



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SALA I	
FOJAS	21



EXP. N.º 05254-2011-PA/TC

ICA

MELQUIADES SABINO APARCANA

HERNÁNDEZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 13 días del mes de julio 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 Melquiades Sabino Aparcana Hernández contra la sentencia expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Ica, de fojas 116, su fecha 19 de setiembre de 2011, que declara infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), con el objeto de que se declare inaplicable la Resolución 417-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990, del 17 de marzo de 2011; y que, en consecuencia, se le restituya el pago de la pensión de jubilación que venía percibiendo ordenado en la Resolución 44273-2005-ONP/DC/DL 19990, de 23 de mayo de 2005. Asimismo, solicita el pago de las pensiones devengadas, los intereses legales y los costos procesales.

La ONP contesta la demanda y solicita que se la declare infundada, argumentando que la resolución administrativa que declara la nulidad se basa en indicios razonables de comisión de ilícito penal, lo que determina su legalidad al configurarse los supuestos previstos en los numerales 1 y 4 del artículo 10 de la Ley 27444.

El Tercer Juzgado Civil de Ica, con fecha 27 de junio de 2011, declara fundada la demanda, por estimar que si bien la emplazada tiene la facultad de calificación y suspensión de la pensión, debe ejercerla conforme lo establecen las normas pertinentes y dentro de los plazos que fija la norma.

La Sala Superior competente revoca la apelada y reformándola declara infundada la demanda, por considerar que la suspensión de la pensión se fundamenta en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SALA I	
FOJAS	22



EXP. N.º 05254-2011-PA/TC

ICA

MELQUIADES SABINO APARCANA

HERNÁNDEZ

la existencia de indicios razonables de adulteración en la documentación.

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 37 de la STC 01417-2005-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. Siendo que el demandante pretende la reactivación de su pensión de jubilación cuestionando la resolución que declara la suspensión del pago, corresponde efectuar su evaluación en atención a lo expuesto.

La motivación de los actos administrativos

4. Este Tribunal ha establecido su posición respecto a la motivación de los actos administrativos, declarando 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SALA 1	
FOJAS	23



EXP. N.º 05254-2011-PA/TC

ICA

MELQUIADES SABINO APARCANA

HERNÁNDEZ

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, 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 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 (...)".*
6. 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*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05254-2011-PA/TC

ICA

MELQUIADES SABINO APARCANA

HERNÁNDEZ

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" (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 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"*.
9. Si la causa de suspensión del pago de la pensión estuviera referida a documentos que sustentan requisitos de acceso, tales como las 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, cuestionar su validez.
10. 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 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 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SALA I	
FOJAS	25



EXP. N.º 05254-2011-PA/TC

ICA

MELQUIADES SABINO APARCANA

HERNÁNDEZ

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 que hemos 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. 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*”.
14. Cabe señalar que el artículo 3.14 de la Ley 28532 ha establecido la ONP está facultada para 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 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, 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 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.
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 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SALA I	
FOJAS	26



EXP. N.º 05254-2011-PA/TC

ICA

MELQUIADES SABINO APARCANA

HERNÁNDEZ

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 efectuar el control constitucional de su actuación.

Análisis del caso concreto

16. De la copia legalizada de la Resolución 44273-2005-ONP/DC/DL 19990, del 23 de mayo de 2005 (f. 3), se desprende que al demandante se le otorgó pensión de jubilación adelantada conforme al Decreto Ley 19990, a partir del 10 de diciembre de 1998.
17. De otro lado de la copia legalizada de la Resolución 417-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990 (f. 5), se advierte 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 y según consigna dicho acto resolutivo se emitió el Informe Grafotécnico 185-2008-SAACI/ONP, que concluye haciendo notar la existencia de indicios razonables de adulteración en la liquidación de beneficios sociales atribuida a la Cooperativa Agraria de Trabajadores Cabildo Ltda., luego de efectuar el análisis comparativo con la ayuda de instrumental óptico con otros documentos presuntamente emitidos por otras organizaciones como Negociación Agrícola Santa Isabel- Hacienda Chiquerillo, Cooperativa Agraria de Trabajadores José de la Torre Ugarte y otras más, sin aportar en el presente expediente documentación que permita corroborar el contenido del pronunciamiento administrativo.
18. En orden a lo indicado, y siguiendo el criterio recaído en la STC 086-2011-PA/TC (fundamento 6), aplicable *mutatis mutandi* 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”*.
19. Tal como se advierte, aun cuando pareciera que la emplazada ha motivado de manera concreta la resolución impugnada, concluye, sobre la base de los resultados



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05254-2011-PA/TC

ICA

MELQUIADES SABINO APARCANA

HERNÁNDEZ

de un informe grafotécnico, que los documentos que presuntamente corresponden al actor, a partir de los cuales se le otorgó la pensión de jubilación, han sido materia de adulteración o falsificación; de esta manera ha vulnerado el derecho a la motivación de los actos administrativos, puesto que no ha presentado los documentos que califican de irregulares ni el informe grafotécnico en el cual sustenta su decisión.

20. Por lo tanto la resolución cuestionada resulta arbitraria, por cuanto se basa en afirmaciones que no han sido contrastadas documentalmente para decretar la suspensión de la pensión del actor, pues desde la suspensión de la pensión hasta la fecha no se ha acreditado la falsedad o adulteración de los documentos que sustentaron el otorgamiento de la pensión del demandante.
21. Consecuentemente verificándose la vulneración del derecho a la motivación de las resoluciones administrativas y, por conexidad, 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,

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda porque se ha acreditado la vulneración de los derechos a la pensión y a la motivación de las resoluciones administrativas; en consecuencia, **NULA** la Resolución 417-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, ordena a la ONP que cumpla con restituir el pago de la pensión de jubilación del demandante, desde el mes de mayo 2011, conforme a los fundamentos de la presente sentencia, con el abono de las pensiones generadas, los intereses legales y los costos procesales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

URVIOLA HANI
VERGARA GOTELLI
CALLE HAYEN

Lo que certifico:

VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR