



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04580-2012-PA/TC
HUAURA
JOSÉ SANTOS TEZEN SOSA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 11 días del mes de diciembre de 2014, la Sala Primera del Tribunal Constitucional pronuncia la siguiente sentencia, con el voto en mayoría de los magistrados Miranda Canales y Espinosa-Saldaña Barrera, y el voto dirimente de la magistrada Ledesma Narváez, llamada a componer la discordia suscitada por el voto del magistrado Sardón de Taboada

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don José Santos Tezen Sosa contra la resolución de fojas 369, su fecha 3 de setiembre de 2012, expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Huaura, que declara 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 la nulidad de la Resolución 1097-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990, que le suspende el pago de la pensión de jubilación adelantada; y que, en consecuencia, se le restituya la pensión otorgada dentro de los alcances del Decreto Ley 19990.

El Primer Juzgado Civil de Huaura, con fecha 15 de junio de 2012, declara fundada la demanda, por estimar que la entidad previsional no ha justificado debidamente el acto administrativo cuestionado, ni ha motivado de manera razonable y suficiente la decisión adoptada.

La ONP se apersona al proceso.

La Sala Superior competente revoca la apelada y, reformándola, declara improcedente la demanda, por considerar que la resolución administrativa que suspende la pensión de jubilación del actor ha sido debidamente motivada, por lo que la entidad demandada no ha incurrido en acto arbitrario alguno.

FUNDAMENTOS

1. Delimitación del petitorio

El demandante solicita que se restituya el pago de su pensión de jubilación adelantada del Decreto Ley 19990.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04580-2012-PA/TC
HUAURA
JOSÉ SANTOS TEZEN SOSA

Considera que la citada resolución vulnera, entre otros, sus derechos constitucionales al debido proceso y a la pensión, toda vez que en forma arbitraria la resolución administrativa cuestionada declara la nulidad de la resolución que le otorga la pensión adelantada de jubilación establecida en el régimen del Decreto Ley 1990.

Evaluada la pretensión planteada, de acuerdo a lo dispuesto por el fundamento 107 de la STC 00050-2004-AI/TC y otros acumulados, corresponde señalar 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 por la jurisprudencia. En consecuencia, corresponde verificar si se ha respetado el derecho al debido procedimiento administrativo, en el que se encuentran comprendidos los derechos a la defensa y a una debida motivación.

Asimismo, teniendo en cuenta 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.

2. Sobre la afectación al debido proceso (artículo 139.3 de la Constitución)

2.1. Argumentos del demandante

Manifiesta que con la Resolución 12117-2005-ONP/DC/DL 1990 (f. 4), la ONP le otorgó, a partir del 1 de febrero de 1998, la pensión de jubilación adelantada del Decreto Ley 1990.

Sostiene que, habiendo reunido los requisitos para el acceso a dicha pensión de conformidad con el artículo 44 del Decreto Ley 1990, como fluye de la Resolución 12117-2005-ONP/DC/DL1990, se le otorgó la pensión de jubilación adelantada. No obstante, con la Resolución 107-2008-ONP/DSO.SI/DL 1990, la ONP decide arbitrariamente suspenderle el pago de la pensión que venía percibiendo, vulnerando su derecho a pensión.

2.2. Argumentos de la demandada

Manifiesta que la medida de suspensión del pago de la pensión ha sido ordenada en el marco de la ley, al advertirse que existen irregularidades en la documentación que habrían expedido sus empleadores, con la que se ha



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04580-2012-PA/TC
HUAURA
JOSÉ SANTOS TEZEN SOSA

reconocido los derechos pensionarios del demandante.

2.3. Consideraciones

2.3.1. El derecho constitucional al debido proceso tipificado en la Constitución Política de 1993 establece, en el inciso 3) del artículo 139, que *"Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...) 3) La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional"*

Dicha disposición constitucional es aplicable a todo proceso en general, por lo que también constituye un principio y un derecho del proceso administrativo.

2.3.2. Al respecto, con relación al debido proceso en sede administrativa, este Tribunal, en la STC 4289-2004-AA/TC, ha expresado en los fundamentos 2 y 3, respectivamente, que *"(...) el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. ..."*; y que *"El derecho al debido proceso y los derechos que contiene son invocables y, por lo 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 139º de la Constitución (juez natural, juez imparcial e independiente, derecho de defensa, etc.)"* (énfasis agregado).

Posteriormente, en lo que se refiere al contenido constitucional del derecho al debido proceso este Tribunal, ha establecido en la STC 0023-2005-AI/TC, fundamento 43, 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 fundamento 48 que *"(...) este contenido 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*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04580-2012-PA/TC
HUAURA
JOSÉ SANTOS TEZEN SOSA

estatuadas, 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).

2.3.3. Asimismo, cabe precisar que este Tribunal ha señalado que el derecho al debido proceso comprende, a su vez, un conjunto de derechos constitucionales que forman parte de su estándar mínimo, entre los cuales se encuentra el derecho a la motivación. Así, en el presente caso, especial relevancia adquiere confirmar si se ha respetado el derecho a la motivación como parte integrante del derecho al debido procedimiento administrativo.

2.3.4. Por lo que respecta a la motivación de los actos administrativos, este Tribunal en la STC 2192-2004-AA/TC, ha señalado: “La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático de derecho, que se define en los artículos 3º y 43º de la Constitución como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. 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 como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso”.

2.3.5. Asimismo, ha tenido la oportunidad de expresar su posición en la STC 00091-2005-PA/TC, fundamento jurídico 9, párrafos 3 y 5 al 8; criterio reiterado en las SSTC 294-2005-PA/TC, 5514-2005-PA/TC, entre otras, en los siguientes términos:

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04580-2012-PA/TC
HUAURA
JOSÉ SANTOS TEZEN SOSA

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 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo.

- 2.3.6. Sobre el particular, el inciso 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, señala que el debido procedimiento administrativo 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 [...]”*. (énfasis agregado).
- 2.3.7. A su vez, el artículo 3.4. de la Ley 27444, sobre los requisitos de validez de los actos administrativos, precisa que *“El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico”*; y en el artículo 6, sobre la motivación del acto administrativo, señala: *“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*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04580-2012-PA/TC
HUAURA
JOSÉ SANTOS TEZEN SOSA

expediente, a condición de que se le 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 [...].”

- 2.3.8. Abundando en la obligación de motivar, incluso cuando se hubiera efectuado una motivación por remisión, el artículo 24.1.1 de la Ley 27444 exige a la Administración que la notificación contenga “*El texto íntegro del acto administrativo, incluyendo su motivación*”.
- 2.3.9. Por último, en el Título V, Capítulo II, denominado “Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de la Administración Pública”, de la Ley 27444, el artículo 239.4 preceptúa 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*”.
- 2.3.10. En el caso de autos, consta de la Resolución 12117-2005-ONP/DC/DL 19990, del 7 de febrero de 2005, que al demandante se le otorgó pensión de jubilación adelantada con arreglo al Decreto Ley 19990, a partir del 1 de febrero de 1998. No obstante, con fecha 12 de setiembre de 2008, la demandada emite la Resolución 1097-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990 (f. 13), mediante la cual declara la suspensión de la Resolución 12117-2005-ONP/DC/DL 19990.
- 2.3.11. De la resolución cuestionada se advierte que en virtud de lo establecido por el artículo 32 de la Ley 27444 y el artículo 3, numeral 14, de la Ley 28532, se realizó la revisión del expediente administrativo del actor, comprobándose que mediante Memorandum 2780-2008-GL.PJ/ONP/44, de fecha 13 de marzo de 2008, e Informe 37-2008-DPJ-GL-ONP, de fecha 10 de marzo de 2008, se puso en conocimiento que se investigaba que los verificadores Víctor Raúl Collantes Anselmo y Mirko Brandon Vásquez Torres formarían parte de asociaciones delictivas dedicadas a la tramitación de pensiones ante la ONP, por lo que existe información y/o documentación con indicios de falsedad o adulteración.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04580-2012-PA/TC
HUAURA
JOSÉ SANTOS TEZEN SOSA

- 2.3.12. Con base en lo indicado, la demandada concluye que la resolución que le otorga al demandante la pensión de jubilación adelantada, considerando como elemento de prueba para el reconocimiento de aportes el informe de verificación emitido por los verificadores Víctor Raúl Collantes Anselmo y Mirko Brandon Vásquez Torres, tiene indicios de falsedad o adulteración, por lo que mediante la resolución cuestionada se le suspende la pensión por resolución de fecha 12 de setiembre de 2008.
- 2.3.13. Se puede apreciar del Expediente Administrativo 12100072204 (f. 93 a 363), perteneciente al actor, el Informe Grafotécnico 640-2009-DSO.SI/ONP, del 8 de setiembre de 2009 (f. 214), emitido con posterioridad a la resolución de suspensión de pensión, que concluye que *“los documentos incriminados (...) no corresponden a la fecha de emisión de los documentos, constituyendo anacronismos”* respecto a los certificados de trabajo expedidos por José A. Macarlupu Juárez, y que *“el documento dubitado (...) contiene información carente de veracidad”* en lo que concierne a la Cooperativa Agraria de Producción Huáscar Ltda. N.º 015-A-I.
- 2.3.14. De lo anotado se advierte que la entidad demandada sustenta la suspensión en la intervención de Víctor Raúl Collantes Anselmo y Mirko Brandon Vásquez Torres, quienes en el Informe de Verificación D.L. 19990, de fecha 30 de diciembre de 1997 (f. 340), consignan que, revisadas las planillas del empleador Servicios Agrícolas Macarlupu S.C.R.Ltda., se acredita aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones en el periodo de 1987 a 1997.
- 2.3.15. Así, se concluye que efectivamente el informe de verificación efectuado por los verificadores Víctor Collantes Anselmo y Mirko Vásquez Torres fue determinante para otorgar al demandante la pensión de jubilación, pues con las aportaciones que se acreditaron, derivadas de su relación laboral con su empleador Servicios Agrícolas Macarlupu S.C.R. Ltda., logró reunir el mínimo requerido para acceder a la pensión de jubilación adelantada, que finalmente se otorgó por Resolución 12117-2005-ONP/DC/DL 19990.
- 2.3.16. Sin embargo, fluye de la revisión de los actuados que la entidad demandada no aporta documentación que acredite el hecho en el cual se sustenta la suspensión pensionaria; esto es, en el caso concreto, el informe o documento que sustente lo expresado en la resolución impugnada. Cabe precisar que si bien es cierto que el informe de verificación fue suscrito por los verificadores Víctor Collantes Anselmo y Mirko Vásquez Torres, quienes fueron



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04580-2012-PA/TC
HUAURA
JOSÉ SANTOS TEZEN SOSA

investigados, ello no implica, necesariamente, que en el caso específico del demandante hayan actuado fraudulentamente.

2.3.17. No obstante, se observa de la revisión del expediente administrativo que la entidad realizó una nueva verificación de las planillas del precitado exempleador, por el periodo comprendido de 1987 a 1997, de la que se obtuvo como resultado el informe de verificación suscrito por el verificador Julio César Cuadros Paz y la supervisora Norma Marcela Paredes Cueva, de fecha 28 de diciembre de 2007 (f. 208 y 209), en el que se concluye que "(...) *No cuenta con planillas de sueldos y salarios del empleador en búsqueda solo obran con planillas de José Cárdenas Merencio Zevallos Cap Andahuasi Ltda. 41*"; por lo tanto, no cumple el requisito mínimo de años de aportaciones para gozar de una pensión de jubilación conforme al Decreto Ley 19990.

2.3.18. En consecuencia, si bien es cierto que la declaración de suspensión de la pensión de jubilación del actor, contenida en la resolución cuestionada, se podría sustentar en el informe de verificación expedido por los señalados sujetos verificadores, también lo es que el referido informe, a pesar de estar fechado el 28 de diciembre de 2007, **no fue consignado como justificación en la resolución cuestionada**. En tal sentido, este nuevo informe de verificación no enerva el hecho de que la referida resolución que declaró la suspensión de la pensión de jubilación del accionante se haya expedido sin una correcta motivación, vulnerando de este modo el debido proceso.

2.3.19. 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 la nulidad de la misma, a fin de que la ONP motive debidamente su decisión y precise por qué dicha pensión fue suspendida, pero sin que ello conlleve su restitución, en mérito a lo indicado en el informe de verificación precitado. En consecuencia, al haberse acreditado la vulneración del derecho a la motivación, integrante del derecho al debido proceso, la demanda debe ser estimada.

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

HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda en el extremo referido al derecho a la debida



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04580-2012-PA/TC
HUAURA
JOSÉ SANTOS TEZEN SOSA

motivación de las resoluciones administrativas –integrante del derecho al debido proceso–; y, en consecuencia, **NULA** la Resolución 1097-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 12 de setiembre de 2008, y ordenar que la entidad demandada emita una nueva resolución debidamente motivada, pero sin que ello conlleve la restitución de la pensión de jubilación.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES
LEDESMA NARVÁEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

OSCAR DÍAZ MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04580-2012-PA/TC
HUAURA
JOSÉ SANTOS TEZEN SOSA

VOTO DE LOS MAGISTRADOS MIRANDA CANALES Y ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Sustentamos el presente voto en las consideraciones siguientes:

1. Delimitación del petitorio

El demandante solicita que se restituya el pago de su pensión de jubilación adelantada del Decreto Ley 19990.

Considera que la citada resolución vulnera, entre otros, sus derechos constitucionales al debido proceso y a la pensión, toda vez que en forma arbitraria la resolución administrativa cuestionada declara la nulidad de la resolución que le otorga la pensión adelantada de jubilación establecida en el régimen del Decreto Ley 19990.

Evaluada la pretensión planteada, de acuerdo a lo dispuesto por el fundamento 107 de la STC 00050-2004-AI/TC y otros acumulados, corresponde señalar 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 por la jurisprudencia. En consecuencia, 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.

Asimismo, teniendo en cuenta 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.

2. Sobre la afectación al debido proceso (artículo 139.3 de la Constitución)

2.1. Argumentos del demandante

Manifiesta que con la Resolución 12117-2005-ONP/DC/DL 19990 (f. 4), la ONP le otorgó, a partir del 1 de febrero de 1998, la pensión de jubilación adelantada del Decreto Ley 19990.

Sostiene que, habiendo reunido los requisitos para el acceso a dicha pensión de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04580-2012-PA/TC
HUAURA
JOSÉ SANTOS TEZEN SOSA

conformidad con el artículo 44 del Decreto Ley 19990, como fluye de la Resolución 12117-2005-ONP/DC/DL19990, se le otorgó la pensión de jubilación adelantada. No obstante, con la Resolución 107-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990, la ONP decide arbitrariamente suspenderle el pago de la pensión que venía percibiendo, vulnerando su derecho a pensión.

2.2. Argumentos de la demandada

Manifiesta que la medida de suspensión del pago de la pensión ha sido ordenada en el marco de la ley, al advertirse que existen irregularidades en la documentación que habrían expedido sus empleadores, con la que se ha reconocido los derechos pensionarios del demandante.

2.3. Consideraciones

2.3.1. El derecho constitucional al debido proceso tipificado en la Constitución Política de 1993 establece, en el inciso 3) del artículo 139, que *“Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...) 3) La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional”*

Dicha disposición constitucional es aplicable a todo proceso en general, por lo que también constituye un principio y un derecho del proceso administrativo.

2.3.2. Al respecto, con relación al debido proceso en sede administrativa, este Tribunal, en la STC 4289-2004-AA/TC, ha expresado en los fundamentos 2 y 3, respectivamente, que *“(...) el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. ...”*; y que *“El derecho al debido proceso y los derechos que contiene son invocables y, por lo 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 139º de la Constitución (juez natural, juez imparcial e*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04580-2012-PA/TC

HUAURA

JOSÉ SANTOS TEZEN SOSA

independiente, derecho de defensa, etc.)” (énfasis agregado).

Posteriormente, en lo que se refiere al contenido constitucional del derecho al debido proceso este Tribunal, ha establecido en la STC 0023-2005-AI/TC, fundamento 43, 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 fundamento 48 que “(...) *este contenido 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).

- 2.3.3. Asimismo, cabe precisar que este Tribunal ha señalado que el derecho al debido proceso comprende, a su vez, un conjunto de derechos constitucionales que forman parte de su estándar mínimo, entre los cuales se encuentra el derecho a la motivación. Así, en el presente caso, especial relevancia adquiere confirmar si se ha respetado el derecho a la motivación como parte integrante del derecho al debido procedimiento administrativo.
- 2.3.4. Por lo que respecta a la motivación de los actos administrativos, este Tribunal en la STC 2192-2004-AA/TC, ha señalado: “*La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático de derecho, que se define en los artículos 3º y 43º de la Constitución como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. 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 como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso*”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04580-2012-PA/TC

HUAURA

JOSÉ SANTOS TEZEN SOSA

2.3.5. Asimismo, ha tenido la oportunidad de expresar su posición en la STC 00091-2005-PA/TC, fundamento jurídico 9, párrafos 3 y 5 al 8; criterio reiterado en las SSTC 294-2005-PA/TC, 5514-2005-PA/TC, entre otras, en los siguientes términos:

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 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo.

2.3.6. Sobre el particular, el inciso 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, señala que el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04580-2012-PA/TC

HUAURA

JOSÉ SANTOS TEZEN SOSA

debido procedimiento administrativo 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 [...]”*. (énfasis agregado).

2.3.7. A su vez, el artículo 3.4. de la Ley 27444, sobre los requisitos de validez de los actos administrativos, precisa que *“El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico”*; y en el artículo 6, sobre la motivación del acto administrativo, señala: *“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 le 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 [...]”*.

2.3.8. Abundando en la obligación de motivar, incluso cuando se hubiera efectuado una motivación por remisión, el artículo 24.1.1 de la Ley 27444 exige a la Administración que la notificación contenga *“El texto íntegro del acto administrativo, incluyendo su motivación”*.

2.3.9. Por último, en el Título V, Capítulo II, denominado “Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de la Administración Pública”, de la Ley 27444, el artículo 239.4 preceptúa que *“las autoridades y personal al servicio de las entidades, independientemente de su régimen laboral o contractual, incurrir 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”*.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04580-2012-PA/TC
HUAURA
JOSÉ SANTOS TEZEN SOSA

2.3.10. En el caso de autos, consta de la Resolución 12117-2005-ONP/DC/DL 19990, del 7 de febrero de 2005, que al demandante se le otorgó pensión de jubilación adelantada con arreglo al Decreto Ley 19990, a partir del 1 de febrero de 1998. No obstante, con fecha 12 de setiembre de 2008, la demandada emite la Resolución 1097-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990 (f. 13), mediante la cual declara la suspensión de la Resolución 12117-2005-ONP/DC/DL 19990.

2.3.11. De la resolución cuestionada se advierte que en virtud de lo establecido por el artículo 32 de la Ley 27444 y el artículo 3, numeral 14, de la Ley 28532, se realizó la revisión del expediente administrativo del actor, comprobándose que mediante Memorándum 2780-2008-GL.PJ/ONP/44, de fecha 13 de marzo de 2008, e Informe 37-2008-DPJ-GL-ONP, de fecha 10 de marzo de 2008, se puso en conocimiento que se investigaba que los verificadores Víctor Raúl Collantes Anselmo y Mirko Brandon Vásquez Torres formarían parte de asociaciones delictivas dedicadas a la tramitación de pensiones ante la ONP, por lo que existe información y/o documentación con indicios de falsedad o adulteración.

2.3.12. Con base en lo indicado, la demandada concluye que la resolución que le otorga al demandante la pensión de jubilación adelantada, considerando como elemento de prueba para el reconocimiento de aportes el informe de verificación emitido por los verificadores Víctor Raúl Collantes Anselmo y Mirko Brandon Vásquez Torres, tiene indicios de falsedad o adulteración, por lo que mediante la resolución cuestionada se le suspende la pensión por resolución de fecha 12 de setiembre de 2008.

2.3.13. Se puede apreciar del Expediente Administrativo 12100072204 (f. 93 a 363), perteneciente al actor, el Informe Grafotécnico 640-2009-DSO.SI/ONP, del 8 de setiembre de 2009 (f. 214), emitido con posterioridad a la resolución de suspensión de pensión, que concluye que *“los documentos incriminados (...) no corresponden a la fecha de emisión de los documentos, constituyendo amacronismos”* respecto a los certificados de trabajo expedidos por José A. Macarlupu Juárez y que *“el documento dubitado (...) contiene información carente de veracidad”* en lo que concierne a la Cooperativa Agraria de Producción Huáscar Ltda. N.º 015-A-I.

2.3.14. De lo anotado se advierte que la entidad demandada sustenta la suspensión en la intervención de Víctor Raúl Collantes Anselmo y Mirko Brandon Vásquez



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04580-2012-PA/TC

HUAURA

JOSÉ SANTOS TEZEN SOSA

Torres, quienes en el Informe de Verificación D.L. 19990, de fecha 30 de diciembre de 1997 (f. 340), consignan que revisadas las planillas del empleador Servicios Agrícolas Macarlupu S.C.R.Ltda., se acredita aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones en el periodo de 1987 a 1997.

2.3.15. Así, se concluye que efectivamente el informe de verificación efectuado por los verificadores Víctor Collantes Anselmo y Mirko Vásquez Torres fue determinante para otorgar al demandante la pensión de jubilación, pues con las aportaciones que se acreditaron, derivadas de su relación laboral con su empleador Servicios Agrícolas Macarlupu S.C.R. Ltda., logró reunir el mínimo requerido para acceder a la pensión de jubilación adelantada, que finalmente se otorgó por Resolución 12117-2005-ONP/DC/DL 19990.

2.3.16. Sin embargo, fluye de la revisión de los actuados que la entidad demandada no aporta documentación que acredite el hecho en el cual se sustenta la suspensión pensionaria; esto es, en el caso concreto, el informe o documento que sustente lo expresado en la resolución impugnada. Cabe precisar que si bien es cierto que el informe de verificación fue suscrito por los verificadores Víctor Collantes Anselmo y Mirko Vásquez Torres, quienes fueron investigados, ello no implica, necesariamente, que en el caso específico del demandante hayan actuado fraudulentamente.

2.3.17. No obstante, se observa de la revisión del expediente administrativo que la entidad realizó una nueva verificación de las planillas del precitado empleador, por el periodo comprendido de 1987 a 1997, de la que se obtuvo como resultado el informe de verificación suscrito por el verificador Julio César Cuadros Paz y la supervisora Norma Marcela Paredes Cueva, de fecha 28 de diciembre de 2007 (f. 208 y 209), en el que se concluye que "(...) *No cuenta con planillas de sueldos y salarios del empleador en búsqueda solo obran con planillas de José Cárdenas Merencio Zevallos Cap Andahuasi Ltda. 41*"; por lo tanto, no cumple el requisito mínimo de años de aportaciones para gozar de una pensión de jubilación conforme al Decreto Ley 19990.

2.3.18. En consecuencia, si bien es cierto que la declaración de suspensión de la pensión de jubilación del actor, contenida en la resolución cuestionada, se podría sustentar en el informe de verificación expedido por los señalados sujetos verificadores, también lo es que el referido informe, a pesar de estar fechado el 28 de diciembre de 2007, **no fue consignado como justificación**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04580-2012-PA/TC
HUAURA
JOSÉ SANTOS TEZEN SOSA

en la resolución cuestionada. En tal sentido, este nuevo informe de verificación no enerva el hecho de que la referida resolución que declaró la suspensión de la pensión de jubilación del accionante se haya expedido sin una correcta motivación, vulnerando de este modo el debido proceso.

- 2.3.19. Así las cosas, consideramos 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 la nulidad de la misma, a fin de que la ONP motive debidamente su decisión y precise por qué dicha pensión fue suspendida, pero sin que ello conlleve su restitución, en mérito a lo indicado en el informe de verificación precitado. En consecuencia, al haberse acreditado la vulneración del derecho a la motivación, integrante del derecho al debido proceso, la demanda debe ser estimada.

Por las consideraciones precedentes, estimamos que en el caso, corresponde:

Declarar **FUNDADA** la demanda en el extremo referido al derecho a la debida motivación de las resoluciones administrativas –integrante del derecho al debido proceso–; y, en consecuencia, **NULA** la Resolución 1097-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 12 de setiembre de 2008, y ordenar que la entidad demandada emita una nueva resolución debidamente motivada, pero sin que ello conlleve la restitución de la pensión de jubilación.

SS.

**MIRANDA CANALES
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

Lo que certifica

OSCAR DÍAZ MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04580-2012-PA/TC
HUAURA
JOSÉ SANTOS TEZEN SOSA

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Con el debido respeto de la opinión vertida por mis colegas magistrados, emito el siguiente voto singular al no concordar con los argumentos ni con el fallo de la sentencia en mayoría:

Sobre la motivación de la Resolución N° 1097-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990 que suspendió el pago de la pensión de jubilación.

1. Manifiesta el demandante que habiendo reunido los requisitos legales para el otorgamiento de la pensión de jubilación adelantada del Decreto Ley N° 19990, mediante Resolución N° 1097-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990, la ONP decidió suspenderle el pago de la misma.
2. Esta suspensión se sustentó en que, mediante Memorandum N° 2780-2008-GL.PJ/ONP/44, de fecha 13 de marzo de 2008, e Informe 37-2008-DPJ-GL-ONP, de fecha 10 de marzo de 2008, la Gerencia Legal puso en conocimiento de la División de Calificaciones el resultado de la investigación a los verificadores *Víctor Raúl Collantes Anselmo* y *Mirko Brandon Vásquez Torres*, señalando que formarían parte de asociaciones delictivas dedicadas a la tramitación de pensiones ante la ONP. Por tanto, se concluyó que existía información y/o documentación con indicios de falsedad o adulteración (fojas 13-14).
3. En el caso específico del demandante, los señores *Víctor Raúl Collantes Anselmo* y *Mirko Brandon Vásquez Torres* emitieron el Informe de Verificación D.L. 19990, de fecha 30 de diciembre de 1997 (fojas 340), y consignaron que, revisadas las planillas del empleador Servicios Agrícolas Macarlupu S.C.R.Ltda., se acreditó aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones en el periodo de 1987 a 1997, logrando reunir el mínimo requerido para acceder a la pensión de jubilación.
4. El motivo por el cual la ONP decide suspender la pensión otorgada es la existencia de irregularidades en la documentación presentada para sustentar el derecho pensionario, llegándose a comprobar que, incluso, en el caso del demandante, los mencionados verificadores emitieron un informe de manera fraudulenta, es decir, validando documentos adulterados o falsificados con el propósito de acreditar aportaciones inexistentes.
5. Efectivamente, el Informe de Verificación realizado por los verificadores *Víctor Collantes Anselmo* y *Mirko Vásquez Torres* fue determinante para otorgar al



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04580-2012-PA/TC
HUAURA
JOSÉ SANTOS TEZEN SOSA

demandante la pensión de jubilación, pues con las aportaciones que se acreditaron, derivadas de su puesta relación laboral con su ex empleador Servicios Agrícolas Macarlupu S.C.R. Ltda., logró reunir el mínimo requerido para acceder a la pensión de jubilación adelantada, que finalmente se otorgó por Resolución N.º 12117-2005-ONP/DC/DL 19990.

Al demandante no le corresponde el otorgamiento de una pensión de jubilación.

6. Agotada la discusión acerca de los motivos justificados que dieron lugar a suspender la pensión del demandante, la propia sentencia en mayoría reconoce que *no* le corresponde percibir pensión de jubilación, puesto que el Informe Grafotécnico N.º 640-2009-DSO.SI/ONP, de fecha 8 de setiembre de 2009 (fojas 214), concluye que en relación a los certificados de trabajo expedidos por *José A. Macarlupu Juárez* “los documentos incriminados (...) no corresponden a la fecha de emisión de los documentos, constituyendo anacronismos”, y respecto a *Cooperativa Agraria de Producción Huáscar Ltda. N.º 015-A-I*, que “el documento dubitado (...) contiene información carente de veracidad”.
7. Por este motivo, si ya la sentencia en mayoría afirma que, con prescindencia de una debida o indebida motivación de la resolución administrativa cuestionada, no le corresponde al demandante el otorgamiento de una pensión por no acreditar aportes, entonces no guarda razonabilidad alguna la orden a la ONP para que motive adecuadamente la resolución administrativa, puesto que no existe expectativa alguna que el demandante obtenga la pensión que anhela. Considero, por tanto, que la orden para que la ONP emita una nueva resolución administrativa resulta impertinente y crea falsas expectativas en el demandante.

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

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

.....
OSCAR DÍAZ MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04580-2012-PA/TC
HUAURA
JOSÉ SANTOS TEZEN SOSA

VOTO DIRIMIENTE DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

Llamada a dirimir la presente discordia y, con el debido respeto por la opinión expuesta por mi colega magistrado Sardón De Taboada; en el presente caso, me adhiero al voto de los magistrados Miranda Canales y Espinosa-Saldaña Barrera; toda vez que, por los fundamentos que exponen, y que hago míos, también considero que la demanda debe ser estimada por haberse comprobado la afectación al derecho a la motivación de las resoluciones administrativas.

En ese sentido, mi voto es porque se declare **FUNDADA** la demanda; **NULA** la Resolución N.º 1097-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 12 de setiembre de 2008; y, se disponga que la emplazada expida una nueva resolución debidamente motivada; pero, sin que ello conlleve la restitución de la pensión.

S.



LEDESMA NARVÁEZ

Lo que certifico:



OSCAR DÍAZ MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL