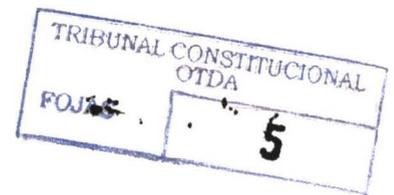




TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02597-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
CESÁREO MURO RAMOS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, al 29 día del mes de abril 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 Cesáreo Muro Ramos contra la sentencia expedida por la Sala de Derecho Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, de fojas 59, su fecha 25 de marzo de 2009, que declaró improcedente 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 4726-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 6 de diciembre de 2007, que suspendió el pago de su pensión del régimen especial de jubilación; y que, en consecuencia, se restituya la pensión que se le otorgó mediante Resolución 26825-2004-ONP/DC/DL 19990, de conformidad con el Decreto Ley 19990, con el pago de intereses legales, costas y costos del proceso.

El Juzgado Mixto de Motupe, con fecha 25 de julio de 2008, declara improcedente, *in limine*, la demanda, considerando que el derecho constitucional presuntamente vulnerado tiene igual satisfacción mediante la vía contencioso administrativa.

La Sala Superior confirma la apelada, por similares fundamentos.

FUNDAMENTOS

Con relación al rechazo liminar

1. La demanda de autos ha sido rechazada liminarmente en primera instancia, por considerarse que la pretensión demandada se encuentra comprendida en el supuesto de improcedencia establecido en el inciso 2) del artículo 5 del Código Procesal Constitucional, es decir, que existen vías procedimentales específicas, igualmente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

satisfactorias, para la protección del derecho presuntamente vulnerado o amenazado.

2. Sobre el particular, debe señalarse que 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.
3. Por tal motivo, y habiéndose puesto en conocimiento de la emplazada el recurso de apelación interpuesto contra la resolución que rechazó liminarmente la demanda, conforme lo dispone el artículo 47 del Código Procesal Constitucional, este Tribunal considera que en atención a los principios de economía y celeridad procesal, puede analizarse el fondo de la cuestión controvertida, pues se encuentra garantizado el derecho de defensa de la emplazada.

& Delimitación del petitorio

4. La pretensión del demandante se encuentra dirigida a obtener la reactivación de su pensión de invalidez cuestionando la resolución que declara la suspensión del pago de su pensión, por lo que corresponde efectuar la evaluación del caso concreto en atención a lo antes precitado.
5. Al efecto se debe tener 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.

& Análisis de la controversia

6. 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 invalidez que percibía.

La motivación de los actos administrativos

7. Este Tribunal ha tenido oportunidad de expresar su posición respecto a la motivación de los actos administrativos, considerando que:

“[...]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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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.”^[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.”

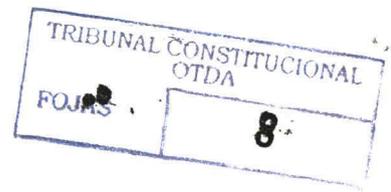
8. Por tanto, la motivación de los actos administrativos constituye una garantía constitucional del administrado que busca evitar la arbitrariedad de la Administración al emitir actos administrativos. En ese sentido, la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en el artículo IV del Título Preliminar establece que el debido procedimiento es uno de los principios del procedimiento administrativo. En atención a 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 (...).*

9. A su turno, los artículos 3.4, 6.1, 6.2, y 6.3, señalan, respectivamente, que para su

^[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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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).*

10. 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.*
11. 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 *Las autoridades y personal al servicio de las entidades, independientemente de su régimen laboral o contractual, incurrir 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 las pensiones

12. Cuando la causa de suspensión del pago de la pensión estuviera referida a documentos que sustentan otros requisitos de acceso, al efecto 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.
13. 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



14. 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.
15. 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.
16. 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.
17. 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 o tienen 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 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
OTDA
FOJAS 10

& Análisis del caso

18. De la Resolución 26825-2004-ONP/DC/DL 19990, de fecha 19 de abril de 2004 (f. 2), se evidencia que al demandante se otorgó la pensión del régimen especial de jubilación a partir del 8 de enero de 1990, por haber acreditado 6 años completos de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones.

19. Consta de la Resolución 4726-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 6 de diciembre de 2007 (f. 9), que se suspendió la pensión de invalidez porque mediante el Informe 352-2007-GO.DC/ONP de fecha 5 de diciembre de 2007, la División de Calificaciones de la Gerencia de Operaciones comunicó que de las investigaciones y verificaciones basadas en el principio de privilegio de controles posteriores, numeral 1.16 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley 27444-Ley de Procedimiento Administrativo General, realizadas en los expedientes administrativos de las personas mencionadas en el Anexo 1 de la Resolución de vista, se ha podido concluir que existen suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada con el fin de obtener la pensión de jubilación.

20. Como es de verse, la motivación ofrecida por la resolución cuestionada resulta genérica e imprecisa, pues aun cuando se remite a un informe técnico para justificar la suspensión del pago de la pensión, el acto administrativo no identifica cuáles serían los documentos con irregularidades que el demandante habría presentado.

21. Cabe precisar que desde la suspensión de la pensión hasta la expedición de la presente sentencia la emplazada no ha presentado medio probatorio alguno que determine o compruebe la adulteración de los documentos y/o información con los que el recurrente solicitó y obtuvo pensión de jubilación del régimen especial.

22. 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 del derecho a la pensión; en consecuencia, **NULA** la Resolución 4726-2007-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 del régimen especial del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
OTDA
FOJAS 11



EXP. N.º 02597-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
CESÁREO MURO RAMOS

demandante, con el abono de las pensiones dejadas de percibir desde la emisión 200801, 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 en los que existan indicios de adulteración de documentos, a fin de 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. VÍCTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR