SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 9 días del mes de diciembre de 2015, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Urviola Hani, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Ramón Neciosup Cumpa contra la resolución de fojas 117, de fecha 8 de agosto de 2013, expedida por la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que, recovando la apelada y reformándola, declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 17 de marzo de 2010, el recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), solicitando que se declare la nulidad de las Resoluciones 8572-98-GO/DL 19990 y 63556-2002-ONP/DC/DL 19990, mediante las cuales se declaró la nulidad y la denegatoria de su pensión, respectivamente; y que, en consecuencia, se le restituya el pago de la pensión de jubilación del régimen especial establecido por los artículos 47 y 48 del Decreto Ley 19990, otorgada mediante Resolución 1138-02; con el abono de las pensiones devengadas, los intereses legales y los costos procesales.

La emplazada contesta la demanda expresando que actuó conforme a las normas generales del procedimiento administrativo pues el error no genera derecho, y que el goce de los derechos adquiridos presupone que estos hayan sido obtenidos conforme a ley. Manifiesta que la pensión de jubilación del demandante fue otorgada con el número de carnet de identidad del IPPS y la cuenta corriente de su homónimo, el señor Ramón Neciosup Cumpa, identificado con libreta electoral 16515168, configurándose la nulidad del acto administrativo, pues el demandante obtuvo su pensión con la documentación de otro pensionista.

El Décimo Juzgado Constitucional de Lima, con fecha 18 de setiembre de 2012 (f. 72), declara fundada la demanda, tras considerar que la resolución cuestionada resulta arbitraria por basarse en una nulidad que es consecuencia del error de la ONP por no verificar cuidadosamente los datos y documentos presentados por el actor; y que, habiendo el demandante nacido el 27 de noviembre de 1920 se encuentra dentro de los parámetros de los artículos 47 y 48 del Decreto Ley 19990. Asimismo, argumenta que de la constancia emitida por ORCINEA se acredita que aportó durante más de 11 años, por lo cual reúne los requisitos de ley para gozar de la pensión de jubilación del régimen

especial del Decreto Ley 19990.

La Sala Superior revisora revoca la apelada y, reformándola, declara improcedente la demanda estimando que la ONP ha advertido que la pensión de jubilación del demandante fue obtenida con documentos probatorios de su homónimo; que, por otra parte, el actor no ha adjuntado otros documentos probatorios de sus aportaciones, por lo que no ha demostrado el cumplimiento de los requisitos legales para el acceso a la pensión de jubilación solicitada; y que, en consecuencia, resulta de aplicación el artículo 5.2. del Código Procesal Constitucional, porque existen vías procedimentales específicas e igualmente satisfactorias para la protección del derecho constitucional amenazado o vulnerado.

FUNDAMENTOS

§ Delimitación del petitorio

1. El recurrente solicita que se declare inaplicable la Resolución 8572-98-GO/ONP 1990, de fecha 24 de diciembre de 1998, mediante la cual se declaró nula la resolución a través de la cual se le otorgó pensión de jubilación reducida conforme al artículo 42 del Decreto Ley 19990; y que, en consecuencia, se restituya el pago de la referida pensión, más el abono de devengados, intereses legales y costos del proceso.

2. Considera que en su caso se ha vulnerado el derecho constitucional a la debida motivación, integrante del derecho al debido proceso, porque la emplazada ha declarado la nulidad de la resolución que le otorgaba la pensión de jubilación sin haber realizado una investigación particular de su situación, basándose en indicios generales.

§ Procedencia de la demanda

3. Evaluada la pretensión planteada en atención a lo dispuesto por el fundamento 107 de la STC N.° 0050-2004-AI y otros acumulados, cabe mencionar 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 los supuestos de procedencia establecidos en el fundamento 37.b) de la STC N.° 1417-2005-PA, por lo que corresponde verificar si se ha respetado el derecho al debido procedimiento administrativo, en el que se encuentra comprendido el derecho a la debida motivación.

§ Sobre la afectación del derecho al debido proceso y a la motivación de las resoluciones

4. Al respecto, en la STC N.° 0023-2005-AI, este Tribunal ha expresado, respectivamente, en los fundamentos 43 y 48, 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 razonabilidad y proporcionalidad que toda decisión judicial debe suponer".

5. Asimismo, en lo que se refiere de manera particular a la motivación de los actos administrativos, el Tribunal ha declarado 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.° 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 N.° 0091-2005-PA, F.J. 9, STC N.° 0294-2005-PA, 5514-2005-PA, entre otras).

Y, adicionalmente se ha determinado en la STC N.° 8495-2006-PA 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 solo 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 que busca evitar la arbitrariedad de la Administración al emitir actos administrativos. En ese sentido, la

Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General en su 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. En tanto que 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".

8. Por último, debe recordarse que en el Capítulo II del Título IV sobre "Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de la administración pública", el artículo 239.4 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".

9. En el presente caso, la ONP alega que la resolución que le otorga al demandante la pensión de jubilación es nula por haberse constatado una situación de homonimia del actor con el señor Ramón Neciosup Cumpa, cuyo número de libreta electoral es el 16515168; y que, al otorgársele la pensión de jubilación mediante Resolución 1138-88, de fecha 24 de abril de 1992 (f. 3), se consideraron erróneamente el número de carnet de identidad del IPSS y la cuenta corriente del asegurado Ramón NecioSup Cumpa, con libreta electoral 16515168, y no los del accionante. En efecto, en el quinto considerando de la resolución impugnada la demandada sostiene que "de la Carta 094-PDTE-COMS-IDL-GDL-IPSS-92, de fecha 24 de abril de 1992, se ha constatado que mediante Resolución 1138-88, de fecha 23 de setiembre de 1988, se otorgó la pensión de jubilación a Ramón Neciosup Cumpa con Libreta Electoral 16516914 considerando el número de Carnet de Identidad del

IPSS y la cuenta corriente del asegurado don Ramón Neciosup Cumpa con Libreta Electoral 16515168".

10. No obstante, de la revisión de los actuados se observa la constancia de ORCINEA-EsSalud del actor (f. 10), con número de inscripción 08 0137861 20, que es el mismo número que aparece en la Resolución 1138-88 de otorgamiento de pensión al demandante y que demuestra que registra 593 semanas de aportaciones, esto es, 11 años, 4 meses y 25 días de aportaciones. Asimismo, se aprecia que la fecha del cese coincide en ambos documentos, precisándose que esta ocurrió en el año 1963.

11. Por consiguiente, la resolución cuestionada es manifiestamente arbitraria, toda vez que declara la nulidad de un acto administrativo sin sustento alguno pues alude a un error de datos cometido por la ONP, argumento que resulta falso por las evidencias encontradas en los documentos que obran en autos, más aún porque la demandada tampoco cumplió oportunamente con sustentar la nulidad con una investigación efectuada al efecto, dada la gravedad de la medida, puesto que ha dejado sin sustento económico al pensionista, quien cuenta con las aportaciones de ley para la pensión del régimen especial de jubilación del Decreto Ley 19990.

12. Asimismo, es relevante señalar que si bien no puede soslayarse el hecho de que han existido numerosos casos de fraude en materia pensionaria y que la erradicación de dichas malas prácticas es una obligación ineludible por parte de la ONP, en ningún caso las labores de fiscalización pueden menoscabar los derechos fundamentales de los particulares ni los principios básicos sobre los que se cimienta el Estado constitucional de Derecho, incluso cuando se observen conductas con probables vicios de ilicitud, casos en los cuales la solución decretada debe ponderar los bienes constitucionales comprometidos.

13. En consecuencia, se ha acreditado la vulneración del derecho a la motivación, integrante del derecho al debido proceso.

§ Sobre la afectación del derecho a la pensión

14. En relación al régimen especial de jubilación, el artículo 47 del Decreto Ley 19990 dispone que "están comprendidos en el régimen especial de jubilación los asegurados obligatorios y los facultativos a que se refiere el inciso b) del artículo 4, en ambos casos, nacidos antes del 1 de julio de 1931 o antes del 1 de julio de 1936, según se trate de hombres o mujeres, respectivamente,que a la fecha de vigencia del presente Decreto Ley, estén inscritos en las Cajas de Pensiones de la Caja Nacional de Seguro Social o del Seguro Social del empleado". Asimismo, el artículo 48 del referido Decreto Ley señala que "el monto de la pensión que se otorgue a los asegurados comprendidos en el artículo anterior, que acrediten las edades señaladas en el artículo 38, será equivalente al cincuenta por ciento de la remuneración de referencia por los primeros cinco años completos de aportación (...)".

15. De la Resolución 63556- 2002-ONP/DC/19990, de fecha 18 de noviembre de 2002, se desprende que al demandante se le deniega la pensión del régimen especial de

jubilación del Decreto Ley 19990 con el argumento de que no acredita aportaciones.

16. De otro lado, se infiere de la Resolución 8572-98-GO/ONP, de fecha 24 de diciembre de 1998, que la emplazada declara la nulidad de la pensión otorgada por las razones expuestas en el fundamento 9 *supra*.

17. Sobre el particular y tal como ha sido precisado en los fundamentos precedentes el actuar de la ONP resulta arbitrario al aducir como fundamento de la nulidad un caso de homonimia, sin demostrar debidamente que se trató de un error en los datos de las aportaciones del actor, conforme fue alegado para sustentar dicha nulidad de la pensión de jubilación; por lo tanto, al no acreditarse irregularidad alguna en los documentos que hicieron viable el otorgamiento de la pensión del demandante, es claro que el actor reúne, según el original de la Constancia 23872 de ORCINEA (f. 10), 11 años, 4 meses y 25 días de aportes en períodos discontinuos desde el año 1943 hasta el año 1963.

18. Por lo expuesto, se acredita la vulneración del derecho fundamental a la pensión.

§ Efectos de la presente sentencia

19. De los fundamentos precedentes cabe concluir que se han vulnerado los derechos a la pensión y a la motivación de las resoluciones administrativas como derecho integrante del debido proceso, por lo que, de conformidad con el artículo 55 del Código Procesal Constitucional, corresponde declarar la nulidad del acto administrativo que vulnera los derechos fundamentales del actor y, reponiendo los hechos al estado anterior a la agresión, ordenar a la ONP que restituya el pago de pensión de jubilación, con el reintegro de las pensiones dejadas de pagar, los intereses legales y los costos procesales de conformidad con el artículo 1246 del Código Civil y el artículo 56 del Código Procesal Constitucional.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda por haberse acreditado la vulneración de los derechos a la pensión y a la motivación de las resoluciones administrativas; en consecuencia **NULAS** las Resoluciones 8572-98-GO/DL 19990 y 63556-2002-ONP/DC/DL 19990.

2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración de los derechos, ordena que la ONP restituya al demandante, con la mayor brevedad, el pago de la pensión

del régimen especial de jubilación del Decreto Ley 19990, conforme a los fundamentos de la presente sentencia, más el pago de las pensiones devengadas, los intereses legales y los costos procesales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

Lo que certifico:
05 SET. 2016

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL