EXP. N.° 06132-2008-PA/TC
LIMA
LUISA MOGOLLÓN TORRES DE NOSTADES

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 3 días del mes de mayo de 2010, la Sala Segunda 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 doña Luisa Mogollón Torres de Nostades contra la resolución expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 44, su fecha 3 de setiembre de 2008, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

La recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), con el objeto que se declare inaplicables las Resoluciones 633-2008-GO/ONP y 3987-2007-ONP/DP/DL 19990, de fechas 23 de enero de 2008 y 28 de noviembre de 2007, respectivamente; y que, en consecuencia, se le restituya su pensión de invalidez, con el pago de las pensiones dejadas de percibir, intereses legales, costas y costos del proceso.

El Vigésimo Sétimo Juzgado Civil de Lima, con fecha 10 de junio de 2008, rechaza la demanda, por considerar que la actora no ha presentado certificado médico expedido por una Comisión Médica en el cual se diagnostique la enfermedad que padece, y que le fuera solicitado mediante resolución de fecha 23 de mayo de 2008, a fin de subsanar la omisión advertida.

La Sala Superior competente, revocando la apelada, declara improcedente la demanda, por estimar que lo pretendido por la demandante deviene en un hecho controversial cuya dilucidación corresponde a un proceso más lato que cuente con etapa probatoria, esto de conformidad con el artículo 5 inciso 2 del Código Procesal Constitucional.

FUNDAMENTOS

1. Previamente, este Colegiado debe señalar que existe rechazo liminar de la demanda tanto de primera como de segunda instancia, ello en primer lugar porque el actor no cumplió con subsanar lo solicitado incurriendo así en causal de rechazo de la

demanda, y en segundo lugar porque existen vías procedimentales específicas, igualmente satisfactorias, para la protección del derecho vulnerado, incurriendo en un error; por tanto, debiera declararse fundado el recurso de agravio constitucional interpuesto y, revocando la resolución recurrida, ordenar al Juez *a quo* que proceda a admitir a trámite la demanda.

2. Sin embargo, frente a casos como el que ahora nos toca decidir, nuestra jurisprudencia es uniforme al señalar que resulta innecesario condenar a la recurrente a que vuelva a sufrir la angustia de ver que su proceso se reinicia o se dilata, no obstante todo el tiempo transcurrido (STC 4857-2004-PA/TC), más aún si se tiene en consideración que conforme se verifica a fojas 38, se ha cumplido con poner en conocimiento de la emplazada el recurso de apelación interpuesto contra la resolución que rechazó liminarmente la demanda y el auto que lo concede, conforme el artículo 47, *in fine*, del Código Procesal Constitucional; por lo que, estando debidamente notificada la emplazada con la existencia de este proceso, en aplicación de los principios de economía y celeridad procesal este Colegiado emitirá pronunciamiento.

Procedencia de la demanda

3. De acuerdo 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 de la STC 01417-2005-PA/TC.

4. Teniendo en cuenta que la pensión como derecho fundamental, por su naturaleza, requiere de regulación legal para establecer las condiciones que resultan necesarias para su goce; se concluye que aquellas limitaciones o restricciones temporales o permanentes a su ejercicio deben encontrar debido sustento legal, así como una argumentación suficiente y razonable, para efectos de evitar la arbitrariedad en la intervención de este derecho.

Delimitación del petitorio

5. La pretensión de la demandante se encuentra dirigida a obtener la reactivación de su pensión de invalidez cuestionando la Resolución que declara la suspensión del pago de su pensión, correspondiendo efectuar la evaluación del caso concreto en atención a lo antes precitado.

Análisis de la controversia

6. La recurrente alega que la emplazada ha vulnerado sus derechos constitucionales a la pensión y al debido procedimiento administrativo, dado que sin debida motivación se ha procedido a suspender el pago de la pensión de invalidez que

percibía.

La motivación de los Actos Administrativos

7. Este Tribunal ha tenido oportunidad de expresar su posición respecto a la motivación de los actos administrativos, considerando 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 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 N.° 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo."[1]

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

[1] STC 00091-2005-PA, fundamento 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en STC 294-2005-PA, STC 5514-2005-PA, entre otras.

> "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".

8. Por tanto, la motivación de los actos administrativos constituye una garantía constitucional del administrado que busca evitar la arbitrariedad de la Administración al emitir actos administrativos. En ese sentido, la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en el artículo IV del Título preliminar establece que el debido procedimiento es uno de los principios del procedimiento administrativo. En atención a este, se reconoce que *los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho* (...).

9. A su turno, los artículos 3.4, 6.1, 6.2, y 6.3, señalan, respectivamente, que, para su validez, *el acto administrativo debe estar* ***debidamente motivado*** *en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico*; ***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; puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto*; y que, *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* (destacado agregado).

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

11. Por último se debe recordar que en el artículo 239.4, ubicado en el Capítulo II del Título IV sobre Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de la administración pública, se señala que serán pasibles de sanción *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.*

Suspensión de las pensiones de invalidez

12. Respecto a las causales de suspensión de pensiones de invalidez, el Decreto Ley 19990 establece un supuesto vinculado al estado de salud del pensionista. Así, en el artículo 35 se 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 invalidez mientras persista en su actitud, sin derecho a reintegro.*

13. Asimismo, el tercer párrafo del artículo 26 del referido decreto ley, expresa 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*. Es decir, la responsabilidad de los partícipes en estos ilícitos se determina en tanto se compruebe la falsedad o inclusión de datos inexactos en el Certificado Médico.

14. De otro lado, si la causa de suspensión del pago de la pensión estuviera referida a documentos que sustentan otros requisitos de acceso, al efecto aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), la Administración deberá respetar las normas que regulan el Procedimiento Administrativo General, para ejercer la facultad de fiscalización posterior, y de ser el caso, su cuestionamiento de validez.

15. A este respecto el artículo 32.3 de la Ley 27444, expresa que: "*En caso de comprobar fraude o falsedad en la declaración, información o en la documentación presentada por el administrado, la entidad considerará no satisfecha la exigencia respectiva para todos sus efectos...*" debiendo iniciarse el trámite correspondiente para la declaración de su nulidad y determinación de las responsabilidades correspondientes.

16. Obviamente, la consecuencia inmediata y lógica, previa a la declaración de nulidad del acto administrativo, es la suspensión de sus efectos, dado que lo contrario sería aceptar que pese a comprobar la existencia de ilícito o fraude en la obtención de un derecho, la Administración se encontraría obligada mantenerlo mientras se obtenga la nulidad.

17. Así, en materia previsional, se deberá proceder a suspender el pago de las pensiones obtenidas fraudulentamente, pues su continuación supondría poner en riesgo el equilibrio económico del Sistema Nacional de Pensiones y el incumplimiento de la

obligación de velar por la intangibilidad de los fondos de la seguridad social. Ello sin dejar de recordar que, conforme a las normas que regulan el Procedimiento Administrativo General que hemos referido, procederá a condición de que la ONP compruebe la ilegalidad de la documentación presentada por el pensionista, luego de lo cual asume la carga de realizar las acciones tendientes a declarar la nulidad de la resolución administrativa que reconoció un derecho fundado en documentos fraudulentos.

18. Así también, la Defensoría del Pueblo, en la Opinión contenida en el Memorando 111-2006-DP/AAE, ha considerado que "En el caso que hayan vencido los plazos, para declarar la nulidad de oficio o para interponer el contencioso administrativo, *la ONP sólo podrá suspender el pago de la pensión en caso se demuestre la inexactitud del certificado y siempre que se otorgue al pensionista involucrado todas las garantías para ejercer su defensa*"; es decir, la Defensoría del Pueblo ha interpretado que incluso luego de vencido el plazo para interponer la demanda contencioso administrativa, pueden suspenderse los efectos del acto administrativo viciado de nulidad.

19. Cabe señalar que el artículo 3.14) de la Ley 28532 ha establecido, como obligación de la ONP, la facultad de efectuar acciones de fiscalización necesaria, con relación a los derechos pensionarios en los sistemas a su cargo, **para garantizar su otorgamiento conforme a ley**. A su vez el artículo 32.1 de la Ley 27444, establece que por la fiscalización posterior, la entidad ante la que es realizado un procedimiento de aprobación automática o evaluación previa queda obligada a verificar de oficio mediante el sistema de muestreo, la autenticidad de las declaraciones, de los documentos, de las informaciones y de las traducciones proporcionadas por el administrado. Por tanto, la ONP está obligada a investigar, debidamente, en caso encuentre indicios razonables de acceso ilegal a la prestación pensionaria, a fin de determinar o comprobar si, efectivamente, existió fraude para acceder a esta, e iniciar las acciones legales correspondientes.

20. Siendo así, si la ONP decide suspender el pago de la pensión, la resolución administrativa que al efecto se expida, debe establecer certeramente que uno o más documentos que sustentan el derecho a la pensión son fraudulentos o tienen datos inexactos; además, y en vista de la gravedad de la medida, toda vez que deja sin sustento económico al pensionista, debe cumplirse la obligación de fundamentar debida y suficientemente la decisión, dado que carecerá de validez en caso que la motivación sea insuficiente o sustentada en términos genéricos o vagos. Y ello es así porque la motivación de los actos administrativos, más aun de aquellos que extinguen o modifican una relación jurídica (caducidad y suspensión) es una obligación de la Administración y un derecho del administrado, incluso **considerando la motivación por remisión a informes u otros**, caso en el cual la ONP esta en obligación de presentarlos para sustentar su actuación y poder efectuar el control constitucional de su actuación.

Análisis del caso

21. De la Resolución 8036-2005-ONP/DC/DL 19990, de fecha 24 de enero de 2005 (f. 4), se evidencia que a la demandante se otorgó la pensión de invalidez definitiva porque, según el Certificado de Discapacidad, de fecha 13 de noviembre de 2004, emitido por el Centro de Salud Santa Clara – Ministerio de Salud, su incapacidad era de naturaleza permanente.

22. Consta de la Resolución 3987-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 28 de noviembre de 2007 (f. 20), que se suspendió la pensión de invalidez porque mediante el Informe 343-2007-GO.DC de fecha 22 de noviembre de 2007, la División de Calificaciones de la Gerencia de Operaciones comunicó que de las investigaciones y verificaciones basadas en el principio de privilegio de controles posteriores, numeral 1.16 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley 27444-Ley de Procedimiento Administrativo General, realizadas en los expedientes administrativos de las personas mencionadas en el Anexo 1 de la Resolución de vista, se ha podido concluir que existen suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada con el fin de obtener la pensión de invalidez, y que a raíz de de las reevaluaciones médicas efectuadas por la ONP, se ha determinado que a la fecha no tienen enfermedad alguna o que tienen una enfermedad diferente a la que motivó el otorgamiento de la pensión de invalidez, conforme queda acreditado con los certificados médicos que obran en el expediente administrativo.

23. Como es de verse, la motivación ofrecida por la resolución cuestionada resulta genérica e imprecisa, pues aun cuando se remite a un informe técnico para justificar la suspensión del pago de la pensión, el acto administrativo no identifica cuáles son los indicios de adulteración de los documentos con irregularidades que la demandante habría presentado.

24. Adicionalmente, aun cuando la ONP afirma que la medida se ha tomado respecto de las personas mencionadas en el Anexo 1, no ha presentado a lo largo del proceso documentación que acredite que la recurrente se encuentre comprendido en dicho documento.

25. Consecuentemente, se ha acreditado la vulneración de los derechos a la motivación de los actos administrativos y a la pensión de la demandante.

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

EXP. N.° 06132-2008-PA/TC
LIMA
LUISA MOGOLLÓN TORRES DE NOSTADES

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda, porque se ha acreditado la vulneración de los derechos a la pensión y a la motivación de los actos administrativos; en consecuencia, **NULAS** las Resoluciones 633-2008-GO/ONP y 3987-2007-ONP/DP/DL 19990, de fechas 23 de enero de 2008 y 28 de noviembre de 2007.

2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, se ordena a la ONP que restituya el pago de la pensión de invalidez de la demandante, con el abono de las pensiones dejadas de percibir desde la emisión 200801, en el plazo de dos días hábiles, más los intereses legales correspondientes y costos del proceso.

3. **EXHORTAR** a la ONP a investigar en un plazo razonable en todos los casos que existan indicios de adulteración de documentos, a fin determinar fehacientemente si existió fraude en el acceso a la pensión.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MESÍA RAMÍREZ
BEAUMONT CALLIRGOS
ETO CRUZ

Lo que certifico:

DR. VICTOR ANDRES ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR