



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. 4289-2004-AA/TC
LIMA
BLETHYN OLIVER PINTO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Pisco, a los 17 días del mes de febrero de 2005, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, con asistencia de los señores magistrados Alva Orlandini, Gonzales Ojeda y Landa Arroyo, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por doña Blethyn Oliver Pinto contra la sentencia de la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 233, su fecha 30 de marzo de 2004, que declara infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 28 de mayo de 2002, la recurrente interpone demanda de amparo contra el Comandante General del Ejército, solicitando que se declaren inaplicables la Resolución del Comando de Personal-JAPE N.º 318-CP-JAPE4, del 20 de marzo de 2001, que dispone darle de baja del Curso de Formación de Enfermeras de la Escuela de Enfermería del Ejército; la Resolución del Comando de Personal-JAPE N.º 535-CP-JAPE4, del 28 de mayo de 2001, que desestima su recurso de reconsideración; y la Resolución de la Comandancia General del Ejército N.º 352-CGE/SG, del 24 de julio de 2001, que, poniendo fin a la vía administrativa, desestima su recurso de apelación; y que, consecuentemente, se ordene su reincorporación como alumna del tercer año de la Escuela de Enfermería del Ejército, y se le restituyan todos los beneficios económicos dejados de percibir. Manifiesta que las citadas resoluciones violan las garantías del debido proceso pues adolecen de falta de motivación al haber omitido señalar los hechos que se le imputan, las pruebas que han sido valoradas y la causal de separación debidamente establecida por el Reglamento Interno, limitándose a decir que es sancionada por medida disciplinaria. Sostiene que, si bien es cierto que la resolución que pone fin a la vía administrativa hace referencia a faltas graves, no ha precisado cuáles son los hechos tipificados como tales, ni mencionado cuáles son los medios probatorios que acreditan su comisión.

El Procurador Público del Ministerio de Defensa opone la excepción de caducidad, afirmando que, desde su ingreso en la Escuela de Enfermería, la actora mostró un comportamiento que dejaba mucho que desear, incurriendo en una serie de faltas y actos de indisciplina que constan en su legajo personal y que adjunta como prueba, razones por las cuales la resolución cuya inaplicabilidad solicita se encuentra motivada.

El Trigésimo Séptimo Juzgado Especializado en lo Civil de Lima, con fecha 20 de diciembre de 2002, desestima la excepción propuesta y declara infundada la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

demanda, por estimar que si bien las resoluciones impugnadas no exponen ampliamente los motivos de la separación, la recurrente conocía su situación disciplinaria en la Escuela del Ejército, conforme se desprende de los medios probatorios que obran en autos.

La recurrida confirma la apelada argumentando: **a)** que en el caso de la resolución que da de baja a la actora se presenta una motivación por remisión, ya que si bien no se indica cuál es la norma aplicable, se hace referencia, como sustento legal de la sanción impuesta, al Reglamento de la Escuela de Enfermería del Ejército; **b)** que la resolución que desestima el recurso de reconsideración ha sido motivada al invocarse como sustento legal el artículo 98° del Decreto Supremo N.° 02-94-JUS, y **c)** que la resolución que pone fin a la vía administrativa expresa con claridad las razones y el fundamento legal que sirvieron de base para declarar infundado el recurso de apelación interpuesto por la actora.

FUNDAMENTOS

1. La demanda tiene por objeto que se declaren inaplicables a la demandante la Resolución del Comando de Personal-JAPE, 4, N.° 318-CP-JAPE, del 20 de marzo de 2001; la Resolución del Comando de Personal-JAPE N.° 535-CP-JAPE, 4, del 28 de mayo de 2001, y la Resolución de la Comandancia General del Ejército N.° 352-CGE/SG, del 24 de julio de 2001; y que, consecuentemente, se ordene su reincorporación como alumna del tercer año de la Escuela de Enfermería del Ejército, y se le restituyan todos los beneficios económicos dejados de percibir.

El derecho a un debido proceso en sede administrativa

2. El Tribunal Constitucional estima oportuno recordar, conforme lo ha manifestado en reiterada y uniforme jurisprudencia, 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. Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea éste administrativo –como en el caso de autos– o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.
3. 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 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.).
4. El fundamento principal por el que se habla de un debido proceso administrativo, encuentra sustento en el hecho de que tanto la administración como la jurisdicción están indiscutiblemente vinculadas a la Carta Magna, de modo que si la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administración resuelve sobre asuntos de interés del administrado, y lo hace mediante procedimientos internos, no existe razón alguna para desconocer las categorías invocables ante el órgano jurisdiccional.

5. Como también lo ha precisado este Tribunal, el derecho al debido proceso comprende, a su vez, un haz de derechos que forman parte de su estándar mínimo; entre estos derechos constitucionales, especial relevancia para el presente caso adquiere el derecho a la motivación de las resoluciones, según se explicará en los fundamentos que a continuación se exponen.

La garantía constitucional de la motivación del acto administrativo sancionador

6. En la STC 2192-2004-AA/TC, este Tribunal señaló que “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 3° y 43° 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”.
7. En la STC 0090-2004-AA/TC, este Tribunal desarrolló un criterio jurisprudencial sobre algunos de los alcances de la motivación de las decisiones en sede administrativa, estableciendo que “(...) la motivación debe otorgar seguridad jurídica al administrado y permitir al revisor apreciar la certeza jurídica de la autoridad que decide el procedimiento; para ello no se debe utilizar las citas legales abiertas, que sólo hacen referencia a normas en conjunto como reglamentos o leyes, pero sin concretar qué disposición ampara la argumentación o análisis de la autoridad (...)”, y subrayó que “(...) el deber de motivar las decisiones administrativas alcanza especial relevancia cuando las mismas contienen sanciones” (el énfasis es nuestro).
8. Asimismo, en la STC 2192-2004-AA/TC, este Colegiado estimó que “*En la medida [en] que una sanción administrativa supone la afectación de derechos, su motivación no sólo constituye una obligación legal impuesta a la Administración, sino también un derecho del administrado, a efectos de que éste pueda hacer valer los recursos de impugnación que la legislación prevea, cuestionando o respondiendo las imputaciones que deben aparecer con claridad y precisión en el acto administrativo sancionador*”. De otro lado, tratándose de un acto de esta naturaleza, la motivación permite a la Administración poner en evidencia que su actuación no es arbitraria, sino que está sustentada en la aplicación racional y razonable del derecho y su sistema de fuentes (el énfasis es nuestro).
9. La doctrina considera, pues, que la motivación supone la exteriorización obligatoria de las razones que sirven de sustento a una resolución de la Administración, siendo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un mecanismo que permite apreciar su grado de legitimidad y limitar la arbitrariedad de su actuación. Evidentemente, tal exigencia varía de intensidad según la clase de resolución, siendo claro que ella deberá ser más rigurosa cuando se trate, por ejemplo, de decisiones sancionadoras, como ocurre en el caso *sub exámine*.

10. De otro lado, tal motivación puede generarse previamente a la decisión –mediante los informes o dictámenes correspondientes– o concurrentemente con la resolución, esto es, puede elaborarse simultáneamente con la decisión. En cualquier caso, siempre deberá quedar consignada en la resolución. La Administración puede cumplir la exigencia de la motivación a través de la incorporación expresa, de modo escueto o extenso, de sus propias razones en los considerandos de la resolución, como también a través de la aceptación íntegra y exclusiva de lo establecido en los dictámenes o informes previos emitidos por sus instancias consultivas, en cuyo caso los hará suyos con mención expresa en el texto de la resolución, identificándolos adecuadamente por número, fecha y órgano emisor.
 11. Es por ello que este Tribunal reitera que un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida resulta arbitrario cuando solo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión; de modo que, como ya se ha dicho, motivar una decisión no solo significa expresar únicamente al amparo de 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.
 12. En este orden de ideas, el artículo 39° del Texto Único Ordenado de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, aprobado mediante Decreto Supremo N.° 02-94-JUS –norma vigente durante los hechos y aplicable al caso de autos en virtud del principio de temporalidad– dispone que “todas las resoluciones serán motivadas, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho”. Por su parte, el artículo 85° del mismo cuerpo legal establece que “La resolución decidirá sobre todas las cuestiones planteadas en el proceso y *deberá ser obligatoriamente motivada, salvo que se incorpore a ella el texto de los informes o dictámenes que la sustente*” (el énfasis es nuestro).
- Afectación del derecho a la motivación en el caso concreto**
13. La cuestionada Resolución del Comando de Personal-JAPE,4, N.° 318-CP-JAPE, del 20 de marzo de 2001, que en copia corre a fojas 3 de autos, ordena, en su artículo 1°, dar de baja a la recurrente. Se trata, pues, de una decisión administrativa que contiene una sanción, razón por la cual la exigencia de la motivación debía ser rigurosa, sea mediante la expresa incorporación de sus propias razones, o a través de la remisión a los informes o dictámenes correspondientes.
 14. Sin embargo, y aun cuando se trata de un acto administrativo que contiene una sanción tan grave como la expulsión, del texto de la cuestionada resolución fluye que la Administración no solo no ha hecho mención a los hechos imputados a la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

recurrente y que sirvieron de sustento para decidir la imposición de tal medida, sino que tampoco expresa los dispositivos legales específicos que se habrían infringido, dado que solo se refiere, de manera general, al Reglamento de la Escuela de Enfermería del Ejército, sin indicar cuál o cuales son las normas aplicables, esto es, en qué disposición se ampara, como tampoco ha incorporado el texto de los dictámenes o informes emitidos por los órganos consultivos correspondientes.

15. Por otro lado, este Tribunal no puede dejar de observar que la también cuestionada Resolución del Comando de Personal-JAPE4, N.º 535-CP-JAPE, del 28 de mayo de 2001 (f. 7), declaró improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por la actora, “[...] por no presentar prueba instrumental que enerve los fundamentos que dieron origen a la resolución impugnada”.
16. El Tribunal Constitucional no comparte tal proceder dado que, como se ha expuesto, la motivación no solo es una obligación legal de la Administración, sino también un derecho del administrado, a efectos de que pueda interponer los recursos de impugnación pertinentes, cuestionando o respondiendo las imputaciones que deben aparecer con claridad y precisión en el acto administrativo sancionador, lo que, como se ha visto en el fundamento 14, *supra*, en el caso de autos no ocurrió. En efecto, si el acto administrativo sancionador no expresó los hechos tipificados como faltas graves, ni el sustento jurídico que justificó la decisión, mucho menos se hubiera podido “[...] presentar prueba instrumental que enerve los fundamentos que dieron origen a la resolución impugnada”.
17. De igual manera sucede respecto de la cuestionada Resolución de la Comandancia General del Ejército N.º 352-CGE/SG, del 24 de julio de 2001, corriente a fojas 12, que declara infundado el recurso de apelación interpuesto por la actora, y pone fin a la vía administrativa, dado que, si bien en su tercer considerando hace referencia a los previos Consejos Académicos, al acuerdo del Comité Académico Disciplinario y a los artículos 34º y 35º del Reglamento Interno de la Escuela de Enfermería del Ejército, desestima la impugnación en virtud del artículo 99º del Decreto Supremo N.º 02-94-JUS, por no haber “[...] desvirtuado la peticionaria, de modo alguno, los fundamentos que motivaron su baja [...]”. Es lógico, si el acto administrativo que desestimó el recurso de reconsideración tampoco expresó los hechos tipificados como faltas graves, ni el sustento jurídico que justificó la decisión, la actora no tenía posibilidades de desvirtuar los fundamentos que dieron origen a la resolución impugnada.
18. No obstante lo dicho, si bien es cierto que en estos autos (ff. 50-161) obra copia certificada del legajo personal de la recurrente que acredita que cometió diversas faltas de carácter disciplinario; que previamente había sido sometida a tres Consejos Académicos que decidieron imponerle sanción de amonestación y ponerla en observación, y que, finalmente, el Comité Académico Disciplinario recomendó su separación definitiva; no es menos cierto que las resoluciones que aquí se cuestionan no están motivadas –sea en forma expresa o por remisión–, pues no sustentan con argumentos la sanción materia de la demanda.
19. Por consiguiente, el Tribunal Constitucional considera que, estando acreditada la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vulneración del derecho a un proceso debido, y, en particular, del derecho a la motivación de las resoluciones, constitucionalmente previstos por los incisos 3) y 5) del artículo 139° de la Carta Magna, la demanda debe ser estimada.

20. Teniendo el reclamo de la restitución de los beneficios económicos dejados de percibir naturaleza indemnizatoria, y no restitutoria, no es esta la vía en que corresponda atender tal pretensión, sin perjuicio de lo cual se deja a salvo el derecho de la recurrente para que lo haga valer, en todo caso, en la vía y la forma legal respectivas.
21. El Tribunal Constitucional estima pertinente señalar que solo se ha pronunciado respecto de las resoluciones derivadas del procedimiento administrativo sancionador instaurado a la recurrente, mas no ha meritudo su conducta, ni la naturaleza y la dimensión de las faltas cometidas por ella.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA**, en parte, la demanda; en consecuencia, inaplicables a la recurrente la Resolución del Comando de Personal-JAPE4, N.° 318-CP-JAPE, del 20 de marzo de 2001; la Resolución del Comando de Personal-JAPE4, N.° 535-CP-JAPE, del 28 de mayo de 2001; y la Resolución de la Comandancia General del Ejército N.° 352-CGE/SG, del 24 de julio de 2001.
2. Ordena la reincorporación de doña Blethyn Oliver Pinto como alumna del Curso de Formación Profesional de Enfermeras de la Escuela de Enfermería del Ejército en el ciclo y/o período académico que corresponda.
3. **IMPROCEDENTE** el extremo referente al reconocimiento de los beneficios económicos dejados de percibir, dejando a salvo el derecho de la recurrente, conforme a lo expuesto en el fundamento 20, *supra*.

Publíquese y notifíquese.

SS.

ALVA ORLANDINI
GONZALES OJEDA
LANDA ARROYO

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)