



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03670-2014-PA/TC
HUAURA
LEONOR GONZALES SUÁREZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 21 días del mes de setiembre 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, y con el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera que se agrega.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Leonor Gonzales Suárez, contra la resolución de fojas 100, de fecha 5 de junio de 2014, expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Huaura, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

La recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), solicitando que se declare inaplicable la Resolución 5741-2008-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 5 de noviembre de 2008, que declaró la nulidad de la Resolución 435-2006-ONP/DC/DL 19990, mediante la cual se le otorgó pensión de jubilación adelantada; y la Resolución 4976-2013-ONP/DPR.SC/DL 19990, de fecha 24 de enero de 2013, que le denegó la pensión adelantada. Asimismo, solicita que se restituya el pago de la referida pensión, más los devengados e intereses legales correspondientes.

La emplazada contesta la demanda manifestando que se declaró la nulidad de la de la resolución que otorgó pensión de jubilación a la actora debido a que los documentos que presentó para obtener su derecho resultan irregulares.

El Primer Juzgado Civil de Huaral, con fecha 26 de junio de 2013, declara improcedente la demanda, por estimar que la controversia debe ser dilucidada en un proceso que cuente con estación probatoria.

La Sala superior competente confirmó la apelada por similares fundamentos.

FUNDAMENTOS

Procedencia de la demanda

1. De acuerdo con lo dispuesto por el fundamento 107 de la sentencia emitida en el Expediente 00050-2004-PI/TC y otros acumulados, 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03670-2014-PA/TC

HUAURA

LEONOR GONZALES SUÁREZ

de conformidad con los supuestos de procedencia establecidos en reiterada jurisprudencia.

2. 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, debe concluirse que aquellas limitaciones o restricciones temporales o permanentes a su ejercicio han de estar debidamente sustentadas, a efectos de evitar arbitrariedades en la intervención de este derecho.

Delimitación del petitorio

3. El recurrente solicita que se declare inaplicable la Resolución 5741-2008-ONP/DPR/DL 19990, mediante la cual se declaró la nulidad de la resolución que le otorgó pensión de jubilación adelantada; así como la Resolución 4973-2013-ONP/DPR.SC/DL 19990, que le denegó la pensión de jubilación adelantada; y que, en consecuencia, se restituya el pago de la referida pensión.

Análisis de la cuestión controvertida

4. Al resolver la sentencia emitida en el Expediente 0023-2005-AI/TC, este Tribunal ha expresado, en los fundamentos 43 y 48, respectivamente, lo siguiente:

[...] 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) 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 (énfasis agregado).

5. Con anterioridad, el Tribunal 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 de los diferentes procedimientos administrativos existentes. Así, el debido proceso en un procedimiento administrativo (debido proceso administrativo) supone, en toda circunstancia, el respeto —por parte de la Administración pública o privada— por 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 (cfr. sentencia emitida en el Expediente 4289-2004-PA/TC, fundamento 3).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03670-2014-PA/TC

HUAURA

LEONOR GONZALES SUÁREZ

6. Respecto a la motivación de los actos administrativos, el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de abundar en su posición, aclarando lo siguiente:

[...] 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 (sentencia recaída en el Expediente 00091-2005-PA/Te, fundamento 9. párrafos 3. 5 a 8. Criterio reiterado en las sentencias 294-2005-PA/Te, 5514-2005-PA/TC.entre otras).

7. Adicionalmente, en la sentencia emitida en el Expediente 8495-2006-PA/TC, se ha determinado lo siguiente:

[...] 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.

8. 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, conviene tener presente que la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en el artículo IV del Título Preliminar establece que el debido procedimiento es además uno de los principios que deben inspirar el desarrollo todo procedimiento administrativo, en tanto y en cuanto reconoce que “Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03670-2014-PA/TC

HUAURA

LEONOR GONZALES SUÁREZ

argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho [...]”.

9. A su turno, los artículos 3.4, 6.1, 6.2 y 6.3 de la referida ley 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. Además, allí se señala lo siguiente: “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”. Finalmente, se anota: “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”.

10. Abundando en 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”.

11. Por último, se debe recordar que el artículo 239.4. ubicado en el Capítulo II del Título IV, sobre Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de la Administración pública, señala lo siguiente:

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.

12. En el presente caso, se advierte que la emplazada considera que la resolución que le otorga la pensión de jubilación a la demandante es nula en razón de que se ha tomado como elemento de prueba para el reconociendo de aportes del informe de verificación emitido por los verificados Víctor Collantes Anselmo, Mirko Brandon Vásquez Torres. En efecto, en el décimo sétimo considerando de la resolución impugnada la demandada concluye, respecto a la resolución cuestionada, que adolece de nulidad al transgredir el ordenamiento jurídico establecido, dado que se otorgó pensión de jubilación a la demandante, considerando como elemento de prueba para el reconocimiento de aportaciones, la Declaración Jurada del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03670-2014-PA/TC

HUAURA

LEONOR GONZALES SUÁREZ

empleador adjunta al informe de verificación suscrito por los verificadores Víctor Raúl Collantes Anselmo y Mirko Brandon Vásquez Torres, en forma fraudulenta, trasgrediendo el ordenamiento jurídico penal.

13. 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 una debida sustentación y acreditación del acto fraudulento. Así, pues, 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 son los medios probatorios que los acreditan.
14. 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 administrativa cuestionada, los efectos del presente fallo únicamente deben circunscribirse a decretar su nulidad, 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. Lo señalado se plantea en mérito a lo indicado en la Resolución 4976-2013-ONP/DPR.SC/DL 19990 (fojas 6), mediante la cual la ONP le deniega a la recurrente la pensión de jubilación adelantada, por haber acreditado únicamente 3 meses de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones, conforme al cuadro de resumen de aportaciones que obra a fojas 280 del Expediente Administrativo en línea. En consecuencia, queda acreditada la vulneración del derecho a la motivación integrante del derecho al debido proceso.
15. Finalmente, respecto al extremo en que se solicita que se declare inaplicable la Resolución 4976-2013-ONP/DPR.SC/DL 19990, de fecha 24 de enero de 2013, mediante la cual se denegó la pensión de jubilación adelantada solicitada por la accionante, importa recordar que el derecho a la pensión es un atributo de configuración legal. En efecto, esta constituye la consecuencia legal del cumplimiento de determinados requisitos, en este caso, conforme lo dispuesto por el artículo 44 del Decreto Ley 19990, para acceder al beneficio de la pensión de jubilación adelantada las mujeres deben contar con 50 años de edad y un mínimo de 25 años de aportación.
16. Sobre el particular, se verifica que la actora no cumplió con acreditar en sede administrativa los años de aportes requeridos, puesto que, como se menciona en el fundamento 14, solo acredita 3 meses de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones; razón por la cual la denegatoria del otorgamiento de la pensión adelantada que cuestiona no resulta una decisión arbitraria o irrazonable de la entidad demandada.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03670-2014-PA/TC
HUAURA
LEONOR GONZALES SUÁREZ

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** en parte la demanda en cuanto al derecho a la debida motivación de las resoluciones administrativas. En consecuencia, **NULA** la Resolución 5741-2008-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 5 de noviembre de 2008, a fin de que la entidad demandada emita nueva resolución debidamente motivada, pero sin que ello conlleve la restitución de la citada pensión.
2. Declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo en el extremo en que se solicita que se declare inaplicable la Resolución 4976-2013-ONP/DPR.SC/DL 19990, de fecha 24 de enero de 2013.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

[Handwritten signatures and scribbles]

[Large handwritten signature]

Lo que certifico:

[Handwritten signature]
JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. No. 03670-2014-PA/TC
HUAURA
LEONOR GONZÁLES SUÁREZ

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 1.
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. 03670-2014-PA/TC
HUAURA
LEONOR GONZÁLES SUÁREZ

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. 03670-2014-PA/TC
HUAURA
LEONOR GONZÁLES SUÁREZ

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

Lo que certifico:

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

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL