad de las Resoluciones 6698-2008-ONP/DP/DL 1990, de fecha 5 de noviembre de 2008, y 45449-2013-ONP/DPR.GD/DL 1990, de fecha 15 de noviembre de 2013, a fin de que la Oficina de Normalización Previsional (ONP) emita una nueva resolución debidamente motivada en la que precise el monto específico de cada una de las pensiones de invalidez que le corresponde percibir al demandante al amparo del Decreto Ley 19990 y la Ley 10772, con la aplicación de los ajustes respectivos. Tales ajustes, no habilitan, en modo alguno, a la suspensión en el pago de la pensión de invalidez que viene recibiendo el demandante al amparo de la Ley 10772.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04846-2012-PA/TC
LIMA
JOSÉ AZABACHE CERPA

Efectos de la sentencia

20. Al haberse acreditado la vulneración del derecho pensionario del recurrente, conforme a lo dispuesto en el precedente contenido en la STC 5430-2006-PA/TC, corresponde ordenar el pago de las pensiones devengadas, los intereses legales y costos del proceso, de acuerdo con el artículo 81 del Decreto Ley 19990, el artículo 1246 del Código Civil y el artículo 56 del Código Procesal Constitucional, respectivamente.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** en parte la demanda, en consecuencia, **NULAS** las Resoluciones 6698-2008-ONP/DP/DL 19990, de fecha 5 de noviembre de 2008, por haber vulnerado el derecho a la debida motivación; y 45449-2013-ONP/DPR.GD/DL 1990, de fecha 15 de noviembre de 2013, por contravenir el derecho a la pensión del recurrente, sin que ello conlleve la restitución inmediata de la pensión de invalidez otorgada al amparo del Decreto Ley 19990.
2. Disponer que la ONP emita una nueva resolución administrativa debidamente motivada en la que determine el monto específico de cada una de las pensiones de invalidez que le corresponde percibir al demandante al amparo del Decreto Ley 19990 y la Ley 10772; con la aplicación de los ajustes respectivos y el abono de los devengados, los intereses legales a que hubiere lugar y los costos del proceso.

Publíquese y notifíquese.

SS.

BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
LEDESMA NARVÁEZ

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL