



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05258-2013-PA/TC

HUAURA

MARÍA FLORES MUÑOZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 25 días del mes de mayo 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, con los votos singulares de los magistrados Ledesma Narváez, Urviola Hani y Sardón de Taboada que se agregan.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña María Flores Muñoz contra la resolución de fojas 264, de fecha 18 de julio de 2013, expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Huaura, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

La recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), con el objeto de que se declare inaplicable la Resolución 6919-2008-ONP/DPR/DL19990, del 5 de noviembre de 2008; y que, en consecuencia, se le restituya el pago de la pensión de jubilación adelantada que venía percibiendo en virtud de la Resolución 92745-2005-ONP/DC/DL19990. Considera que se han vulnerado sus derechos constitucionales al debido proceso y a la pensión porque la emplazada ha decidido suspender el pago de su pensión, sin un procedimiento administrativo que ampare su derecho de defensa. Asimismo, solicita el pago de las pensiones devengadas, los intereses legales y los costos y costas del proceso.

La ONP contesta la demanda y solicita que sea declarada infundada, argumentando que la resolución cuestionada fue expedida a partir de indicios razonables de comisión de ilícito penal. Agrega que los documentos con los que se obtuvo la prestación adolecían de irregularidades, pues los verificadores que realizaron la labor inspectora formaron parte de una organización delictiva que se encargaba de falsificar documentos.

El Segundo Juzgado Civil de Barranca, con fecha 14 de enero de 2013, declara infundada la demanda, considerando que la resolución cuestionada no resulta arbitraria por estar debidamente motivada y que la demandante no ha demostrado la validez de las aportaciones que habría verificado el señor Víctor Collantes Anselmo.

La Sala superior competente confirma la apelada por similar fundamento.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05258-2013-PA/TC

HUAURA

MARÍA FLORES MUÑOZ

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La recurrente pretende que se declare inaplicable la Resolución 6919-2008-ONP/DPR/DL19990; y que, en consecuencia, se prosiga con el pago de la pensión de jubilación adelantada que venía percibiendo en virtud de la Resolución 92745-2005-ONP/DC/DL19990. Asimismo, solicita el pago de las pensiones devengadas, los intereses legales y los costos y costas del proceso, por haberse vulnerado sus derechos al debido proceso y a la pensión.
2. Según lo dispuesto por el fundamento 107 de la STC 00050-2004-AI/TC y otros acumulados, el derecho a no ser privado arbitrariamente de la pensión constituye un elemento del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la pensión, el cual encuentra protección a través del proceso de amparo. Estando a ello, de conformidad con los supuestos de procedencia establecidos en reiterada jurisprudencia de este Tribunal, corresponde verificar si se ha respetado el derecho al debido procedimiento administrativo, en el que se encuentran comprendidos el derecho a la defensa y a una debida motivación.

Sobre la afectación del derecho al debido proceso (artículo 139.3 de la Constitución)

Argumentos de la demandante

3. Manifiesta que mediante la Resolución 92745-2005-ONP/DC/ DL19990, de fecha 20 de octubre de 2005 (f. 3), se le otorgó pensión de jubilación adelantada, a partir del 1 de agosto de 2000, reconociéndole 26 años de aportaciones. Sin embargo, con la Resolución 6919-2008-ONP/DPR/DL19990, la ONP decidió declarar la nulidad de la resolución que le otorgó la pensión, en razón de que el informe de verificación fue realizado por el verificador Víctor Collantes Anselmo, quien fue condenado por los delitos de estafa y asociación ilícita.

Argumento de la demandada

4. Sostiene que ha declarado nulo el goce de la pensión de jubilación adelantada de la demandante por haberse descubierto que la documentación presentada para acreditar el cumplimiento de los requisitos mínimos para obtenerla tiene indicios de falsedad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05258-2013-PA/TC

HUAURA

MARÍA FLORES MUÑOZ

Consideraciones del Tribunal Constitucional

5. Al resolver la STC 0023-2005-AI/TC, este Tribunal ha expresado, en los fundamentos 43 y 48, respectivamente, que

43. [...] 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).

48. [...] 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

Asimismo, con anterioridad, ya se había pronunciado para precisar que

[E]l 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 normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139 de la Constitución (juez natural, juez imparcial e independiente, derecho de defensa, etc.) (Cfr. 4289-2004-PA/TC, fundamento 2).

6. Y con respecto a la motivación de los actos administrativos, ha tenido oportunidad de abundar en su posición, considerando 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05258-2013-PA/TC

HUAURA

MARÍA FLORES MUÑOZ

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 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 00091-2005-PA/TC, F.J. 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en las SSTC 294-2005-PA/TC, 5514-2005-PA/TC, entre otras).

Adicionalmente se ha determinado en la STC 8495-2006-PA/TC que:

[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, 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.

7. 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, la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en el artículo IV del Título Preliminar establece que el debido procedimiento es uno de los principios del procedimiento administrativo. En atención a este principio, se 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 [...]”.

A su turno, los artículos 3.4, 6.1, 6.2 y 6.3 señalan que, para su validez:

- 3.4. El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05258-2013-PA/TC
HUAURA
MARÍA FLORES MUÑOZ

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. 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”.
9. 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 que

[L]as 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.

10. En el presente caso, se advierte que la emplazada considera que la resolución que le otorga la pensión adelantada a la demandante (f. 3) es nula, por cuanto se ha tomado como elemento de prueba para el reconocimiento de aportes el informe de verificación emitido por el verificador Víctor Collantes Anselmo. En efecto, en el quinto párrafo de la resolución impugnada la demandada sostiene lo siguiente:

[...] de la revisión efectuada al expediente administrativo se aprecia el Informe de Verificación de fecha 30 de setiembre de 2005, realizado por el verificador Víctor Collantes Anselmo, quien supuestamente revisó los Libros de Planillas de Sueldos, para extractar aportes al Sistema Nacional de Pensiones.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05258-2013-PA/TC

HUAURA

MARÍA FLORES MUÑOZ

11. De la revisión de los actuados se observa las copias simples de la sentencia de terminación anticipada expedida por el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de Huaura el 24 de junio de 2008 (f. 155), y de la Resolución 8 del 14 de agosto de 2008 (f. 158 vuelta), pero no se aporta otra documentación que acredite que en el caso de la demandante se haya producido el hecho en el cual se sustenta la nulidad. Dicho con otras palabras, no se alcanza información mediante la cual se comprueba que en el caso concreto de la actora los mencionados verificadores hayan emitido sus informes de manera fraudulenta, validando documentos adulterados o falsificados con el propósito de acreditar aportaciones inexistentes. Debe tenerse presente que el hecho de que los verificadores hayan sido condenados por los delitos de estafa y asociación ilícita no implica, necesariamente, que en el caso específico de la demandante hayan actuado fraudulentamente.
12. Asimismo, es importante indicar 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. Y es que, incluso cuando se adviertan conductas con probables vicios de ilicitud, resulta necesario que la solución decretada pondere los bienes constitucionales comprometidos.
13. En consecuencia, se ha acreditado la vulneración del derecho a la motivación, integrante del derecho al debido proceso.

Efectos de la presente Sentencia

14. Sin perjuicio de la vulneración constitucional apuntada, importa precisar que a fojas 117 obra documentación relativa a una nueva verificación efectuada por la ONP, de la cual, en el Reporte del Ingreso de Resultados de Verificación, de fecha 24 de marzo de 2009, se ha indicado que el estado del empleador Catire Barrenechea Alejandro es inubicable.
15. Así las cosas, este Tribunal considera que aun cuando se ha vulnerado el derecho a la motivación con la expedición de la Resolución 6919-2008-ONP/DPR/DL19990, mediante la cual se declara la nulidad del otorgamiento de la pensión de la demandante, los efectos del presente fallo únicamente deben circunscribirse a decretar la nulidad de dicha resolución, a fin de que la ONP motive debidamente su decisión, pero sin que ello conlleve necesariamente su restitución.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05258-2013-PA/TC
HUAURA
MARÍA FLORES MUÑOZ

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

HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda; en consecuencia, **NULA** la Resolución 6919-2008-ONP/DPR/DL 19990, a fin de que la entidad demandada emita una nueva resolución debidamente motivada.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

[Firma manuscrita]
[Firma manuscrita]
[Firma manuscrita]

[Firma manuscrita]

Lo que certifico:

[Firma manuscrita]
JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05258-2013-PA/TC
LIMA
MARÍA FLORES MUNOZ

VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

Con el debido respeto por la opinión expresada por mis colegas magistrados; en el presente caso, coincido con el voto del magistrado Sardón de Taboada; por lo tanto, considero que la presente demanda de amparo debe de ser declarada infundada.

S.

LEDESMA NARVÁEZ

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05258-2013-PA/TC

HUAURA

MARIA FLORES MUNOZ

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO URVIOLA HANI

Emito el presente voto porque coincido con la posición del magistrado Sárdón de Taboada, en cuanto a que la demanda debe ser declarada **INFUNDADA**, y no fundada la demanda.

Ello, resulta así pues la Resolución 6919-2008-ONP/DPR/DL 19990, emitida por la ONP que resolvió declarar la nulidad de la Resolución 92745-2005-ONP/DC/DL 19990, por la que se le otorgó pensión de jubilación a la actora, se encuentra debidamente motivada, lo que evidencia que no se ha vulnerado el derecho a la motivación de las resoluciones administrativas de la recurrente.

Por ende, al no haberse acreditado la vulneración al derecho al debido proceso, así como, al derecho a la pensión de la accionante, corresponde desestimar la demanda.

S.

URVIOLA HANI

Lo que certifico:


JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05258-2013-PA/TC
HUAURA
MARÍA FLORES MUÑOZ

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

No concuerdo con los argumentos ni con el fallo de la sentencia en mayoría por lo siguiente:

Mediante Resolución 92745-2005-ONP/DC/DL 19990, de fecha 20 de octubre de 2005 (folio 3), la ONP otorgó pensión de jubilación adelantada a la recurrente, a partir del primero de agosto de 2000, al haberse comprobado que nació el 19 de enero de 1947 y que acreditaba 26 años de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones (SNP).

No obstante, con fecha 5 de noviembre de 2008, la emplazada emitió la Resolución 6919-2008-ONP/DPR/DL 19990 (folio 131), que declaró la nulidad de la resolución de otorgamiento antes referida, porque —en mérito al artículo 32 de la Ley 27444 y el artículo 3, numeral 14, de la Ley 28532— revisó el expediente administrativo de la actora y comprobó que las verificaciones que sirvieron para acreditar las aportaciones al SNP fueron efectuadas por el señor Víctor Collantes Anselmo, quien —de acuerdo con la Sentencia de Terminación Anticipada de fecha 24 de junio de 2008, expedida por el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de la Corte Superior de Justicia de Huaura, y adicionada por resolución de fecha 14 de agosto de 2008— fue condenado por los delitos de estafa y asociación ilícita en agravio de la ONP, al haberse acreditado su participación en organizaciones delictivas que promovían el otorgamiento de pensiones sustentadas en información o documentación irregular.

En efecto, el informe de verificación de fecha 30 de setiembre de 2005 (folio 176), que acreditó aportaciones por el periodo comprendido del 1 de junio de 1979 al 31 de julio de 2000, durante la relación laboral con Alejandro Catire Barrenechea, se encuentra sustentado en la revisión de las planillas de sueldos del empleador. Sin embargo, de la reverificación efectuada el 24 de marzo de 2009 (folio 117), se advierte la calificación del empleador como “inubicable”, pues en las direcciones visitadas señalan no conocerlo.

Por tanto, dicho informe de verificación, emitido por uno de los miembros de una organización dedicada a facilitar la obtención ilegal de pensiones, fue determinante para otorgar a la demandante la pensión solicitada, configurándose, de esta manera, un vicio de nulidad en la resolución de otorgamiento, tal como se detalla en la Resolución 6919-2008-ONP/DPR/DL 19990, la cual se encuentra debidamente motivada.

En consecuencia, en el presente caso no se ha vulnerado el derecho a la motivación de las resoluciones administrativas, por cuanto la ONP no actuó con arbitrariedad al expedir la citada resolución de nulidad, debido a que se ha constatado la existencia de irregularidades en la documentación que sustentó el derecho pensionario de la demandante.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05258-2013-PA/TC
HUAURA
MARÍA FLORES MUÑOZ

De esta manera, no habiéndose producido vulneración del derecho fundamental al debido proceso, no se ha afectado el derecho a la pensión de la recurrente, máxime si no ha cumplido con acreditar a través de medio probatorio alguno y en los términos establecidos por el precedente recaído en el Expediente 04762-2007-PA/TC, las aportaciones requeridas para el otorgamiento de una pensión de jubilación.

Por las consideraciones precedentes, mi voto es porque se declare **INFUNDADA** la demanda de amparo.

S.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL