TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
SALA 1
FOJAS 31

EXP. N.° 02587-2012-PA/TC
HUAURA
JESÚS IGNACIO CERNA RODRÍGUEZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 13 días del mes de septiembre de 2012, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Urviola Hani, Vergara Gotelli y Calle Hayen, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Jesús Ignacio Cerna Rodríguez contra la resolución de la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Huaura, de fojas 355, su fecha 27 de abril de 2012, que declara infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) solicitando que se declare inaplicable la Resolución 886-2007-GO.DP/ONP, de fecha 20 de agosto de 2007, y que, en consecuencia, se prosiga con el pago de la pensión de jubilación adelantada que venía percibiendo en virtud de la Resolución 120324-2006-ONP/DC/DL19990. Asimismo solicita el pago de las pensiones devengadas, los intereses legales y los costos procesales.

Considera que se han vulnerado sus derechos constitucionales a la seguridad social, a la persona humana, a la pensión, al debido proceso y a la protección a la salud y medio familiar (sic).

La ONP contesta la demanda manifestando que se declaró la suspensión de la pensión de jubilación del actor toda vez que los documentos que presentó para el disfrute de su derecho eran irregulares.

Precisa que en el proceso de verificación posterior, se ha determinado que se acreditaron aportaciones inexistentes sobre la base de informes elaborados por funcionarios corruptos.

El Primer Juzgado Civil de Barranca, con fecha 15 de diciembre de 2011, declara fundada la demanda por estimar que se han vulnerado los derechos constitucionales a la pensión y al debido procedimiento administrativo, por cuanto no se verifica que se hubiera seguido el procedimiento de fiscalización posterior y porque la

resolución cuestionada es genérica.

La Sala Superior competente, revocando la apelada, declara infundada la demanda considerando que aun cuando la resolución carece de una adecuada motivación, la emplazada ha acreditado que el demandante no reúne los requisitos para percibir la pensión que le fuera otorgada.

FUNDAMENTOS

1) Delimitación del petitorio

El recurrente interpone demanda de amparo contra la ONP, con el objeto de que se declare inaplicable la Resolución 886-2007-GO.DP/ONP, de fecha 20 de agosto de 2007, y que en consecuencia se prosiga con el pago de la pensión de jubilación adelantada que venía percibiendo en virtud de la Resolución 120324-2006-ONP/DC/DL19990. Asimismo solicita el pago de las pensiones devengadas, los intereses legales y los costos procesales.

Considera que se ha vulnerado sus derechos constitucionales a la seguridad social, a la persona humana, a la pensión, al debido proceso y a la protección a la salud y medio familiar (sic).

En el fundamento 107 de la STC 00050-2004-AI/TC y otros acumulados, se establece que 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 37.b de la STC 01417-2005-PA/TC; en consecuencia, evaluada la pretensión planteada conforme a lo señalado, corresponde analizar si se ha respetado el derecho al debido procedimiento administrativo, en el que se encuentra comprendido el derecho a la debida motivación.

Por otro lado considerando que la pensión como derecho fundamental, por su naturaleza requiere de regulación legal para establecer las condiciones necesarias para su goce, se verificará si efectivamente el demandante reúne los requisitos para percibir la pensión de jubilación que le fue otorgada o si, en su defecto, le corresponde otra prestación pensionaria.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
SALA 1
FOJAS 33

2) Sobre la afectación del derecho al debido proceso (artículo 139.3 de la Constitución)

2.1 Argumentos del demandante

Aduce que se ha vulnerado su derecho constitucional al debido proceso, porque no se ha motivado debidamente la resolución cuestionada, ni se ha respetado su derecho de defensa.

2.2 Argumentos de la demandada

Alega que se declaró la suspensión de la pensión de jubilación del actor toda vez que los documentos que presentó para el disfrute de su derecho eran irregulares.

Precisa que en el proceso de verificación posterior se ha determinado que se acreditaron aportaciones inexistentes con base en informes elaborados por funcionarios corruptos.

2.3 Consideraciones del Tribunal Constitucional

2.3.1. Al resolver la STC 0023-2005-AI/TC este Tribunal ha expresado en los fundamentos 43 y 48, respectivamente, que: "los derechos fundamentales que componen el debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva son exigibles a todo órgano que tenga naturaleza jurisdiccional (jurisdicción ordinaria, constitucional, electoral y militar) y que pueden ser extendidos, en lo que fuere aplicable, a todo acto de otros órganos estatales o de particulares (**procedimiento administrativo**, procedimiento legislativo, arbitraje y relaciones entre particulares, entre otros)"; y que: "el contenido constitucional del derecho al debido proceso [...] presenta dos expresiones: la formal y la sustantiva. En la de carácter formal, los principios y reglas que lo integran tienen que ver con las formalidades estatuidas, tales como las que establecen el juez natural, el procedimiento preestablecido, **el derecho de defensa y la motivación**; y en su expresión sustantiva, están relacionados los estándares de razonabilidad y proporcionalidad que toda decisión judicial debe suponer" (énfasis agregado).

Y con anterioridad ya se había pronunciado para precisar 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.)" [Cfr. N.° 4289-2004-PA/TC fundamento 2].

2.3.2. Respecto a la motivación de los actos administrativos, ha manifestado 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 (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 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.

2.3.3. Por tanto, la motivación 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, 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 […]".

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; 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" (énfasis agregado).

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

Por último, en relación con la obligación de motivar los actos de la Administración, se debe recordar que en 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", se señala 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".

2.3.4. Uno de los procedimientos administrativos previstos en la Ley 27444 es el de la

fiscalización posterior de sus actos. De igual manera, y con mayor exigencia porque se realiza de oficio, la Administración deberá en este procedimiento cumplir la obligación de motivar sus actos, en los términos en que se ha precisado en los fundamentos precedentes.

2.3.5. El procedimiento de fiscalización posterior se encuentra regulado en el artículo 32 de la Ley 27444. En el numeral 32.1 se señala 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 del muestreo, la autenticidad de las declaraciones, de los documentos, de las informaciones [...] proporcionadas por el administrado. Y las consecuencias de la verificación efectuada se han regulado en el numeral 32.3, al establecerse 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".

2.3.6. Obviamente la consecuencia inmediata y lógica, previa a la declaración de nulidad del acto administrativo, es la suspensión de sus efectos, dado que sería un absurdo pensar que pese a comprobar la existencia de ilícito o fraude en la obtención de un derecho, la Administración esté obligada a mantenerlo hasta que se declare la nulidad.

2.3.7. En materia previsional, cabe señalar que el artículo 3.14 de la Ley 28532 ha establecido como obligación de la ONP efectuar acciones de fiscalización necesaria, con relación a los derechos pensionarios en los sistemas a su cargo, para garantizar su otorgamiento conforme a ley. Por lo 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 esta e iniciar las acciones legales correspondientes.

2.3.8. Siendo así ha considerado que 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 a la 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 (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 actuación y poder ejercer el control constitucional de su actuación.

2.3.9. Solo así, se deberá proceder a suspender el pago de las pensiones obtenidas fraudulentamente, pues como se ha señalado, su continuación supondría poner en riesgo el equilibrio económico del SNP y el incumplimiento de la obligación de velar por la intangibilidad de los fondos de la seguridad social. Ello sin dejar de reiterar que, conforme a las normas que regulan el Procedimiento Administrativo General mencionadas, procederá a condición de que la ONP compruebe la ilegalidad de la documentación presentada por la pensionista, luego de lo cual asume la carga de ejecutar las acciones correspondientes a fin de declarar la nulidad de la resolución administrativa que reconoció un derecho fundado en documentos fraudulentos.

2.3.10. En ese sentido, el Decreto Supremo 092-2012-EF, publicado en el diario oficial *El Peruano*, con fecha 16 de junio del 2012, que "Aprueba el Reglamento de la Ley 29711 y dicta otras disposiciones", ha derogado el artículo 54 del Reglamento del Decreto Ley 19990, aprobado por Decreto Supremo 011-74-TR y modificado por los Decretos Supremos 001-98-TR, 122-2002-EF y 063-2007-EF; y en su Segunda Disposición Final ha precisado que: "En todos los casos que la Oficina de Normalización Previsional-ONP, **compruebe** que existe falsedad, adulteración y/o irregularidad en la documentación y/o información a través de la cual se ha reconocido derechos pensionarios, ésta queda facultada para suspender los efectos de los actos administrativos que los sustentan, sin perjuicio de las acciones que la Administración pudiera implementar en observancia de lo establecido en el artículo 32° de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General" (énfasis agregado).

2.3.11. En el presente caso, se desprende de la Resolución 886-2007-GO.DP/ONP que la ONP suspendió el pago de la pensión de jubilación adelantada del recurrente argumentando que, según las conclusiones del Informe 271-2007-GO.DC, expedido por la División de Calificaciones de la Gerencia de Operaciones con fecha 1 de agosto de 2007, existen *indicios* razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada por las personas consignadas en el Anexo 1 –entre las cuales estaba el demandante– , con el fin de que se le otorgue

la pensión de jubilación.

2.3.12. Para corroborar lo dicho en la resolución mencionada la emplazada ha presentado el Informe 271-GO.DC/ONP (f. 98), que fue dirigido al Gerente de Operaciones, en el que se señala que se ha advertido la *existencia de posibles casos irregulares*, por lo cual se deberá iniciar el proceso de fiscalización posterior. Asimismo, la Resolución de la Gerencia de Operaciones 4408-2007-GO/ONP, que aprueba el inicio del procedimiento de fiscalización posterior (f. 93) y el anexo 1 en el que se encuentra comprendido el demandante (f. 94).

2.3.13. Así las cosas cabe concluir que los documentos presentados por la emplazada no comprueban que la pensión de jubilación adelantada otorgada al demandante se sustente en información falsa, irregular o inexistente.

2.3.14. 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".

2.3.15. En ese sentido, se evidencia que la resolución cuestionada resulta manifiestamente arbitraria, dado que declara la suspensión de un acto administrativo sin sustento alguno, puesto que se verifica del informe al cual se remite que este solo se limita a señalar de forma general que existen casos que se encuentran identificados como *posibles casos irregulares*.

2.3.16. Cabe precisar que la suspensión es una medida administrativa de carácter temporal, destinada a interrumpir transitoriamente los efectos de un acto administrativo, el cual permanece vigente hasta su declaratoria de nulidad administrativa o judicial, situación que en el presente caso se ha mantenido desde septiembre de 2007, sin que hasta la fecha de emisión de la presente sentencia se haya emitido un informe final en el que se compruebe que los documentos que el accionante presentó en sede administrativa son adulterados.

2.3.17. Por consiguiente la resolución cuestionada vulnera el derecho al debido procedimiento administrativo.

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

3.1 Argumentos del demandante

Mantiene que se han vulnerado sus derechos constitucionales a la seguridad social y a la pensión, por habérsele privado, injustificadamente, de percibir el ingreso que le sirve para su subsistencia.

3.2 Argumentos de la demandada

Sostiene que no se ha vulnerado el derecho a la pensión del recurrente pues se ha verificado a partir de un proceso de fiscalización posterior que no reúne los requisitos legalmente previstos para percibir la prestación reclamada.

3.3 Consideraciones del Tribunal Constitucional

3.3.1. En el fundamento 37 de la STC 1417-2005-PA/TC, sobre la base de los alcances del derecho fundamental a la pensión como derecho de configuración legal y de lo expuesto respecto del contenido esencial y la estructura de los derechos fundamentales, este Colegiado determinó los lineamientos jurídicos que permitirán distinguir las pretensiones que, por pertenecer al contenido esencial de dicho derecho fundamental o estar directamente relacionadas con él, merecen protección a través del proceso de amparo.

Así en el literal b del mismo fundamento se precisó que: "forman parte del contenido esencial directamente protegido por el derecho fundamental a la pensión las disposiciones legales que establecen los requisitos para la obtención de un derecho a la pensión. Así, será objeto de protección en la vía de amparo los supuestos en los que, presentada la contingencia, se deniegue a una persona el reconocimiento de una pensión de jubilación o cesantía, a pesar de haber cumplido los requisitos legales para obtenerla (edad requerida y determinados años de aportación), o de una pensión de invalidez, presentados los supuestos previstos en la ley que determinan su procedencia".

3.3.2. En el presente caso, ha quedado establecido en el fundamento 2.3.15 que la suspensión de pago de la pensión de jubilación adelantada que percibía el recurrente es manifiestamente arbitraria.

3.3.3. Por lo tanto, se ha vulnerado el derecho del demandante a una pensión.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
SALA 1
FOJAS 40

4) Efectos de la Sentencia

En consecuencia, se acredita la vulneración del derecho a la motivación –integrante del derecho al debido proceso– y del 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 por haberse acreditado la vulneración de los derechos al debido proceso y a la pensión; en consecuencia, **NULA** la Resolución 886-2007-GO.DP/ONP.

2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración ordena que la demandada cumpla con restituir la pensión de jubilación del accionante y con pagar las prestaciones pensionarias (pensiones generadas) conforme a los fundamentos de la presente sentencia, desde el momento de la suspensión de la pensión, más los intereses legales y los costos procesales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

URVIOLA HANI
VERGARA GOTELLI
CALLE HAYEN

Lo que certifico:

VICTOR ANDRES ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR