EXP. N.° 06256-2013-PA/TC
HUAURA
CLAUDINA RAMOS DE GONZÁLES

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 10 días del mes de diciembre de 2015, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Urviola Hani, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Claudina Ramos de Gonzáles contra la resolución de fojas 175, de fecha 18 de julio de 2013, 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), con el objeto de que se dejen sin efecto legal la Resolución 3542-2007-ONP/GO/DL 19990. Allí se declara la nulidad de la Resolución 33622-2006-ONP/DC/DL 19990, que le otorgó una pensión de jubilación de conformidad con el Decreto Ley 19990. Asimismo, solicita se deje sin efecto la Resolución 65493-2007-ONP/DC/DL 19990, la cual denegó su solicitud de pensión del régimen especial de jubilación. En consecuencia, pide se ordene la restitución de la referida pensión.

La emplazada contesta la demanda solicitando que se la declare improcedente o infundada. Argumenta que la cuestionada resolución ha sido expedida como resultado de la labor de fiscalización realizada en el marco del ordenamiento legal vigente, en la que se evidencia que el otorgamiento de pensión de jubilación a la demandante presenta irregularidades, específicamente en la determinación de la existencia de la relación laboral con su exempleador doña Rosa Nelly Nolasco Balladares de Muñoz.

El Juzgado Mixto de Chancay, con fecha 29 de noviembre de 2012, declaró improcedente la demanda, pues considera que el acto administrativo que otorgaba el derecho pensionario a la demandante fue declarado nulo, al no haberse acreditado las aportaciones ni el vínculo laboral.

La Sala Superior revisora confirmó la apelada por similar fundamento.

FUNDAMENTOS

1. Delimitación del petitorio

La recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), con el objeto de que se declare nulas las Resoluciones 3542-2007-ONP/GO/DL 19990 y 65493-2007-ONP/DC/DL 19990. En consecuencia, se ordene a la entidad demandada restituirle la pensión de jubilación, percibida de acuerdo con la Resolución 33622-2006-ONP/DC/DL 19990.

Conforme a lo dispuesto en 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, de conformidad con los supuestos de procedencia establecidos en reiterada jurisprudencia de este Tribunal. En consecuencia, se considera que corresponde verificar si en la resolución que ordena la nulidad del pago de la pensión de la recurrente, se ha respetado el derecho al debido procedimiento administrativo, en el que se encuentra comprendido el derecho a una debida motivación.

A su vez, 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)

Argumentos de la demandante

Sostiene que la Resolución 3542-2007-ONP/GO/DL 19990, expedida en fecha 11 de mayo de 2007, vulnera su derecho constitucional al debido proceso, toda vez que en forma arbitraria ordena que se declare la nulidad del acto administrativo que dispuso el pago de su pensión especial de jubilación.

Argumentos de la demandada

La demanda manifiesta que la resolución cuestionada por la recurrente ha sido expedida como resultado de la labor de fiscalización, realizada en el marco del ordenamiento legal vigente. En esta, se evidencia que la documentación empleada

como sustento para obtener la pensión especial de jubilación del Decreto Ley 19990 reviste serias irregularidades.

3. Consideraciones del Tribunal Constitucional

El derecho a un debido proceso en sede administrativa

1. El derecho constitucional al debido proceso tipificado en la Constitución Política de 1993 establece en el inciso 3) del artículo 139 que "[s]on principios y derechos de la función jurisdiccional: (...) [l]a observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional". Dicha disposición constitucional es aplicable a todo proceso en general, y también constituye un principio que rige el procedimiento administrativo.

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 "[e]l 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 139° de la Constitución (juez natural, juez imparcial e independiente, derecho de defensa, etc.)"

3. Asimismo, este Tribunal ha precisado que el derecho al debido proceso comprende, a su vez, un conjunto de derechos constitucionales que forman parte de su contenido constitucionalmente protegido, derechos entre los cuales se encuentra el derecho a la motivación (véase, STC 0023-2005- AI/TC F.J. 48). Así, en el presente caso, especial relevancia adquiere confirmar si sea respetado el derecho a la motivación, como parte integrante del derecho al debido procedimiento administrativo.

La motivación como parte integrante del debido procedimiento administrativo

4. Por lo que respecta a la motivación de los actos administrativos, este Tribunal, en el fundamento 8 de la STC 2192-2004-AA/TC, ha señalado que "[l]a 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. En un 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".

5. También ha expresado su posición en la STC 00091-2005-PA/TC F.J.9, párrafos 3 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.
> (...)
>
> 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.

6. Adicionalmente, en el fundamento 40 de la STC 8495-2006-PA/TC, ha determinado que "(…) un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión. De modo que motivar una decisión no 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. Es más, y 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 "[l]os 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".

8. Por otro lado, el artículo 3.1. 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".

9. Por último, en el Título V, Capítulo II de la Ley 27444, denominado "Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de la administración pública", el artículo 239.4 preceptúa que "[l]as autoridades y personal al servicio de las entidades (…) 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 caso de autos, consta de la Resolución 33622-2006-ONP/DC/DL 19990, de fecha 29 de marzo de 2006 (fojas 3), en la cual a la demandante se le otorgó una pensión de jubilación de acuerdo con el Decreto Ley 19990. En este sentido, se le reconocía, 26 años y 2 meses de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones, los cuales se le concederían a partir del 31 de julio de 1995.

11. No obstante ello, con fecha 11 de mayo de 2007, la emplazada emite la Resolución 3542-2007-ONP/GO/DL 19990 (fojas 5), mediante la cual declara la nulidad de la Resolución 33622-2006-ONP/DC/DL 19990, y dispone que la Dirección de Calificaciones absuelva la solicitud de otorgamiento de pensión de jubilación del régimen especial presentada por la actora, conforme a la normativa aplicable.

12. De la Resolución 3542-2007-ONP/GO/DL 19990 (fojas 5), este Tribunal advierte que en virtud de lo establecido por el artículo 3 del Decreto Supremo 057-2002-EF y el artículo 3, numeral 14, de la Ley 28532, se realizó la revisión del expediente administrativo de la actora, en donde se comprueba, a través de los Informes de Auditoría P9 451246/EI 0606, P9 465848/EI 0806, P9 470853/EI 0806, P9 470853/EI 0806, P9 476780/EI 1006 y P9 501137/EI 0107 (elaborados por el Servicio de Verificación de la ONP) que la empleadora Rosa Nelly Nolasco Balladares de Muñoz no contaba con número de Libreta Tributaria del periodo de 1970 a 1990 ni con libros de sueldos, vacaciones, pagos al seguro o SNP, ni con documentación supletoria del periodo 1960 a 1996. Ante tal incongruencia con la información proporcionada en las auditorías efectuadas el 16 de junio y el 14 de diciembre de 2005, se concluyó que no se podía ratificar la existencia del vínculo laboral de la demandante con la referida exempleadora.

13. De igual manera, mediante el Memorándum 04415-2007-GL.PJ/ONP/44, de fecha 13 de abril de 2007, la Gerencia Legal informó de la existencia de solicitudes irregulares sustentadas en la referida empleadora, las cuales venían siendo manipuladas por una organización criminal que estaba siendo investigada y que había sido denunciada ante el Ministerio Público. Tal situación (según se consigna en la resolución administrativa) transgredía el ordenamiento jurídico vigente, al haber otorgado pensión de jubilación a la demandante considerando sólo la declaración jurada expedida por la referida exempleadora para el reconocimiento de las aportaciones efectuadas desde el 28 de mayo de 1969 hasta el 30 de julio de 1995; ante dicha transgresión resultan de aplicación los artículos 10, 11 y 202 de la Ley 27444.

14. De la revisión del Expediente Administrativo 01300037606, correspondiente a la actora (el cual ha quedado incorporado al principal, de fojas 47 a 123) se aprecian los informes de auditoría y el memorándum citados en el fundamento precedente,

así como el Informe de Verificación y el Informe de Planilla Inubicable (fojas 107 y 108), dan cuenta de que no se encontró la información requerida por la Oficina Nacional de Formalización respecto de su exempleadora Rosa Nelly Nolasco Balladares de Muñoz.

15. Por consiguiente, este Tribunal verifica que mediante la expedición de la resolución impugnada de fecha 11 de mayo de 2007, la cual declara la nulidad de la resolución que le otorgó la pensión de jubilación a la actora, no se ha vulnerado el derecho a la motivación de las resoluciones administrativas, integrante del derecho al debido proceso en sede administrativa.

3. Sobre la afectación del derecho a la pensión (artículo 11 de la Constitución)

Argumentos de la demandante

Manifiesta que con la emisión de la Resolución 3542-2007-ONP/GO/DL 19990, de fecha 11 de mayo de 2007, se ordenó arbitrariamente la nulidad de la resolución que dispuso el pago de su pensión, puesto que nunca fue condenada como autora de algún ilícito penal. En tal sentido, considera se ha vulnerado su derecho constitucional a la pensión.

Argumentos de la demandada

Señala que en autos se demuestra que la pensión de jubilación de la cual gozaba la demandante fue adquirida con total irregularidad.

Consideraciones del Tribunal Constitucional

16. El derecho fundamental a la pensión se encuentra reconocido en el artículo 11 de la Constitución Política, y debe ser otorgado en el marco del sistema de seguridad social reconocido en el artículo 10 de la referida Norma Fundamental.

17. Por lo que atañe a no ser privado de modo arbitrario e injustificado de la pensión, este Tribunal, en el fundamento 107 de la STC 00050-2004-AI/TC y otros acumulados, ha precisado:

> (…) en concordancia con el principio de dignidad humana y con valores superiores como la igualdad y solidaridad, además de los derechos fundamentales a la vida y al bienestar, se puede inferir que la Constitución de 1993 reconoce el derecho fundamental a la pensión, el cual adquiere relevancia porque asegura a las personas llevar una vida en condiciones de dignidad e igualdad.

El contenido esencial del derecho fundamental a la pensión está constituido por tres elementos, a saber:

- el derecho de acceso a una pensión;
- el derecho a no ser privado arbitrariamente de ella; y,
- el derecho a una pensión mínima vital.

Mediante el derecho fundamental a la pensión, la Constitución de 1993 garantiza el acceso de las personas a una pensión que les permita llevar una vida en condiciones de dignidad. Este derecho fundamental también comporta el derecho de las personas a no ser privadas de modo arbitrario e injustificado de la pensión; de ahí que corresponda garantizar, frente a la privación arbitraria e irrazonable, el goce de este derecho.

18. En tal sentido, si se tiene en cuenta que la pensión como derecho fundamental, por su naturaleza, requiere de regulación legal para establecer las condiciones necesarias para su goce, corresponde verificar que aquellas restricciones temporales a su ejercicio, como ocurre en el caso *sub examine*, se encuentren debidamente sustentadas a efectos de evitar arbitrariedades en la intervención de este derecho.

19. En el presente caso, la Resolución 3542-2007-ONP/GO/DL 19990, de fecha 11 de mayo de 2007, la cual declara la nulidad de la resolución que ordena el pago de la pensión de jubilación percibida por la demandante, se fundamenta en la existencia de una serie de irregularidades respecto de la relación laboral con su exempleador doña Rosa Nelly Nolasco Balladares de Muñoz. Aquello se encuentra acreditado conforme a lo expuesto en el fundamento 13 *supra.*

20. Cabe precisar que la actora no ha adjuntado en el proceso de autos algún elemento probatorio adicional a fin de acreditar las aportaciones efectuadas a su exempleadora doña Rosa Nelly Nolasco Balladares de Muñoz, por el periodo comprendido de 1969 a 1995.

21. En consecuencia, si bien es cierto que la actora nació el 22 de agosto de 1929, también lo es que no acredita haber realizado las aportaciones necesarias al Sistema Nacional de Pensiones para poder acceder a una pensión de jubilación con arreglo al Decreto Ley 19990. Por ello no se advierte alguna arbitrariedad con la expedición de la Resolución 65493-2007-ONP/DC/DL 19990 (fojas 8), que le denegó la pensión especial de jubilación.

22. Por lo tanto, no se ha vulnerado el derecho a la pensión de la actora.

EXP. N.° 06256-2013-PA/TC
HUAURA
CLAUDINA RAMOS DE GONZÁLES

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda, al no haberse acreditado la afectación de los derechos a la debida motivación y a la pensión de la demandante.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL