EXP. N.° 01216-2012-PA/TC
PIURA
MARÍA LUZ VILLARREYES QUEVEDO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 20 días del mes de septiembre de 2012, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Urviola Hani, Vergara Gotelli y Mesía Ramírez pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña María Luz Villarreyes Quevedo contra la resolución expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, de fojas 94, su fecha 25 de enero de 2012, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

La recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) con el objeto de que se declare nula la Resolución 922-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990, del 31 de mayo de 2011, y que en consecuencia se prosiga con el pago de la pensión de jubilación adelantada que venía percibiendo en virtud de la Resolución 41452-2004-ONP/DC/DL 19990. Asimismo, solicita el pago de las pensiones devengadas, los intereses legales y las costas y costos procesales.

La ONP contesta la demanda alegando que la resolución administrativa mediante la cual se suspende la pensión de jubilación de la actora estuvo respaldada en informes que daban cuenta de una falsificación de los documentos que había presentado en el trámite de otorgamiento de la referida pensión.

El Quinto Juzgado Especializado en lo Civil de Piura, con fecha 10 de octubre de 2011, declara infundada la demanda por estimar que la motivación de la resolución impugnada es expresa, por cuanto contiene una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes al caso específico y una exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los hechos justifican el acto adoptado, motivado en conclusiones de los informes técnicos que obran en el expediente.

La Sala Superior competente confirma la apelada por el mismo fundamento.

FUNDAMENTOS

§ Procedencia de la demanda

1. De acuerdo con lo dispuesto por 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 esencial del derecho a la pensión, el cual encuentra protección a través del proceso de amparo de conformidad con los supuestos de procedencia establecidos en el fundamento 3.b) de la STC 1417-2005-PA/TC.

2. 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.

§ Delimitación del petitorio

3. El objeto de la demanda es que se declare la nulidad de la Resolución 922-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990 y se restituya el pago de la pensión de jubilación adelantada del actor; por lo tanto, corresponde efectuar la evaluación del caso concreto en atención a lo antes precitado, considerando además que la titularidad del derecho invocado debe estar suficientemente acreditada para que sea posible emitir un pronunciamiento.

§ La motivación de los actos administrativos

4. Este Tribunal ha establecido su posición respecto a la motivación de los actos administrativos, manifestando 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 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo. (STC 00091-2005-PA/TC, F.J. 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en las SSTC 294-2005-PA/TC, 5514-2005-PA/TC, entre otras).

Adicionalmente se ha determinado en la STC 8495-2006-PA/TC 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".

5. Por tanto la motivación constituye una garantía constitucional del administrado que busca evitar arbitrariedades por parte de la Administración en la emisión de actos administrativos. Al respecto 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, el cual reconoce que "*Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho* (...)".

6. Por otra parte los artículos 3.4, 6.1, 6.2 y 6.3 establecen, 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).

7. Abundando en la obligación de motivar, 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"*.

8. Por último se debe recordar que el artículo 239.4, desarrollado en el Capítulo II del Título IV, sobre Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de la Administración Pública, estatuye que serán pasibles de sanción "*las autoridades y personal al servicio de las entidades, independientemente de su régimen laboral o contractual, (que) 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 la pensión de jubilación

9. Cuando la suspensión del pago de la pensión obedezca a documentos que sustentan aportaciones al régimen del Decreto Ley 19990, la Administración deberá respetar las normas que regulan el Procedimiento Administrativo General para ejercer la facultad de fiscalización posterior y, de ser el caso, cuestionar su validez.

10. A este respecto el artículo 32.3 de la Ley 27444 dice 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 la determinación de las responsabilidades correspondientes.

11. Obviamente la consecuencia inmediata y lógica, previa a la declaración de nulidad del acto administrativo, es la suspensión de sus efectos, dado que ilógico sería aceptar que pese a comprobar la existencia de ilícito o fraude en la obtención de un derecho, la Administración lo siga manteniendo hasta que se declare la nulidad.

12. 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 mencionado, 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 tendentes a declarar la nulidad de la resolución administrativa que reconoció un derecho fundado en documentos fraudulentos.

13. Cabe señalar que el artículo 3.14 de la Ley 28532 ha establecido que la ONP ostenta la facultad de efectuar acciones de fiscalización necesarias, 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 se realiza un procedimiento de aprobación automática o evaluación previa queda obligada a verificar de oficio, mediante el sistema de muestreo, la autenticidad de las declaraciones, los documentos, las informaciones y las traducciones proporcionadas por el administrado. Por tanto, la ONP está obligada a investigar, debidamente, en caso de que encuentre indicios razonables de acceso ilegal a la prestación pensionaria, a fin de determinar o comprobar si, efectivamente, existió fraude para acceder a ésta, e iniciar las acciones legales correspondientes.

14. Siendo así si la ONP decide suspender el pago de la pensión, la resolución administrativa que al efecto se expida debe establecer con certeza que uno o más documentos que sustentan el derecho a la pensión son fraudulentos o contienen 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 de que la motivación sea insuficiente o esté sustentada en términos genéricos o vagos. Y ello es así porque la motivación de los actos administrativos, más aún de aquellos que extinguen o modifican una relación jurídica previsional (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 está en la obligación de presentarlos para sustentar su decisión y poder efectuar el control constitucional de su actuación.

§ Análisis de la controversia

15. De la Resolución 41452-2004-ONP/DC/DL 19990, del 10 de junio de 2004 (f. 2), se desprende que a la demandante se le otorgó pensión de jubilación adelantada según el Decreto Ley 19990, a partir del 19 de agosto de 2003.

16. De otro lado fluye de la Resolución 922-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990, del 31 de mayo de 2011 (f. 3), que en virtud de lo establecido por el artículo 32 de la Ley 27444 y el artículo 3, numeral 14, de la Ley 28532, se realizó la revisión del expediente administrativo, tras la cual se emitió el Informe Grafotécnico 639-2008-SAACI/ONP, de fecha 26 de noviembre de 2008. Dicho informe describe el análisis realizado de la liquidación de beneficios sociales del empleador Agrícola Inmobiliaria Santa Clara S.A. y las liquidaciones de beneficios sociales atribuidas al empleador Enrique Checa Eguiguren Hda. Sojo y anexos, insertas en otros expedientes administrativos y concluye que se observan coincidencias tipográficas en cuanto a diseño, calibre, interlineado y defectos de impresión lo cual permite establecer que dichos documentos relacionados con diferentes empleadores han sido dactilografiados por una misma máquina de escribir mecánica tipo elite. Asimismo, según el Informe Técnico 68-2007-AI/ONP, de fecha 17 de octubre de 2007, se efectuó un análisis comparativo de la firma atribuida a Alfonso Arismendiz Herrera, que aparece trazada en la declaración jurada del empleador Cooperativa Agraria de Trabajadores Pucusula Ltda. 112-B1, donde también se advierten divergencias en sus características estructurales, por lo que se determina que no corresponde a la firma auténtica de su titular. Y la firma atribuida a Enrique Chiroque Cobeñas que obra en la declaración jurada atribuida al empleador Cooperativa Agraria de Trabajadores Santa Teresa Ltda., en la que se aprecian divergencias, de lo que se infiere que no corresponde a la firma auténtica de su titular.

17. En consecuencia se llega a la conclusión de que habiéndose constatado la irregularidad de los documentos mencionados que obran en el expediente administrativo de la actora, los cuales sirvieron de sustento para otorgar la pensión de jubilación de la demandante mediante la Resolución 41452-2004-ONP/DC/DL 19990, corresponde la suspensión de la pensión por trasgresión del artículo 32.3 de la Ley 27444 por haberse comprobado fraude en la

documentación presentada y por ende adolecen de nulidad.

18. De lo anotado se desprende que la entidad demandada sustenta la declaratoria de nulidad de la Resolución 41452- 2004- ONP/ DC/ DL 19990, en la falta de autenticidad de los documentos que sustentan el otorgamiento de la pensión adelantada de jubilación de la demandante al verificar los aportes que sirvieron de base para su expedición.

19. Es relevante señalar que de la revisión de los actuados se observa que la entidad previsional ha presentado la resolución cuestionada, mas no ha aportado ninguna otra documentación que permita corroborar el contenido del pronunciamiento administrativo.

20. En consecuencia y siguiendo el criterio recaído en la STC 0086-2011-PA/TC (fundamento 6), aplicable *mutatis mutandis* en el presente caso, resulta pertinente afirmar que "*la distribución de la carga de la prueba comporta que la demandada demuestre que se ha configurado la causal de suspensión que le sirve de argumento para sostener su postura en esta litis. Tal exigencia probatoria, sin embargo, no ha sido satisfecha por la demandada, puesto que de los actuados se verifica que no presenta ningún documento que demuestre el hecho en el cual se sustente la suspensión referida; esto es, que el actor haya adulterado documentos para así poder obtener su pensión de jubilación minera*".

21. En ese sentido se evidencia que la resolución cuestionada de autos carece de motivación, dado que al no obrar en autos el expediente administrativo ni los informes grafotécnicos, ni ningún otro documento probatorio de la conducta ilícita mencionada en la indicada resolución, no es posible determinar con detalle en qué consistieron o cuáles fueron los hechos fraudulentos cometidos por las personas que intervinieron en los documentos sustentatorios de acreditación de aportaciones en el caso de la demandante, razones por las cuales resulta una decisión arbitraria, que no contiene un fundamento suficiente y se encuentra sustentada en términos genéricos.

22. Consecuentemente acreditándose la vulneración del derecho a la motivación de las resoluciones administrativas y del derecho fundamental a la pensión, la demanda debe estimarse.

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

EXP. N.° 01216-2012-PA/TC
PIURA
MARÍA LUZ VILLARREYES QUEVEDO

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda porque no se ha acreditado la vulneración de los derechos a la pensión y a la motivación de las resoluciones administrativas; en consecuencia, **NULA** la Resolución 922-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990.

2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, ordena a la emplazada que cumpla con restituir el pago de la pensión de jubilación adelantada de la demandante, desde el mes de julio del 2011, conforme a los fundamentos de la presente sentencia, corre el abono de las pensiones generadas, los intereses legales y los costos procesales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

URVIOLA HANI
VERGARA GOTELLI
MESÍA RAMÍREZ

Lo que certifico:

VICTOR ANDRES ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR