EXP. N.° 01590-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
QUITERIO GASTULO DE LA CRUZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 15 días del mes de marzo de 2010, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Mesía Ramírez, Beaumont Callirgos y Eto Cruz, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Quiterio Gastulo de la Cruz contra la sentencia expedida por la Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, de fojas 237, su fecha 21 de enero de 2009, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 25 de enero de 2008, el recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), solicitando que se declare inaplicable la Resolución 4702-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 6 de diciembre de 2007, que suspendió el pago de la pensión de jubilación que venía percibiendo en virtud de la Resolución 55505-2004-ONP/DC/DL 19990, del 6 de agosto de 2004; y que, en consecuencia, se le restituya el pago de su pensión, más el pago de intereses, costas y costos. Manifiesta que la suspensión de su pensión se basó en indicios y/o evidencias, sin haberse probado fehacientemente la falsedad de los documentos que presentó para tramitar su pensión.

La emplazada contesta la demanda solicitando que se la declare improcedente, alegando que la suspensión de pago de la pensión del recurrente se efectuó en estricta observancia de las facultades que la ley le otorga.

El Juzgado Mixto de Motupe, con fecha 15 de setiembre de 2008, declaró improcedente la demanda, en aplicación de los incisos 2) y 4) del artículo 5 del Código Procesal Constitucional.

La Sala Superior competente confirmó la apelada, por considerar que el proceso de amparo carece de estación probatoria para conocer la controversia planteada, y que el proceso contencioso administrativo es la vía idónea para tramitar su pretensión.

FUNDAMENTOS

1. De acuerdo con lo dispuesto por el fundamento 107 de la STC 00050-2004-PI/TC y otros acumulados, el derecho a no ser privado arbitrariamente de la pensión se constituye como un elemento del contenido esencial de este derecho, el cual encuentra protección a través del proceso de amparo de acuerdo a 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 que resultan necesarias para su goce; se concluye que aquellas limitaciones o restricciones temporales o permanentes a su ejercicio deben encontrar debido sustento legal, así como una argumentación suficiente y razonable, para efectos de evitar la arbitrariedad en la intervención de este derecho.

§ Delimitación del petitorio

3. La pretensión del demandante se encuentra dirigida a obtener la reactivación de su pensión de jubilación cuestionando la resolución que declara la suspensión de su pago, por lo que corresponde efectuar la evaluación del caso concreto en atención a lo antes precitado.

§ Análisis de la controversia

4. El recurrente alega que la emplazada ha vulnerado sus derechos constitucionales a la pensión y al debido procedimiento administrativo, dado que sin debida motivación se ha procedido a suspender el pago de la pensión de jubilación que percibía.

La motivación de los actos administrativos

5. Este Tribunal ha tenido oportunidad de expresar su posición respecto a la motivación de los actos administrativos, 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.° 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo." [1]

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."

6. Por tanto, la motivación de los actos administrativos constituye una garantía constitucional del administrado que busca evitar la arbitrariedad de la Administración al emitirlos. 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 éste, 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* (...).

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*

[1] STC 00091-2005-PA, fundamento 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en STC 294-2005-PA, STC 5514-2005-PA, entre otras.

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).

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.*

9. Por último 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 L*as 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.*

Suspensión de pensiones

10. Cuando la causa de suspensión del pago de la pensión estuviera referida a documentos que sustentan los requisitos de acceso, como son 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, su cuestionamiento de validez.

11. 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 determinación de las responsabilidades correspondientes.

12. Obviamente, la consecuencia inmediata y lógica, previa a la declaración de nulidad del acto administrativo, es la suspensión de sus efectos, dado que lo contrario sería aceptar que, pese a comprobar la existencia de ilícito o fraude en la obtención de un

derecho, la Administración se encontraría obligada mantenerlo mientras se obtenga la nulidad.

13. 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 se ha referido, 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 tendientes a declarar la nulidad de la resolución administrativa que reconoció un derecho fundado en documentos fraudulentos.

14. Es en este sentido que este Tribunal se ha pronunciado en la STC 1254-2004-PA/TC, cuando sostuvo que: "*la alegación de poseer derechos adquiridos presupone que éstos hayan sido obtenidos conforme a ley, toda vez que el error no genera derechos; por consiguiente, cualquier otra opinión vertida con anterioridad en que se haya estimado la prevalencia de la cosa decidida, sobre el derecho legalmente adquirido, queda sustituida por los fundamentos precedentes*".

15. Cabe señalar que el artículo 3.14) de la Ley 28532 ha establecido como obligación de la ONP 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, 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 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.

16. Siendo así, si la ONP decide suspender el pago de la pensión, la resolución administrativa que al efecto se expida debe establecer certeramente que uno o más documentos que sustentan el derecho a la pensión son fraudulentos; 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 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 efectuar el control constitucional de su actuación.

§ Análisis del caso

17. De la Resolución 55505-2004-ONP/DC/DL 19990, del 6 de agosto de 2004 (fojas 2), se evidencia que el demandante venía percibiendo una pensión de jubilación reducida por haber acreditado los requisitos necesarios para acceder a dicha prestación económica.

18. Consta de la Resolución 4702-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 6 de diciembre de 2007 (fojas 7), que se suspendió el pago de la pensión del recurrente sobre la base de lo establecido en el Informe 352-2007-GO.DC/ONP, de fecha 5 de diciembre de 2007, en el que se concluyó que "*las personas mencionadas en el Anexo N.º 1 de la Resolución [7660-2007–GO/ONP, del 6 de diciembre de 2007], se ha podido concluir de la pericia grafotécnica, que existen suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada con el fin de obtener la pensión de jubilación, asociada a los empleadores [...], Comisión de Administración de Adjudiciación Provisional Cerco Quemado [...]. Que, sobre la base de lo establecido en los considerandos precedentes y* ***de la revisión del expediente administrativo se evidencia que existe información y/o documentación con indicios de falsedad o adulteración relacionada con el empleador COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE ADJUDICIACIÓN PROVISIONAL CERCO QUEMADO, la misma que sirvió de sustento para obtener la pensión de jubilación solicitada por el administrado*** *a quien se le suspende el pago de la mencionada prestación mediante el presente acto, y con la que se viene causando perjuicio a los recursos económicos del Sistema Nacional de Pensiones [...]*" (sic).

19. Como es de verse, la motivación ofrecida por la resolución cuestionada resulta genérica e imprecisa, pues aun cuando se sustenta sobre la base de un informe técnico, dicho acto administrativo no identifica cuáles serían los documentos que el demandante habría presentado y que contendrían las aludidas irregularidades que ocasionaron la suspensión de la pensión de jubilación que venía gozando.

20. Asimismo, cabe precisar que la suspensión viene a ser una medida administrativa de carácter temporal destinada a suspender el despliegue de los efectos de un acto administrativo –el cual permanece vigente hasta su declaratoria de nulidad administrativa o judicial–, situación que en el presente caso opera desde diciembre

de 2007 –según fluye de fojas 7 vuelta–, sin que hasta la fecha de emisión de la presente sentencia se haya emitido un informe final en el que se afirme que se ha comprobado que los documentos que el accionante presentó en sede administrativa, son adulterados.

21. Consecuentemente, se ha acreditado la vulneración de los derechos a la motivación de los actos administrativos y 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 a la pensión y a la motivación de los actos administrativos; en consecuencia, **NULA** la Resolución 4702-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 6 de diciembre de 2007.

2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho a la pensión, se ordena a la ONP que restituya el pago de la pensión de jubilación del demandante, con el abono de las pensiones dejadas de percibir desde diciembre de 2007, en el plazo de dos días hábiles, más los intereses legales correspondientes y costos del proceso.

3. **EXHORTAR** a la ONP a investigar en un plazo razonable todos los casos que existan indicios de adulteración de documentos, a fin determinar fehacientemente si existió fraude en el acceso a la pensión.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MESÍA RAMÍREZ
BEAUMONT CALLIRGOS
ETO CRUZ

Lo que certifico:

DR. VICTOR ANDRES ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR

EXP. N.° 01590-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
QUITERIO GASTULO DE LA CRUZ

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO BEAUMONT CALLIRGOS

Con el debido respeto por el voto en mayoría que suscribo en su integridad, considero oportuno señalar que en los supuestos de suspensión de pensión, sea de invalidez o de jubilación, derivada de un cuestionamiento a los documentos que sustentan los requisitos de acceso, como por ejemplo los aportes efectuados al sistema público, no resulta pertinente respaldar la facultad de la Administración de revisar sus propios actos en el criterio recaído en el expediente 01254-2004-AA referido a que el error no genera derecho en caso de los derechos adquiridos del Decreto Ley 20530. En tal sentido, reafirmo la jurisprudencia de este Tribunal recaída en las SSTC 09358-2004-PA y 03472-2007-PA respecto a la motivación de las resoluciones administrativas que suspenden derechos pensionarios.

Por lo indicado, mi voto es porque se declare **FUNDADA** la demanda.

S.

BEAUMONT CALLIRGOS

Lo que certifico:

DR. VICTOR ANDRES ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR