



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05523-2008-PA/TC

JUNÍN

LIVERATA MARGARITA HIDALGO

MAURICIO Y OTROS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 3 días del mes de mayo de 2010, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Mesía Ramírez, Beaumont Callirgos y Eto Cruz, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por los señores Alfredo Fortunato Cuba Santana, Juan Leonardo Centeno Manrique, Andrés Bonifacio Román, Manuel Mario Vergara de la Sota, Jesús Quispe Páucar, Modesto Condori Villavicencio, Edgardo Meza Chávez, Fidel Cóndor Gaspar, Marcelino Camposano Ayllón, Floriano de la Cruz Tucumán, Víctor Antonio Cahuana Llantoy, Mario Adolfo Vivanco Cueva, Daniel Gonzalo Vila y Juan Marcelino Córdova Escobar contra la resolución expedida por la Segunda Sala Mixta de la Corte Superior de Justicia de Junín, de fojas 376, su fecha 5 de agosto de 2008, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Los recurrentes Alfredo Fortunato Cuba Santana, Liberata Margarita Hidalgo Mauricio, Hilarión Raúl Guadalupe Huamán, Max Lizardo Zárate Palacios, Antonino Próspero Rojas Guevara, Germán Sauri de la Cruz, Juan Leonardo Centeno Manrique, Andrés Bonifacio Román Eusterio Asteriano Rojas Rivera, Manuel Mario Vergara de la Sota, Jesús Quispe Páucar, Eber Neri Garay Rojas, Modesto Condori Villavicencio, Néstor Daniel Vila, Edgardo Meza Chávez, Fidel Cóndor Gaspar, Marcelino Camposano Ayllón, Luis Rolando Buttgembach Díaz, Alfredo Rubén Villanueva Lazo, Serapio Rafael Santiago, Floriano de la Cruz Tacunan, Teodoro Arcos Galván, Víctor Antonio Cahuana Llantoy, Sócrates Navarro Tocas, Néstor Marcelino Tolentino Orozco, Mario Adolfo Vivanco Cueva, Honorato Vilchez Sotomayor, Bonifacio Merino Ramos, Nicolás Condori Espinoza, Efraín López Orihuela, Orlando Erasmo Cipriano, Daniel Gonzalo Vila, Leoncio Antonio Asto, Juan Marcelino Córdova Escobar, Augusto Teodoro Espinoza Quispe y Rufino Laurente Echabaudis interponen demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), con el objeto de que se deje sin efecto las notificaciones que disponen el inicio del proceso de verificación y comprobación de subsistencia de su estado de incapacidad, pues consideran que se vulneran sus derechos a la tutela jurisdiccional efectiva y al debido proceso.

Manifiestan que mediante las notificaciones se les obliga a someterse a una



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05523-2008-PA/TC

JUNÍN

LIVERATA MARGARITA HIDALGO

MAURICIO Y OTROS

nueva evaluación médica, bajo el apremio de suspender el pago de sus pensiones de invalidez, cuando se debe tener en cuenta que sólo se pueden someter a dicha evaluación médica cuando exista mandato legal o de autoridad competente.

La emplazada contesta la demanda manifestando que a fin de corroborar la condición de inválido se ha requerido a los demandantes la realización de un nuevo examen médico a cargo de una Comisión Médica, examen que permitiría determinar la veracidad de los datos presuntamente falsos, de conformidad con el Decreto Supremo 166-2005-EF.

El Sexto Juzgado Civil de Huancayo, con fecha 15 de noviembre de 2007, declara infundada la demanda por considerar que la demandada se encuentra facultada para declarar la caducidad de las pensiones cuando se produzca una de las situaciones que se señalan en el artículo 33 del Decreto Ley 19990, y que, para ello, dispone del plazo de caducidad establecido en el artículo 202 de la Ley 27444.

La Sala Superior revisora revocando la apelada, la declara improcedente por estimar que las notificaciones cuestionadas por los demandantes han sido expedidas con fecha anterior a la presentación de la demanda, no acreditándose su subsistencia ni su realización ni que pueda ser objeto de reparación, por tratarse de un hecho pasado, resultando incongruente dictar mandato para evitar la realización de un acto pasado que no se ha ejecutado.

FUNDAMENTOS

I. Cuestiones procesales

1. Previamente, este Colegiado considera pertinente precisar que únicamente tomará como demandantes a quienes suscribieron el escrito de demanda y de esta forma ejercieron su derecho de acción, pues de la revisión de éste (fojas 111 a 117) se ha constatado que no todos los que fueron consignados en la parte introductoria del escrito figuran en el padrón de firmantes.
2. Sin perjuicio de lo antes expuesto a fojas 118 obra la resolución del Sexto Juzgado Civil de Huancayo, su fecha 21 de enero de 2007, que declaró improcedente la demanda de amparo respecto de Liverata Mauricio Hidalgo Mauricio, Hilarión Raúl Guadalupe Huamán, Max Lizardo Zárate Palacios, Antonio Próspero Rojas Guevara, Germen Yauri de la Cruz, Eusterio Asteriano Rojas Rivera, Eber Neri Garay Rojas, Néstor Daniel Vila, Luis Rolando Buttgembach Díaz, Alfredo Rubén Villanueva Lazo, Serapio Rafael Santiago, Teodoro Arcos Galván, Sócrates Navarro



EXP. N.º 05523-2008-PA/TC

JUNÍN

LIVERATA MARGARITA HIDALGO

MAURICIO Y OTROS

Tocas, Néstor Marcelino Tolentino Orozco, Honorato Vélchez Sotomayor, Bonifacio Merino Ramos, Nicolás Condori Espinoza, Efraín López Orihuela, Orlando Erasmo Cipriano Jorges, Leoncio Antonio Asto, Augusto Teodoro Espinoza Quispe y Rufino Laurente Echabaudis, por estimar que este Juzgado carece de competencia para avocarse a las pretensiones incoadas por tales demandantes; por otro lado, declaró admitir a trámite la demanda sobre proceso de amparo interpuesta por Alfredo Fortunato Cuba Santana, Juan Leonardo Centeno Manrique, Andrés Bonifacio Román, Manuel Mario Vergara de la Sota, Jesús Quispe Páucar, Modesto Condori Villavicencio, Edgardo Meza Chávez, Fidel Cóndor Gaspar, Marcelino Camposanto Ayllón, Floriano de la Cruz Tacunan, Víctor Antonio Cahuana Llantoy, Mario Adolfo Vivanco Cueva, Daniel Gonzalo Vila y Juan Marcelino Córdova Escobar, por lo cual este Juzgado expidió la Resolución de fecha 27 de julio de 2007, a fin de que se forme un cuaderno con los insertos correspondientes a dichas personas y prosiga el proceso respecto de aquellas cuya demanda fue admitida.

3. Consiguientemente, en atención a lo indicado en el fundamento 1 *supra*, debe señalarse que el recurso de agravio constitucional ha sido interpuesto por los señores Alfredo Fortunato Cuba Santana, Juan Leonardo Centeno Manrique, Andrés Bonifacio Román, Manuel Mario Vergara de la Sota, Jesús Quispe Páucar, Modesto Condori Villavicencio, Edgardo Meza Chávez, Fidel Cóndor Gaspar, Marcelino Camposanto Ayllón, Víctor Antonio Cahuana Llantoy y Mario Adolfo Vivanco Cueva.

II. Delimitación del petitorio y procedencia de la demanda

4. De conformidad con lo dispuesto por el fundamento 107 de la STC 00050-2004-PI/TC y otros acumulados, el derecho a no ser privado arbitrariamente de la pensión se constituye como un elemento del contenido esencial de este derecho, el cual encuentra protección a través del proceso de amparo de acuerdo a los supuestos de procedencia establecidos en el fundamento 37.b) de la STC 1417-2005-PA/TC.
5. 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 la arbitrariedad en la intervención de este derecho.
6. Si bien es cierto que la pretensión de los demandantes se encuentra dirigida a obtener la reactivación de sus pensiones de invalidez a cuyo efecto cuestionan las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05523-2008-PA/TC

JUNÍN

LIVERATA MARGARITA HIDALGO

MAURICIO Y OTROS

notificaciones que amenazan con suspender los pagos de sus pensiones, corresponde efectuar la evaluación de los casos concretos en atención a que, según lo señalado en el recurso de agravio constitucional por los demandantes (f. 386), durante el desarrollo del proceso se hizo efectiva la suspensión de las pensiones de invalidez sin que exista un pronunciamiento expreso de la Administración, situación que estaría afectando el derecho a la pensión, el derecho a la salud y el debido proceso.

III. Análisis de la controversia

La pensión de invalidez y la posibilidad de limitar su ejercicio

7. En la STC 06106-2007-PA/TC este Tribunal ha señalado que la pensión de invalidez protege el estado de necesidad originado en la carencia de ingresos producida por una situación de incapacidad laboral. Esta última circunstancia, constituye la contingencia que merece ser protegida (FJ 3). Esta protección está ligada a tres situaciones que se encuentran previstas en el Decreto Ley 19990 y que deben configurarse a fin de lograr el acceso al derecho fundamental y que dan nacimiento a la protección; a saber: **1)** Debe tratarse de un asegurado considerado inválido (artículo 24); **2)** Debe reunir los años aportes y demás condiciones relativas al acaecimiento del riesgo (artículo 25); y **3)** Debe cumplir con la calificación del estado de invalidez (artículo 26).
8. La pensión de invalidez del Sistema Nacional de Pensiones como cualquier tipo de pensión se sujeta a determinadas condiciones y restricciones. Así lo ha entendido el Tribunal al señalar en la STC 10183-2005-PA/TC que “la configuración legal del derecho a la pensión determina que sea factible establecer condiciones y restricciones para el goce del derecho fundamental, sin que ello configure su vulneración; [...]” (FJ 5). En la sentencia precitada se añade que “[...] así como se establecen requisitos para el acceso a una pensión, también se han regulado supuestos en que el derecho puede restringirse temporalmente o extinguirse” (FJ 6). Partiendo de tales premisas se alude a las causales de suspensión y caducidad en el régimen del Decreto Ley 20530, subrayándose la posibilidad de que el goce de una pensión pueda verse limitado, siempre que se presenten los presupuestos previstos legalmente.
9. El artículo 35 del Decreto Ley 19990 establece que: “[...] Si el pensionista de invalidez dificultase o impidiese su tratamiento, se negase a cumplir las prescripciones médicas que se le impartan, se resistiese a someterse a las comprobaciones de su estado o a observar las medidas de recuperación, rehabilitación o reorientación profesional, se suspenderá el pago de la pensión de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05523-2008-PA/TC

JUNÍN

LIVERATA MARGARITA HIDALGO

MAURICIO Y OTROS

invalidez mientras persista en su actitud, sin derecho a reintegro (énfasis agregado)".

10. El artículo antes referido establece una medida aplicable al pensionista que incurre en cualquiera de las conductas obstruccionistas enunciadas taxativamente que se encuentran relacionadas directamente con la continuidad de la pensión de invalidez. Es decir, que el legislador consideró pertinente afectar la percepción de la pensión con la suspensión sin reintegros cuando el pensionista se niegue a cumplir las prescripciones médicas o cuando se resistiera a someterse a las comprobaciones de su estado o no observara las medidas recuperadoras o de rehabilitación. Y que, si bien la incapacidad laboral que genera una pérdida de ingresos merece protección, también se busca proteger la necesidad de recuperar la salud física o mental, y en ello entran en juego las prestaciones recuperadoras o curativas a las que debe someterse el beneficiario.
11. En virtud de lo expuesto, queda claro que es posible afectar el disfrute del derecho fundamental a la pensión, y de ello no escapa la pensión de invalidez, la cual puede ser suspendida cuando se configuren los supuestos previstos en el ordenamiento sustantivo.

La calificación de la invalidez y la comprobación del estado de invalidez en el Sistema Nacional de Pensiones

12. El artículo 26 del Decreto Ley 19990 actualmente dispone que el estado de invalidez es determinado por el Instituto Peruano de Seguridad Social (hoy Seguro Social de Salud (EsSalud), establecimientos de salud pública del Ministerio de Salud (MINSA) o Entidades Prestadoras de Salud (EPS), de acuerdo al contenido que la ONP apruebe, previo examen de una Comisión Médica nombrada para tal efecto en cada una de dichas entidades y con base a las directivas técnicas para el otorgamiento de la pensión de invalidez. La finalidad de este examen médico es calificar la imposibilidad del asegurado para realizar su trabajo por la pérdida de la capacidad laboral, determinando el tipo de enfermedad y el grado de menoscabo. Debe tenerse en consideración que la calificación médica constituye uno de los eslabones del procedimiento administrativo mediante el cual la entidad previsional, en uso de sus atribuciones, califica las solicitudes pensionarias evaluando el cumplimiento de los requisitos legales, y finalmente otorga las pensiones de invalidez.
13. Como puede observarse, el otorgamiento de la pensión de invalidez supone un procedimiento administrativo singular en el que confluye la actuación de diversas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05523-2008-PA/TC

JUNÍN

LIVERATA MARGARITA HIDALGO

MAURICIO Y OTROS

entidades, cada una con una atribución particular, las que luego de diversas actuaciones administrativas determinan la viabilidad del reconocimiento pensionario, y finalmente el acceso al derecho fundamental. Actualmente, como se ha indicado, recae en la ONP la calificación, el reconocimiento, el otorgamiento y el pago de los derechos pensionarios con arreglo a ley, de conformidad con el artículo 4 del Decreto Supremo 061-95-EF, que aprueba su estatuto. Por su parte, la competencia para la calificación de la invalidez del asegurado recae indistintamente en EsSalud, el MINSA o las EPS, entidades que a través de las Comisiones Médicas nombradas para dicho objeto y cumpliendo determinados estándares técnicos establecen la enfermedad que padece el asegurado y el tipo de incapacidad que origina.

14. Para que un asegurado sea considerado inválido –conforme al artículo 24 del Decreto Ley 19990– presentar una incapacidad física o mental prolongada o presumida permanente; ello alude a la duración de la incapacidad. En nuestro ordenamiento es la entidad la que, a través de su comisión médica, valora el carácter temporal o permanente de la incapacidad y también la intensidad con la que se presenta la incapacidad. De este modo, se establece de forma abstracta una medición de la incapacidad, determinándose que el grado más elevado de reducción en el rendimiento laboral dará lugar a una incapacidad total y por el contrario un grado menor generará una incapacidad parcial. Es pertinente mencionar que el artículo 30 del Decreto Ley 19990 regula una bonificación por Gran Invalidez, la que se otorga cuando el inválido requiere del cuidado permanente de otra persona para efectuar los actos ordinarios de la vida.
15. En la medida en que la incapacidad puede ser temporal o tratarse de una incapacidad presumida permanente en el Sistema Nacional de Pensiones se regula la comprobación del estado de invalidez. En efecto, el artículo 35 del Decreto Ley 19990 establece una carga para el pensionista que se niegue a someterse a una comprobación de su estado de invalidez. En esa misma línea, el artículo 31 del Reglamento del Decreto Ley 19990 prevé que la comisión médica puede establecer una comprobación periódica del estado de invalidez, la cual puede efectuarse en un plazo no menor de seis meses ni mayor de cinco años. Si bien en este último caso, se entiende, que la periodicidad de la comprobación opera para la incapacidad temporal, ello no implica que una incapacidad permanente no pueda ser comprobada. Lo que debe tenerse claro es que una incapacidad temporal o presumida permanente no está sujeta a la regla de *inmutabilidad*. El legislador ha contemplado desde el origen del régimen pensionario del Decreto Ley 19990 la posibilidad de comprobar el estado de invalidez. El fundamento de esta revisión se encuentra en el desarrollo del estado de la invalidez pues es factible que se produzca



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05523-2008-PA/TC

JUNÍN

LIVERATA MARGARITA HIDALGO

MAURICIO Y OTROS

una agravación o una mejoría de ésta, o por la posibilidad de un error en la declaración, derivado de datos inexactos o falsos en el certificado médico.

16. En ese sentido, el segundo párrafo del artículo 26 del Decreto Ley 19990, referido a que en caso de enfermedad terminal o irreversible, no se exigirá la comprobación periódica del estado de invalidez, no puede ser entendido como una prohibición de no comprobación o revisión, sino solo como una excepción a la comprobación periódica prevista para una incapacidad temporal, lo que importa que en tales supuestos la comisión médica tendrá un límite en su actuación. Así, sólo está excluida la comprobación periódica –que en esencia está regulada para la incapacidad de carácter temporal–, mas no la comprobación o fiscalización posterior que la ONP realice en cumplimiento de sus obligaciones, establecidas en el artículo 3.14 de la Ley 28532, y en mérito a la facultad de fiscalización posterior otorgada por el artículo 32.1 de la Ley 27444.

Al respecto, el tercer párrafo del artículo 26 del Decreto Ley 19990 establece que si, efectuada la verificación posterior, se comprobara que el Certificado Médico de Invalidez es falso o contiene datos inexactos, serán responsables de ello, penal y administrativamente, los médicos e incluso el propio solicitante.

La línea jurisprudencial en materia de comprobación del estado de invalidez

17. En la STC 08919-2006-PA/TC este Tribunal al analizar un caso en que la entidad previsional dispuso que el administrado se sometiese a un examen médico para la acreditación de la enfermedad profesional y éste no se presentó al mismo por motivos personales, declarándose el abandono del proceso, señaló que “[...] no se está frente a una decisión irrazonable de la entidad gestora para denegar el acceso a una pensión de renta vitalicia, sino, por el contrario, ante el incumplimiento por parte del administrado de una exigencia de carácter sustancial dentro del proceso administrativo para resolver una solicitud pensionaria, lo que no puede evidenciar una violación al derecho a la pensión; [...]” (FJ 9). Asimismo, en las SSTC 01432-2007-PA/TC, 05485-2007-PA/TC y 05858-2008-PA/TC se ha precisado que en el caso de que el pensionista se resistiera a someterse a las comprobaciones de su estado de invalidez, pese a estar debidamente notificado, no se verifica ninguna vulneración del derecho a la pensión cuando la Administración procede a la suspensión de la pensión que venía percibiendo.

18. Como puede observarse de los referidos pronunciamientos, el Tribunal identifica que la comprobación del estado de invalidez constituye una carga para el pensionista, quien está obligado a cumplirla; caso contrario, se le aplicará la medida



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05523-2008-PA/TC

JUNÍN

LIVERATA MARGARITA HIDALGO

MAURICIO Y OTROS

prevista legalmente, que tal como lo establece el artículo 35 del Decreto Ley 19990, es la suspensión de la pensión de invalidez sin derecho a reintegro, respetando el marco del procedimiento administrativo.

La garantía de la motivación en las decisiones de la entidad previsional

19. Este Tribunal Constitucional en la STC 04289-2004-AA/TC ha señalado con relación al debido proceso en sede administrativa, que “El derecho al debido proceso, y los derechos que contiene son invocables, y, por tanto, están garantizados, no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito 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.) (FJ 3).
20. De lo indicado se infiere que el debido proceso en sede administrativa importa un conjunto de derechos y principios que constituyen las garantías indispensables con las que cuenta el administrado frente a la Administración.
21. Al respecto, este Colegiado en reiterada jurisprudencia (STC 00091-2005-PA/TC, FJ 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en las SSTC 294-2005-PA/TC, 5514-2005-PA/TC, entre otras) ha expresado que:

“[...] [E]l 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05523-2008-PA/TC

JUNÍN

LIVERATA MARGARITA HIDALGO

MAURICIO Y OTROS

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 [una] arbitrariedad de la decisión administrativa.

En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley N.º 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo”.

22. Sobre el particular, el inciso 1.2) del artículo IV del Título Preliminar de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, establece que forma parte del debido procedimiento administrativo el derecho del administrado a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. Dicha motivación debe efectuarse en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico, en concordancia con lo establecido por el numeral 4) del artículo 3º de la citada ley. Asimismo, el apartado 6.1 del artículo 6º de esta ley indica: *“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”*.
23. En tal sentido, el derecho fundamental al debido procedimiento comprende el deber de la Administración de motivar sus resoluciones de manera que el justiciable pueda tener conocimiento de los criterios empleados para la toma de decisiones que se concretan en actos administrativos.

El marco de actuación y de control de la entidad previsional

24. Es necesario agregar que la preocupación de la entidad previsional concerniente a las situaciones anómalas y presuntamente irregulares en la tramitación de las solicitudes de pensión de invalidez, es compartida plenamente por este Tribunal, tal como se ha expuesto en la profusa jurisprudencia relacionada con la comprobación de enfermedades profesionales a través de los pedidos de historias clínicas (por todas las SSTC 0110-2008-PA/TC, 05997-2007-PA/TC, 8959-2006-PA/TC, 05784-2006-PA/TC y 01763-2005-PA/TC) y en los precedentes recaídos en la STC 02513-2007-PA/TC (sobre riesgos profesionales) y en la STC 04762-2007-PA/TC (sobre reglas para acreditar aportes); sin embargo, no debe perderse de vista que la ONP, como organismo competente para calificar, otorgar y reconocer derechos pensionarios, está facultada por el numeral 14 del artículo 3 de la Ley 28532 para efectuar las acciones de fiscalización que sean necesarias con relación a los derechos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05523-2008-PA/TC

JUNÍN

LIVERATA MARGARITA HIDALGO

MAURICIO Y OTROS

pensionarios en los sistemas a su cargo para garantizar su otorgamiento con arreglo a ley. Tal situación importa que recaer en ella la obligación de utilizar todos los mecanismos a su alcance, y principalmente los de fiscalización, para lograr que las pensiones sean otorgadas de forma correcta y únicamente a quienes cumplan con los requisitos previstos legalmente; vale decir, realizar un control *ex ante* que evite situaciones como las que se presenta en el caso de autos, en el cual se encuentran involucrados más de ciento veinte pensionistas afectados presuntamente por un uso desmedido de una facultad de control de la Administración calificada por los actores como arbitraria.

25. Es oportuno reiterar lo señalado por este Tribunal en la STC 08919-2006-PA/TC al revisar un caso en el que discutía el otorgamiento de una pensión de invalidez derivada de una incapacidad por enfermedad profesional. En aquella ocasión se mencionó que: “[...] es deber del Estado brindar convenientes servicios a la ciudadanía y esto incluye la obligación que tienen las entidades de cumplir adecuadamente con las funciones que les han sido asignadas. De este modo disminuirían las arbitrariedades que comete la Administración y el ciudadano podría recobrar esa confianza en sus instituciones, lo que permitiría que el aparato estatal funcione de manera ordenada. En el caso de la calificación de pensiones de invalidez, conforme a lo establecido por el artículo 26 del Decreto Ley 19990, la Comisión Médica Evaluadora de Incapacidades de los establecimientos de salud pública del Ministerio de Salud o de Entidades Prestadoras de Salud o de EsSalud es el órgano competente para realizar la evaluación médica y establecer mediante un dictamen la incapacidad laboral que ocasiona el estado de salud del posible beneficiario. Esta forma en que opera el reconocimiento de las pensiones de invalidez es aplicable *mutatis mutandis*, a las pensiones de renta vitalicia cuyo otorgamiento se encontraba sujeto a la declaración de incapacidad por parte de una Comisión Evaluadora de Incapacidades, lo que evidencia que en un contexto de adecuado funcionamiento de las instituciones, organismos y dependencias estatales, en el que cada entidad cumpla con las funciones y responsabilidades que le han sido fijadas, correspondería que la evaluación médica sea practicada conforme al diseño legislativo, siendo ésta una meta a la cual se debe propender para evitar, justamente, crear mecanismos alternos con el objeto de responder ante las arbitrariedades del poder público y lograr la eficacia de los derechos fundamentales”.

IV. Análisis del caso concreto

26. A fojas 226, la demandada indica que: “[...] los actores gozan de su pensión de invalidez y si bien en algunos casos se les ha suspendido su pensión, se debe única y exclusivamente a su renuencia a no someterse a nuevos exámenes o reevaluaciones,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05523-2008-PA/TC

JUNÍN

LIVERATA MARGARITA HIDALGO

MAURICIO Y OTROS

[...]”. Asimismo, señala que “no cabe la menor duda que la presente acción de amparo tiene como referencia, que la pensión de invalidez no se suspenda, y siga inalterable para los actores pese a que los mismos no han cumplido con el requerimiento efectuado por la entidad demandada para la comprobación de su estado de invalidez de acuerdo al artículo 35 del D.L. 19990” (f. 180 del cuaderno del Tribunal).

27. Como se ha precisado al delimitar el petitorio, los demandantes iniciaron el amparo invocando la afectación de los derechos a la tutela jurisdiccional efectiva y al debido proceso debido a la remisión de las notificaciones que dispusieron el inicio del proceso de verificación y/comprobación del estado de invalidez advirtiéndoles de la suspensión de las pensiones de invalidez. Posteriormente, uno de los demandantes, don Víctor Antonio Cahuana Llantoy, ha alegado, presentando algunos estados de las cuentas de ahorros del Banco de la Nación, que la entidad previsional ha procedido a suspender sus pensiones, sin que ésta haya negado o desvirtuado tal afirmación durante la secuela del proceso (f. 233 a 238 del cuaderno del Tribunal Constitucional).
28. De autos se verifica que la División de Pensiones de la ONP notificó a los pensionistas con el objeto de que se presenten ante la Comisión Médica de EsSalud a fin de continuar con el proceso de comprobación del estado de incapacidad (ff. 38, 45, 47, 51, 53, y 57). En otros casos, la notificación tuvo por finalidad que acudieran a sus oficinas a efectos de recibir una cita para su primera evaluación médica dentro del proceso de comprobación del estado de incapacidad. Asimismo, con dicha notificación se les comunica el nuevo lugar de pago de su pensión de invalidez; y por último, la entidad previsional advierte de que el pago de la pensión seguirá efectuándose siempre que el pensionista colabore con el proceso de verificación y comprobación; caso contrario, está facultada para suspender el pago de la pensión de invalidez (ff. 45, 47, 51, 53, y 57). Mediante otra notificación se cita a las oficinas administrativas advirtiéndose de la suspensión de las pensiones (f. 38).

Con relación a la suspensión de la pensión de invalidez sin resolución

29. Este Colegiado considera que la acción de comprobación dispuesta por la Administración, iniciada mediante las notificaciones precitadas, se sustenta en el artículo 35 del Decreto Ley 19990, conforme se ha señalado en el fundamento 11 *supra*, en tanto la calificación del estado de invalidez no tiene carácter inmutable. Sin embargo, no basta que el presupuesto se encuentre previsto legalmente, sino que su utilización por parte de la Administración no configure una medida arbitraria. Es pertinente dejar sentado que se extrae la conclusión mencionada sin efectuar un



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05523-2008-PA/TC

JUNÍN

LIVERATA MARGARITA HIDALGO

MAURICIO Y OTROS

análisis de las normas que habilitarían a la Administración para el inicio del denominado “proceso de control de verificación y subsistencia del estado de invalidez”, únicamente sustentándose en la naturaleza de la pensión de invalidez.

30. De acuerdo a lo indicado por los demandantes, la entidad previsional ha dispuesto la suspensión de sus pensiones de invalidez debido a que no asistieron a la comprobación del estado de incapacidad. Sin embargo, esta decisión se torna arbitraria al verificarse, en algunos casos, que este proceder de la Administración se sustenta *exclusivamente* en las notificaciones cursadas con el objeto de realizar el examen médico o para programarlo. Ello, considerando que la medida de suspensión de pago de la pensión de invalidez requiere de la debida y suficiente motivación por parte de la entidad previsional, convirtiéndose ésta en la única garantía del administrado para la protección del derecho fundamental del cual venía gozando.
31. Adicionalmente, y para mejor resolver, este Colegiado expresa que aun cuando las pretensiones de algunos demandantes no se han sustentado con documentación que acredite la suspensión del pago de la pensión, tal como el estado de cuenta bancario, ha procedido a efectuar la consulta correspondiente en la página web de la demandada (ONP), a fin de verificar la condición actual de la pensión. En ese sentido, se declararían fundadas las pretensiones de aquellos recurrentes de los cuales se ha podido verificar la condición de suspensión de la pensión.
32. En consecuencia, en estos casos corresponderá ordenar la restitución del pago de las pensiones de invalidez, más el pago de las pensiones dejadas de percibir desde que se hizo efectiva la suspensión de pago, los intereses legales generados y los costos del proceso.

Con relación a la suspensión de la pensión de invalidez mediante resolución administrativa

33. Consta a fojas 223 y 231 del cuaderno del Tribunal Constitucional, que la ONP mediante resoluciones administrativas en las que se exponen los motivos que justifican su decisión, ha dispuesto, respecto de algunos demandantes, la suspensión de pago de la pensión de invalidez sin derecho a reintegro hasta que se sometan a la comprobación del estado de invalidez. Esta situación fáctica permite comprobar que, en estos casos la Administración sí funda su actuación en una medida clara y precisa, sustentada en el ordenamiento sustantivo, a diferencia de los casos expuestos en el acápite precedente, en los que se advierte que la suspensión del pago de la pensión resulta arbitraria por lesionar gravemente el debido proceso y, especialmente, el derecho a la pensión.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05523-2008-PA/TC

JUNÍN

LIVERATA MARGARITA HIDALGO

MAURICIO Y OTROS

34. Conforme a lo indicado, la entidad previsional ha procedido a la suspensión de la pensión de invalidez sin derecho a reintegro de los señores Marcelino Camposano Ayllón y Juan Leonardo Centeno Manrique hasta que cumplan con la carga de la comprobación de su estado. En ese sentido, debe tenerse en cuenta que este Colegiado en las SSTC 05485-2007-PA/TC y 03534-2008-PA/TC ha señalado que “[...] la actuación de la Administración no ha sido arbitraria, dado que fue la demandante quien no dio cumplimiento a lo dispuesto por la ONP, concretamente no concurrió a la evaluación médica programada, y luego se evidencia que en autos no obra ningún documento que contenga una justificación a esta inasistencia que hubiese sido presentada a la ONP”.

35. Lo expuesto trae aparejada la desestimación de la demanda respecto a los accionantes a los que se ha suspendido el pago de la pensión sin derecho a reintegro mediante una resolución administrativa, en atención a lo dispuesto en el artículo 35 del Decreto Ley 19990. No obstante, debe precisarse que la reactivación del pago de la pensión de invalidez se encuentra condicionada a la evaluación médica a la que deberán someterse los demandantes para verificar la permanencia del estado de invalidez, la cual ha de ser efectuada por una Comisión Médica Evaluadora competente, respetando las directivas técnicas establecidas para el goce del reclamado derecho a la pensión.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda porque se ha acreditado la vulneración de los derechos al debido proceso y a la pensión de los señores Alfredo Fortunato Cuba Santana, Andrés Bonifacio Román, Manuel Mario Vergara de la Sota, Jesús Quispe Paucar, Modesto Condori Villavicencio, Edgardo Meza Chávez, Fidel Cándor Gaspar, Víctor Antonio Cahuana Llantoy y Mario Adolfo Vivanco Cueva, por los motivos expuestos en la presente sentencia.

2. Y, reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, ordena que la ONP restituya el pago de las pensiones de invalidez de los señores Alfredo Fortunato Cuba Santana, Andrés Bonifacio Román, Manuel Mario Vergara de la Sota, Jesús Quispe Páucar, Modesto Condori Villavicencio, Edgardo Meza Chávez, Fidel Cándor Gaspar, Víctor Antonio Cahuana Llantoy y Mario Adolfo Vivanco Cueva, desde la fecha en que este fue suspendido y que abone las pensiones dejadas de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05523-2008-PA/TC

JUNÍN

LIVERATA MARGARITA HIDALGO

MAURICIO Y OTROS

percibir, más los intereses legales generados y los costos del proceso.

3. **INFUNDADA** la demanda por no haberse acreditado la vulneración de los derechos al debido proceso y a la pensión de los señores Juan Leonardo Centeno Manrique y Marcelino Camposano Ayllón, por los motivos expuestos en la presente sentencia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MESÍA RAMÍREZ
BEAUMONT CALLIRGOS
ETO CRUZ**

Lo que certifico:

DR. VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR