

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 18 días del mes de septiembre de 2012, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Beaumont Callirgos, Mesía Ramírez y Calle Hayen, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Isabel Araujo Vásquez contra la resolución expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 117, su fecha 2 de diciembre de 2011, 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 inaplicable la Resolución 3608-2007-ONP/DP/DL19990, del 22 de noviembre 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 91992-2005-ONP/DC/DL 19990. Asimismo, solicita el pago de las pensiones devengadas, los intereses legales y los costos y costas procesales.

Sostiene que se han vulnerado sus derechos constitucionales al debido proceso, porque se ha decidido suspender el pago de su pensión luego de haberla percibido por más de 3 años; igualmente, su derecho a la pensión, por privársele del medio que le permite solventar su subsistencia, amenazando por ende, su derecho a la vida y al bienestar personal.

La ONP contesta la demanda y solicita que se la declare infundada, argumentando que la resolución cuestionada fue expedida con arreglo a Ley al configurarse los supuestos previstos en los numerales 1 y 4 del artículo 10 de la Ley 27444, pues se ha demostrado que la resolución que le otorga la pensión se basó en un acto constitutivo de infracción penal.

Manifiesta que el Informe 98-2007-DPJ-GL-ONP, de fecha 29 de octubre de 2007, señala que la Policía Nacional del Perú evacuó el informe 049-2007-DIRCOCOR-PNP/DIVINES-DAONP, sustentando que el empleador *Julio Massa Súnchez*, representante del empleador "Hacienda Cordero Alto", es una persona inexistente, estableciéndose que todas las liquidaciones de beneficios sociales y



declaraciones juradas de los empleadores, resultan ser fraudulentas.

El Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, con fecha 6 de enero de 2011, declara fundada la demanda, por estimar que la resolución cuestionada no está debidamente motivada.

La Sala Superior competente revoca la apelada y, reformándola, declara infundada la demanda, por considerar que la suspensión de pago de la pensión constituye una medida razonable, pues obedece a la existencia de irregularidades que fueron advertidas en el proceso de fiscalización posterior.

FUNDAMENTOS

1. Delimitación del petitorio

La recurrente interpone demanda de amparo contra la ONP, con el objeto de que se declare inaplicable la Resolución 3608-2007-ONP/DP/DL19990, del 22 de noviembre 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 91992-2005-ONP/DC/DL 19990. Asimismo, solicita el pago de las pensiones devengadas, los intereses legales y los costos y costas procesales.

Considera que se han vulnerado sus derechos constitucionales al debido proceso, porque se ha decidido suspender el pago de su pensión luego de haberla percibido por más de 3 años; igualmente, su derecho a la pensión, por privársele del medio que le permite solventar su subsistencia, amenazando por ende, su derecho a la vida y al bienestar personal.

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 la demandante reúne los requisitos para percibir la pensión de jubilación que le fue otorgada, o en su defecto si alcanza otra prestación pensionaria.

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

2.1 Argumentos de la demandante

Considera que se han vulnerado sus derechos constitucionales al debido proceso, porque se ha decidido suspender el pago de su pensión luego de haberla percibido por más de 3 años; asimismo, su derecho a la pensión, por habérsele privado del medio que le permite solventar su subsistencia, amenazando, por ende, su derecho a la vida y al bienestar personal.

2.2 Argumentos de la demandada

Considera que la resolución cuestionada fue expedida con arreglo a Ley al configurarse los supuestos previstos en los numerales 1 y 4 del artículo 10 de la Ley 27444, pues se ha demostrado que la resolución que le otorga la pensión se basó en un acto constitutivo de infracción penal.

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 mintar) 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 lienen que ver con las formalidades estatuidas, tales como las que establecen el uez 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" (destacado 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. Nº 4289-2004-PA/TC, fundamento 2).

2.3.2. Respecto a la motivación de los actos administrativos, ha tenido oportunidad de abundar su posición, 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.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." (STC 00091-2005-PA/TC, fundamento 9, párrafos 3, 5 a 8, critério reiterado en las SSTC 294-2005-PA/TC, 5514-2005-PA/TC, entre otras.).

onalmente se ka 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. 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 (...)".

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 dietámenes, 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).

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".

Por último, en relación a la obligación de motivar los actos de la administración, 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".

- 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, precisándose su pertinencia en el numeral 32.1, en el que 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 ha 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 está 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.
 - 8. 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

und sil



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 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 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 que hemos mencionado, 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. Por ello, cuando la causa de suspensión del pago de la pensión estuviera referida a documentos que sustentan aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), la Administración debera respetar las normas que regulan el Procedimiento Administrativo General, para ejercer la facultad de fiscalización posterior, y de ser el caso, cuestionar su validez.
- 2.3.11. En el presente caso, mediante la Resolución 3608-2007-ONP/DP/DL19990, la ONP suspendió el pago de la pensión de jubilación de la recurrente debido a que, según el Informe 333-2007-GO.DC, expedido por la División de Calificaciones de la Gerencia de Operaciones con fecha 13 de noviembre de 2007, así como del Memorándum 12707-2007-GL.PJ/ONP/44, se ha concluido que existen indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada por las personas consignadas en el Anexo 1 –entre las cuales estaba la demandante—, con el fin de que se le otorgue su pensión de jubilación. De otro lado, se sostiene que existe información y/o documentación con indicios de falsedad o adulteración relacionada con el empleador Massa Sánchez Julio, la cual sirvió de



sustento para el otorgamiento de la pensión de la actora.

- 2.3.12. Para corroborar lo señalado en la resolución antes mencionada, la emplazada ha presentado el Informe 98-2007-DPJ-GL-ONP (f. 34), suscrito por el representante del Convenio MININTER/ONP, en el que se expresa que revisadas las 267 solicitudes relacionadas con el empleador *Julio Massa Sánchez* y *José Daniel Massa Sánchez* Hacienda Cordero Alto, se concluye que se basan en las liquidaciones de beneficios sociales y declaraciones juradas de los empleadores fraudulentas al haberse probado que la persona *Julio Massa Sánchez* no existe y que el documento nacional de identidad consignado en los documentos presentados corresponde a otra persona, mientras que con la persona *José Daniel Massa Sánchez*, no se ha tenido ningún vínculo laboral.
- 2.3.13. No obstante el informe en cuestión, se advierte que la emplazada no ha motivado correctamente la resolución impugnada, pues a lo largo del proceso no ha presentado el Anexo 1, ni el expediente administrativo ni la documentación que acredite que la recurrente se encuentre comprendida en dicho Anexo, a fin de verificar si la pensión de la demandante se encuentra comprendida en el procedimiento de fiscalización posterior y si la pensión de jubilación que se ha procedido a suspender se sustenta en aportaciones generadas en los empleadores cuestionados.
- 2.3.14. En orden a lo indicado, 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".



. 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 omite precisar cuáles son y en qué consisten las irregularidades o actos delictivos que se habrían cometido en el procedimiento administrativo del demandante, y cuáles los medios probatorios que los acreditan.



- 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 diciembre 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 la accionante presentó en sede administrativa son adulterados.
- 2.3.17. Siendo así, se concluye que la resolución cuestionada vulnera el derecho al debido procedimiento administrativo.
- 3. Sobre la afectación del derecho a la pensión (artículo 11 de la Constitución)

3.3.1. Argumentos de la demandante

La demandante señala que al privarse injustificadamente de percibir el ingreso que le sirve para su subsistencia, se ha vulnerado su derecho a la pensión.

3.3.2. Argumentos de la demandada

La emplazada sostiene que no se ha vulnerado el derecho a la pensión de la 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.

Manifiesta que, inicialmente, corresponde suspender los efectos del acto administrativo que contiene una infracción penal, motivo por el cual la demanda debe ser declarada infundada.

3.3.3. Consideraciones del Tribungí 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 a propósito del contenido esencial y la estructura de los derechos fundamentales, este Colegiado delimitó los lineamientos jurídicos que permitirán ubicar las pretensiones que, por pertenecer al contenido esencial dicho derecho fundamental o estar directamente relacionadas a él, merecen protección a través del proceso de amparo.

Así, en el literal b) del mismo fundamento, se precisó que "forma parte del



EXP. N.º 2816-2

EXP. N.º 2816-2012-PA/TC LIMA ISABEL ARAUJO VÁSQUEZ

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, conforme se ha detallado en el numeral 2.3.11 que antecede, luego de un proceso de fiscalización realizado por la entidad previsional, se ha determinado que la demandante no reúne el mínimo de años de aportaciones al no haberse podido ratificar aquellas que inicialmente se validaron con el empleador *Julio Massa Sánchez*, motivo por el que se decide suspender el pago de la pensión a fin de comprobar la falsedad, adulteración o irregularidad de la información que sirvió de sustento para el reconocimiento de la pensión de jubilación (artículo 2 de la Resolución 3608-2007-ONP/DP/DL19990).
- 3.3.3. Como se advierte, la resolución administrativa cuestionada, contraviene las obligaciones reseñadas en los numerales 2.3.16 y 2.3.17 supra, pues en contraposición a lo señalado, del tenor de lo establecido en el artículo 2 de la Resolución 3608-2007-ONP/DP/DL19990, se concluye que la motivación es insuficiente y está sustentada en términos genéricos, razón por la cual carece de validez. Y es así, considerando que se ha establecido que la suspensión solo procede a condición de que la ONP compruebe la ilegalidad de la documentación presentada por la pensiónista, mientras que, en este caso, es con la decisión de suspensión de pago de la pensión que se ordena comprobar la falsedad de la información.
- 3.3.4. Así las cosas, se concluye que se ha vulnerado el derecho a la pensión de la demandante.

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

V.,



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 3608-2007-ONP/DP/DL19990.
- 2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración; ordena que la demandada cumpla con restituir la pensión de jubilación de la accionante y con pagar las prestaciones pensionarias 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 notifiquese.

SS.

BEAUMONT CALLIRGOS MESÍA RAMÍREZ CALLE HAYEN

Lo que certifico

CTOR AND RES ALZAMORA CARDENAS SECRETAÇÃO RELATOR