EXP. N.° 03121-2012-PA/TC
PIURA
VICTORIA SUÁREZ MAZA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Victoria Suárez Maza contra la resolución expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, de fojas 68, su fecha 18 de junio 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 836-2010-ONP/DSO.SI/DL19990, del 2 de junio de 2010; y que, en consecuencia, se prosiga con el pago de la pensión de jubilación adelantada que venía percibiendo en virtud de la Resolución 91832-2005-ONP/DC/DL19990. Asimismo, solicita el pago de las pensiones devengadas y los intereses legales, más costos

Considera que se han vulnerado sus derechos constitucionales al debido proceso y a la pensión porque se ha decidido suspender el pago de su pensión, luego de que, por el transcurso del tiempo, el acto de otorgamiento había quedado consentido. Señala que la suspensión de los efectos de actos administrativos que hayan reconocido derechos pensionarios solo procede en los casos en que el reconocimiento haya sido provisional o cuando aún no se ha alcanzado la autoridad de cosa decidida, supuestos que no corresponden a su situación.

La ONP contesta la demanda manifestando que ha procedido a suspender el pago de la pensión de la demandante debido a que el resultado del proceso de fiscalización posterior, determinó que existe irregularidad en la documentación que sustentó su positiva calificación.

El Segundo Juzgado Civil de Piura, con fecha 30 de noviembre de 2011, declara infundada la demanda, considerando que el informe grafotécnico presentado por la emplazada demuestra la irregularidad de la documentación en que se funda el otorgamiento de la pensión de la demandante.

La Sala Superior competente confirma la apelada por similar fundamento.

FUNDAMENTOS

1. Delimitación del petitorio

La recurrente interpone demanda de amparo contra la ONP, con el objeto de que se declare nula la Resolución 836-2010-ONP/DSO.SI/DL19990; y que, en consecuencia, se prosiga con el pago de la pensión de jubilación adelantada que venía percibiendo en virtud de la Resolución 91832-2005-ONP/DC/DL19990. Asimismo, solicita el pago de las pensiones devengadas y los intereses legales, más costos

Considera que se han vulnerado sus derechos constitucionales al debido proceso y a la pensión, porque la suspensión de los efectos de actos administrativos que hayan reconocido derechos pensionarios, solo procede en los casos en que el reconocimiento haya sido provisional o cuando aún no se ha alcanzado la autoridad de cosa decidida, supuestos que no corresponden a su situación.

Importa precisar que se trataría de un caso de suspensión de pago de la pensión, para el cual no están previstos plazos prescriptorios; 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 y a la defensa, a partir de los señalado en el fundamento 107 de la STC 00050-2004-AI/TC y otros acumulados, que 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.

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

2.1 Argumentos de la demandante

Sostiene que la suspensión de los efectos de actos administrativos que hayan reconocido derechos pensionarios, solo procede en los casos en que el reconocimiento haya sido provisional o cuando aún no se ha alcanzado la autoridad de cosa decidida, supuestos que, como no corresponden a su situación, lesionan su derecho constitucional al debido proceso.

2.2 Argumentos de la demandada

Manifiesta que el resultado del proceso de fiscalización posterior, determinó que existe irregularidad en la documentación que sustentó la pensión de la recurrente, tal como consta en el Informe Grafotécnico 092-A-2008-GO.CD/ONP (f. 23).

2.3 Consideraciones del Tribunal Constitucional

2.3.1. El derecho constitucional al debido proceso tipificado en la Constitución Política de 1993 establece, en el inciso 3) del artículo 139 que: *"Son principios y derechos de la función jurisdiccional*: (...) 3) *La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional*".

Dicha disposición constitucional es aplicable a todo proceso en general, por lo que constituye *también un principio y un derecho del proceso administrativo.*

2.3.2. Al respecto, con relación al debido proceso en sede administrativa, este Tribunal en la STC 4289-2004-AA/TC, ha expresado en los fundamentos 2 y 3, respectivamente, que *"(...) el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. ..."*; y que *"El derecho al debido proceso y los derechos que contiene son invocables y, por lo 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.)"* (subrayado agregado).

Posteriormente, en lo que se refiere al contenido constitucional del derecho al debido proceso este Colegiado, ha establecido en la STC 0023-2005-AI/TC, fundamento 43 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 fundamento 48 que *: "(...) este contenido 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*" (subrayado agregado).

2.3.3. Importa señalar que este Tribunal ha precisado que el derecho al debido proceso comprende, a su vez, un conjunto de derechos constitucionales que forman parte de su estándar mínimo, entre los cuales se encuentra el derecho a la motivación. Así, en el presente caso, especial relevancia adquiere confirmar si se ha respetado el derecho a la motivación, como parte integrante del derecho al debido procedimiento administrativo.

2.3.4. En lo que refiere a la motivación de los actos administrativos, este Colegiado en la STC 2192-2004-AA/TC ha señalado que: "*La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático de derecho, que se define en los artículos 3° y 43° de la Constitución como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. En el Estado constitucional democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso*".

2.3.5. A su vez este Tribunal ha tenido oportunidad de expresar su posición en la STC 00091-2005-PA/TC, fundamento jurídico 9, párrafos 3 y 5 al 8; criterio reiterado en las STC 294-2005-PA/TC, 5514-2005-PA/TC, entre otras, en los siguientes términos: *"El 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".

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"*.

2.3.6. Sobre el particular, el inciso 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, prescribe que el debido procedimiento administrativo es uno de los principios del procedimiento administrativo. En atención a éste, 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…*". (subrayado agregado)

2.3.7. 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).

2.3.8. 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.*

2.3.9. 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".*

2.3.10. 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 realza 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.

2.3.11. El procedimiento de fiscalización posterior se encuentra regulado en el artículo 32 de la Ley 27444, precisándose su pertinencia en el numerales 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.

2.3.12. 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.

2.3.13. Así, en materia previsional, conforme a las normas que regulan los requisitos indispensables para el reconocimiento del derecho pensionario, la ONP está facultada para suspender el pago de las pensiones obtenidas fraudulentamente, toda vez que continuar con el pago 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.

2.3.14. Por su parte, cabe precisar que el artículo 3.14 de la Ley 28532, ha establecido como una de las funciones de la ONP "*Efectuar las acciones de fiscalización que sean necesarias, con relación a los derechos pensionarios en los sistemas a su cargo, para garantizar su otorgamiento con arreglo a ley*" (subrayado agregado). A su vez, el artículo 32.1, en concordancia con el artículo IV, inciso 1.16 de la Ley 27444, establece que la entidad ante la que se ha realizado un procedimiento de aprobación automática o evaluación previa, por la fiscalización posterior, 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 consiguiente, en caso de que existan indicios razonables de acceso ilegal a la prestación pensionaria, la ONP está obligada a investigar a fin de determinar o comprobar si efectivamente existió fraude para acceder a ésta, e iniciar las acciones legales correspondientes, en caso de que la información presentada no sea veraz.

2.3.15. 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 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.

2.3.16. 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.

2.3.17. 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: "*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*" (subrayado agregado).

2.3.18. En el presente caso, es de verse de la Resolución 836-2010-ONP/DSO.SI/DL19990 (f. 4), que la ONP suspendió el pago de la pensión de jubilación adelantada de la recurrente debido a que, mediante el Informe Grafotécnico 092-A-2008-GO.CD/ONP, de fecha 3 de abril de 2008, evacuado a propósito del procedimiento de fiscalización posterior a que fue sometido el expediente administrativo de otorgamiento de pensión de la asegurada, se ha determinado que existe irregularidad en las hojas denominadas "Indemnización por Años de Servicio y Liquidación de Beneficios Sociales".

2.3.19. Para corroborar lo señalado en la resolución antes mencionada la emplazada ha presentado el Informe Grafotécnico 092-A-2008-GO.CD/ONP (f. 23 a 26), en el que se aprecia que los documentos correspondientes a los supuestos empleadores *Hacienda Tambogrande* (certificación e indemnización por años de servicios), *C.A.T. Miguel Grau Ltda. 89 CP2* (certificación y liquidación de beneficios sociales) y *CAP San Martín Ltda. 90* (certificación liquidación de beneficios sociales y la declaración jurada del empleador), han sido tratados artificialmente para darles una apariencia de envejecimiento; y que no corresponde a la firma autenticada de su titular aquella consignada en los documentos que habría expedido *CAP San Martín Ltda. 90.*

2.3.20. Por lo tanto, se concluye que la suspensión de la pensión de jubilación de la demandante obedece a la probada existencia de irregularidades en la documentación que sustenta su derecho, lo que no configura un accionar arbitrario de la Administración.

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

3.1 Argumentos de la demandante

Señala que se le ha privado del derecho a la pensión cuando éste es incuestionable, por haber quedado consentida la resolución que la reconoce como pensionista.

3.2 Argumentos de la demandada

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.

3.3 Consideraciones del Tribunal Constitucional

3.3.1. En el fundamento 32 de la STC 1417-2005-PA/TC, este Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho a la pensión: "*Tiene la naturaleza de derecho social -de contenido económico-. Surgido históricamente en el tránsito del Estado liberal al Estado social de Derecho, impone a los poderes públicos la obligación de proporcionar las prestaciones adecuadas a las personas en función a criterios y requisitos determinados legislativamente, para subvenir sus necesidades vitales y satisfacer los estándares de la 'procura existencial'. De esta forma se supera la visión tradicional que suponía distintos niveles de protección entre los derechos civiles, políticos, sociales y económicos, atendiendo al principio de indivisibilidad de los derechos fundamentales y a que cada uno formaba un complejo de obligaciones de respeto y protección -negativas- y de garantía y promoción -positivas- por parte del Estado.*" (STC 0050-2004-AI , 0051-2004-AI / 0004-2005-AI, 0007-2005-AI, 0009-2005-AI, acumulados, fundamento 74).

3.3.2. Por su parte, en lo que se refiere a no ser privado de modo arbitrario e injustificado de la pensión, este Colegiado, en el fundamento 107 de la STC 00050-2004-AI/TC y otros acumulados, ha precisado que: "(...) *en concordancia con el principio de dignidad humana y con valores superiores como la igualdad y solidaridad, además de los derechos fundamentales a la vida y al bienestar, se puede inferir que la Constitución de 1993 reconoce el derecho fundamental a la pensión, el cual adquiere relevancia porque asegura a las personas llevar una vida en condiciones de dignidad e igualdad.*
El contenido esencial del derecho fundamental a la pensión está constituido por tres elementos, a saber:

- *el derecho de acceso a una pensión;*
- *el derecho a no ser privado arbitrariamente de ella; y,*
- *el derecho a una pensión mínima vital.*

Mediante el derecho fundamental a la pensión, la Constitución de 1993 garantiza el acceso de las personas a una pensión que les permita llevar una vida en condiciones de dignidad. Este derecho fundamental también comporta el derecho de las personas a no ser privadas de modo arbitrario e injustificado de la pensión; de ahí que corresponda garantizar, frente a la privación arbitraria e irrazonable, el goce de este derecho...".

3.3.3. En el presente caso se tiene que, como resultado del proceso de fiscalización posterior, se emite la Resolución 836-2010-ONP/DSO.SI/DL19990, que ordena suspender el pago de la pensión de jubilación adelantada de la recurrente, al haberse constatado irregularidad en la documentación que sirvió de sustento para otorgarle el referido derecho pensionario.

3.3.4. Así las cosas, se concluye que el accionar de la ONP no ha sido arbitrario, por lo que no se ha vulnerado el derecho a la pensión de la demandante.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda, por no haberse acreditado la vulneración de los derechos al debido proceso y a la pensión.

BEAUMONT CALLIRGOS
MESÍA RAMÍREZ
ETO CRUZ

Lo que certifico:

VÍCTOR ANDRÉS ALZAMORA CÁRDENAS
SECRETARIO RELATOR