



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00395-2014-PA/TC

PIURA

HILARIÓN NIMA ALZAMORA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 30 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 pronuncia la siguiente sentencia, con el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera que se agrega.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Hilarión Nima Alzamora contra la resolución de fojas 115, su fecha 20 de noviembre de 2013, expedida por la Primera Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, que declaró improcedente 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 476-2012-ONP/DSO.SI/DL 19990, del 18 de abril de 2012; y que, en consecuencia, se restituya la pensión de jubilación que venía percibiendo en virtud de la Resolución 31395-2004-ONP/DC/DL 19990. Asimismo, solicita el pago de las pensiones devengadas, los intereses legales y costos procesales.

La ONP contesta la demanda alegando que la resolución administrativa mediante la cual se suspende la pensión de jubilación del actor estuvo sustentada en el Dictamen Pericial de Grafotecnia 10744 al 10745/2011, de fecha 28 de diciembre de 2011, emitido por la Dirección de Criminalística de la Policía Nacional del Perú, mediante el cual se concluye que existen indicios de que la documentación presentada para acceder al goce de la pensión ha sido falsificada o adulterada.

El Juzgado Mixto de Chulucanas, con fecha 5 de setiembre de 2013, declaró improcedente la demanda, por estimar que existen indicios de falsedad en la documentación que ha servido de base para el otorgamiento de la pensión del demandante, y que, no obstante ello, la ONP, que tiene el deber o la carga de probar lo alegado en la resolución cuestionada, no ha presentado ningún medio probatorio que acredite las alegadas irregularidades.

La Sala superior competente confirmó la apelada por similar fundamento.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00395-2014-PA/TC

PIURA

HILARIÓN NIMA ALZAMORA

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto de la demanda es que se declare inaplicable la Resolución 476-2012-ONP/DSO.SI/DL 19990, del 18 de abril de 2012, y que se prosiga con el pago de la pensión de jubilación que venía percibiendo el demandante en virtud de la Resolución 31395-2004-ONP/DC/DL 19990.
2. Evaluada la pretensión planteada según lo dispuesto por el fundamento 107 de la sentencia recaída en el Expediente 00050-2004-AI/TC y otros acumulados, debe recordarse 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, como lo ha establecido el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia. Por lo tanto, corresponde verificar si se ha respetado el derecho al debido procedimiento administrativo, en el que está comprendido el derecho a una debida motivación, toda vez que el análisis del derecho a la pensión está subsumido en el primero, por la estrecha vinculación que existe entre ambos.
3. Por otro lado, considerando que la pensión, como derecho fundamental, por su naturaleza, requiere de regulación legal para establecer las condiciones necesarias para su goce, se concluye que aquellas limitaciones o restricciones temporales o permanentes a su ejercicio deben estar debidamente sustentadas, a efectos de evitar arbitrariedades en la intervención de este derecho.

Análisis de la controversia

4. En lo que concierne a la suspensión del pago de la pensión cuando la causa de esta estuviera referida a documentos que sustentan aportaciones al régimen del Decreto Ley 19990, como ocurre en el caso *sub examine*, la Administración deberá respetar las normas que regulan el Procedimiento Administrativo General, para ejercer la facultad de fiscalización posterior y, de ser el caso, cuestionar su validez.
5. A este respecto, el artículo 32, inciso 3, de la Ley 27444 expresa lo siguiente: “En caso de comprobar fraude o falsedad en la declaración, información o en la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00395-2014-PA/TC

PIURA

HILARIÓN NIMA ALZAMORA

documentación presentada por el administrado, la entidad considerará no satisfecha la exigencia respectiva para todos sus efectos [...]”, por lo que deberá iniciarse el trámite correspondiente para la declaración de su nulidad y determinación de las responsabilidades correspondientes.

6. Obviamente, la consecuencia inmediata y lógica, previa a la declaración de nulidad del acto administrativo, es la suspensión de sus efectos, dado que sería ilógico aceptar que, pese a comprobar la existencia de ilícito o fraude en la obtención de un derecho, la Administración se encuentre obligada a mantenerlo hasta que se declare su nulidad.
7. Así, en materia previsional se deberá proceder a suspender el pago de las pensiones obtenidas fraudulentamente, pues su continuación supondría poner en riesgo el equilibrio económico del Sistema Nacional de Pensiones y el incumplimiento de la obligación de velar por la intangibilidad de los fondos de la seguridad social. Ello sin dejar de recordar que, conforme a las normas que regulan el Procedimiento Administrativo General que se ha referido, procederá a condición de que la ONP compruebe la ilegalidad de la documentación presentada por el pensionista, luego de lo cual asume la carga de realizar las acciones tendientes a declarar la nulidad de la resolución administrativa que reconoció un derecho fundado en documentos fraudulentos.
8. Cabe señalar que el artículo 3, inciso 14, de la Ley 28532 ha establecido que la ONP está facultada para efectuar acciones de fiscalización necesarias, con relación a los derechos pensionarios en los sistemas a su cargo, para garantizar su otorgamiento conforme a ley. A su vez, el artículo 32, inciso 1, de la Ley 27444 establece que, por la fiscalización posterior, la entidad ante la que se realiza un procedimiento de aprobación automática o evaluación previa queda obligada a verificar de oficio, mediante el sistema de muestreo, la autenticidad de las declaraciones, de los documentos, de las informaciones y de las traducciones proporcionadas por el administrado. Por tanto, la ONP está obligada a investigar debidamente, en caso de que encuentre indicios razonables de acceso ilegal a la prestación pensionaria, a fin de determinar o comprobar si, efectivamente, existió fraude para acceder a esta e iniciar las acciones legales correspondientes.
9. Siendo así, si la ONP decide suspender el pago de la pensión, la resolución administrativa que al efecto se expida debe establecer certeramente que uno o más documentos que sustentan el derecho a la pensión son fraudulentos o contienen datos inexactos. Además, y en vista de la gravedad de la medida, toda vez que deja sin sustento económico al pensionista, debe cumplirse la obligación de fundamentar



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00395-2014-PA/TC
PIURA
HILARIÓN NIMA ALZAMORA

debida y suficientemente la decisión, dado que esta carecerá de validez si la motivación es insuficiente o está sustentada en términos genéricos o vagos. Y ello es así porque la motivación de los actos administrativos, más aún de aquellos que extinguen o modifican una relación jurídica (caducidad y suspensión), es una obligación de la Administración y un derecho del administrado, incluso considerando la motivación por remisión a informes u otros, caso en el cual la ONP está en la obligación de presentarlos para sustentar su decisión y poder efectuar el control constitucional de su actuación.

10. En el caso de autos, mediante la Resolución 31395-2004-ONP/DC/DL 19990, del 5 de mayo de 2004 (folio 2), se le otorgó pensión de jubilación al actor, a partir del 24 de junio de 1995, reconociéndole 27 años de aportaciones, mientras que por Resolución 476-2012-ONP/DSO.SI/DL 19990 (folio 4), la ONP suspendió el pago de ésta a partir de junio de 2012.
11. La Administración sustenta la referida resolución que declara la suspensión de la pensión de jubilación del accionante, en aplicación del privilegio de controles posteriores contemplado en el artículo IV, numeral 1.16, y de la fiscalización posterior consignada en el artículo 32 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, sosteniendo que en el Dictamen Pericial Grafotécnico 10744 al 10745/2011, de fecha 28 de diciembre de 2011, emitido por la Dirección de Criminalística de la Policía Nacional del Perú (folios 14 a 15 del cuaderno del Tribunal Constitucional), se ha determinado que el documento denominado Beneficios Sociales-Liquidación por Tiempo de Servicios, atribuido al empleador Domingo Seminario Urrutia-Hacienda. Charanal, de fecha 22 de noviembre de 1972, y la Liquidación de Beneficios Sociales de fecha 15 de diciembre de 1988, atribuida al empleador Cooperativa Agraria de Trabajadores José María Arguedas Ltda. 005-B-3-1, son documentos fraudulentos porque no registran características físicas compatibles con la data que se les atribuye; en consecuencia, revisten la calidad de irregulares.
12. De lo anotado fluye que la emplazada mediante la Resolución 476-2012-ONP/DSO.SI/DL 19990 ordena suspender el pago de la pensión de jubilación del actor fundamentando su decisión en el mencionado Dictamen Pericial de Grafotecnia 10744 al 10745/2011, mediante el cual concluye que los aportes atribuidos a las dos empleadoras, Cooperativa Agraria de Trabajadores José María Arguedas Ltda. 005-B-3-1 y Domingo Seminario Urrutia-Hacienda Charanal y San Martín, que sustentaron el otorgamiento de la pensión del demandante presentan irregularidades, obrando en el cuaderno de este Tribunal el expediente administrativo del actor 00200306603 y el Dictamen Pericial de Grafotecnia de la PNP.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00395-2014-PA/TC

PIURA

HILARIÓN NIMA ALZAMORA

13. Por tanto, advirtiéndose de los actuados la irregularidad detectada, la suspensión no resulta arbitraria, sino que se configura como una medida razonable a través de la cual la Administración garantiza que el otorgamiento de dichas prestaciones se encuentre de acuerdo a ley.
14. En consecuencia, no se ha vulnerado el derecho a la motivación de las resoluciones administrativas, integrantes del derecho al debido proceso en sede administrativa, por lo cual la demanda debe desestimarse.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

Lo que certifico:


JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. No. 00395-2014-PA/TC
PIURA
HILARIÓN NIMA ALZAMORA

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

1. Si bien coincido con lo resuelto en el presente caso en la sentencia, considero necesario realizar algunas precisiones sobre lo señalado allí. En especial, deseo hacer ciertas anotaciones en lo concerniente a la noción de “contenido esencial” que aparece en el fundamento 2.
2. En efecto, en la sentencia se utiliza la noción de “contenido esencial” para hacer referencia a una porción de cada derecho fundamental que “merece protección a través del proceso de amparo”, a diferencia de otros ámbitos que, si bien forman parte del derecho, no están incluidos su “contenido esencial” y, por ende, no merecerían tutela a través del proceso de amparo, por tratarse de contenidos tienen origen más bien en la ley (los llamados contenido “no esencial” o “adicional”).
3. Al respecto, conviene además tener presente que en la jurisprudencia de este Tribunal se encuentra que la expresión “contenido esencial” se ha usado de distinto modo. En especial, ha sido entendida como límite infranqueable, determinado *ab initio*, para el legislador de los derechos fundamentales; como un contenido iusfundamental que solo puede hallarse tras realizar un examen de proporcionalidad; o como aquel contenido iusfundamental protegido directamente por la Constitución que permite la procedencia del amparo, entre otros usos.
4. En lo que concierne al uso que se le da en esta sentencia, dicha comprensión ha requerido que este órgano colegiado establezca “listas” de contenidos iusfundamentales, a través de las cuales el Tribunal instituye cuáles ámbitos del derecho considera como parte del contenido esencial y cuáles quedan fuera. Esta operación, qué duda cabe, es sumamente discrecional, y por ello, corre el riesgo de devenir en arbitraria, máxime si nos encontramos ante derechos de configuración legal como el derecho a la pensión. Además de ello, su consecuencia es que se presentan casos en lo que algunos contenidos, los cuales realmente forman parte del derecho, y por ende merecerían protección a través del amparo, han quedado excluidos de esta posibilidad de tutela urgente pues no fueron incluidos en la decisión del Tribunal Constitucional. Esto ha pasado, por ejemplo, con respecto de algunas personas de edad avanzada, a quienes este Tribunal ha tutelado su derecho a acceder a una pensión, pese a no encontrarse dentro de los supuestos considerados como “contenido esencial” del derecho a la pensión. Por el contrario, sigue excluyendo de tutela aquellos casos en los que se demanda acceder a pensiones mayores de 415 nuevos soles, a pesar de que el “mínimo vital” que en su momento justificó establecer la mencionada cifra, ha variado notoriamente.
5. Al respecto, y como hemos explicado en otras oportunidades, consideramos que esta noción de “contenido esencial” suele generar confusión y no aporta mucho más que la noción de “contenido de los derechos”, a secas, téngase presente que, finalmente, la expresión utilizada por el Código Procesal Constitucional, del “contenido constitucionalmente protegido” de los derechos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. No. 00395-2014-PA/TC
PIURA
HILARIÓN NIMA ALZAMORA

6. En este sentido, consideramos que casos como el presente podrían analizarse a partir del *análisis sobre la relevancia constitucional del caso*, fórmula establecida en la STC 02988-2013-AA, tomando en consideración reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Allí se recordó que tanto el artículo 5, inciso 1, como el artículo 38 del Código Procesal Constitucional prescriben la improcedencia de la demanda si esta no está dirigida a la defensa de ámbitos protegidos por derechos constitucionales. Con más detalle, se indicó que su determinación requiere, básicamente¹:

(1) Verificar que existe una *norma de derecho constitucional* pertinente para el caso (es decir, una interpretación válida de disposiciones que reconocen derechos constitucionales). Esto exige encontrar, primero, una disposición (enunciado normativo) que reconozca el derecho fundamental invocado, que puede ubicarse tanto en la Constitución, como en los tratados de derechos humanos, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional o en la jurisprudencia supranacional vinculante para el Estado peruano. Seguidamente, será necesario establecer las normas (interpretaciones, significados) que se desprendan válidamente de las disposiciones que reconocen derechos, de tal forma que pueda reconocerse qué protege realmente el derecho invocado.

Ahora bien, esto de ninguna forma descarta la posibilidad de que se tutelen derechos constitucionales no reconocidos de modo expreso (derechos implícitos o no enumerados); sin embargo, en tal caso será necesario vincular interpretativamente el derecho invocado en la demanda con lo dispuesto en la cláusula constitucional que reconoce los derechos fundamentales no enumerados (artículo 3 de la Constitución²).

Asimismo, de lo anterior no se desprende que los derechos constitucionales de desarrollo legal queden desprotegidos; al respecto, debe tenerse en cuenta que, en general, los derechos constitucionales siempre son desarrollados, concretados o actualizados por los jueces y el poder político (legislativo y administrativo), sin que ello contradiga o disminuya su naturaleza iusfundamental. Solo en caso que la legislación de desarrollo rebalse el ámbito constitucionalmente protegido de un derecho, que se trate de derechos de origen legal, o si el contenido del derecho merece protección en otra vía (lo que corresponderá ser analizado a partir de otra causal de improcedencia) se declarará improcedente la demanda³.

(2) Constar que el demandante se beneficie de la posición jurídica amparada por la norma iusfundamental encontrada. Es decir, luego de analizado el ámbito protegido del derecho, debe determinarse si lo alegado en la demanda (en la pretensión, en los hechos descritos) son subsumibles en el ámbito normativo del derecho, describiéndose a estos

¹ Con matices, cfr. STC Exp. N° 00665-2007-PA/TC, f. j. 5.a y b, STC Exp. N° 06218-2007-HC/TC, f. j. 10.

² Constitución Política del Perú

“Artículo 3.- La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno.”

³ Cfr. STC Exp. N° 03227-2007-PA/TC, f. j. 3; RTC Exp. N° 9096-2006-PA/TC, f. j. 2.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. No. 00395-2014-PA/TC
PIURA
HILARIÓN NIMA ALZAMORA

efectos quién es el titular del derecho (sujeto activo), el obligado (sujeto pasivo) y la concreta obligación iusfundamental. En otras palabras, es necesario acreditar la titularidad del derecho, más aun, la existencia de una “relación jurídica de derecho fundamental”⁴.

- (3) Finalmente, debe verificarse que la afectación o restricción cuestionada incida en el ámbito protegido por el derecho invocado, cuando menos de modo preliminar o *prima facie*, es decir, sin necesidad de ingresar a analizar el fondo del caso. En efecto, a través de esta causal de improcedencia no se trata de demostrar la existencia de una intervención justificada o ilegítima (lo que solo se conocerá con certeza al finalizar el proceso constitucional), sino de descartar que estemos ante un caso de “afectación aparente”, en la medida que la lesión o amenaza, si bien perturba de alguna forma intereses del actor, finalmente no incide en ningún contenido constitucionalmente relevante.
7. Además de ello, debe tenerse en cuenta que en algunos casos excepcionales este análisis de relevancia iusfundamental puede ser insuficiente; por ejemplo: cuando la Constitución prevé excepciones al ejercicio del referido derecho; cuando la interpretación que se hace de la disposición que reconoce el derecho es irrazonable o absurda; cuando la demanda reivindica un contenido manifiestamente ilícito y tal ilicitud no es puesta en duda; cuando la titularidad del derecho requiere, de modo necesario, condiciones adicionales de aplicación; cuando se busca tutelar un ámbito aparentemente protegido, pero que el Tribunal Constitucional ha excluido expresamente en su jurisprudencia de observancia obligatoria, entre situaciones que casuísticamente puedan presentarse. En este supuesto, atendiendo al caso concreto, será necesario tener en cuenta consideraciones adicionales al examen de tres pasos señalado *supra*, para determinar si lo alegado hace referencia al contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado, y con ello resolver la procedencia de la demanda.
8. Consideramos que a partir de este análisis puede determinarse, de manera ordenada y con coherencia conceptual, si la afectación o la amenaza alegada en una demanda incide realmente en el contenido protegido por el derecho fundamental invocado y, en ese sentido, si *prima facie* merece tutela a través de un proceso constitucional; prescindiéndose, pues, de nociones equívocas como la de “contenido esencial”.
9. Esto, desde luego, sin perjuicio de que casos auténticamente referidos al contenido constitucionalmente protegido de los derechos fundamentales que se invocan finalmente puedan ser declarados improcedentes, en atención a las otras causales de improcedencia contenidas también en el Código Procesal Constitucional.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

⁴ Cfr., *mutatis mutandis*, RTC Exp. N° 01581-2010-PHD/TC, f. j. 6, STC Exp. N° 01417-2005-ADM, f. j. 25-27.

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANJILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL