



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04772-2009-PA/TC  
ICA  
MARÍA VICTORIA MUÑOZ  
DE HUAMÁN

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 17 días del mes de junio 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 doña María Victoria Muñoz de Huamán contra la sentencia expedida por la Primera Sala Mixta Descentralizada de Chíncha de la Corte Superior de Justicia de Ica, de fojas 74, su fecha 30 de julio de 2009, que declaró improcedente la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

Con fecha 24 de febrero de 2009, la recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), solicitando que se declare inaplicable la Resolución 664-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 24 de Junio de 2008, que suspendió el pago de su pensión de jubilación adelantada, y que, en consecuencia, se restituya la pensión que se le otorgó mediante Resolución 5948-2005-ONP/DC/DL 19990, de conformidad con el Decreto Ley 19990, con el abono de devengados, intereses y costos. Sostiene que la suspensión ha vulnerado sus derechos a la pensión y a la debida motivación de los actos de la Administración, pues la emplazada nunca le notificó previamente las faltas o cargos imputables con respecto a una posible presentación de documentación adulterada.

El Juzgado Civil de Vacaciones de Chíncha, con fecha 25 de febrero de 2009, declaró improcedente liminarmente la demanda por carecer de competencia territorial para su conocimiento, pues de acuerdo con el domicilio principal de la accionante, correspondía tramitarse la demanda en Pisco.

La Sala Superior competente confirmó la apelada, por el mismo fundamento.

### FUNDAMENTOS

1. De acuerdo con lo dispuesto por el fundamento 107 de la STC 00050-2004-PA/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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04772-2009-PA/TC  
ICA  
MARÍA VICTORIA MUÑOZ  
DE HUAMÁN

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 de la demandante se encuentra dirigida a obtener la reactivación de su pensión de jubilación adelantada cuestionando la Resolución que declara la suspensión del pago; corresponde, entonces, efectuar la evaluación del caso concreto en atención a lo antes precitado.

### § Cuestión preliminar

4. En primer lugar, se impone analizar la incompetencia territorial que las instancias judiciales precedentes han argüido como causal de improcedencia para rechazar la presente demanda. Al respecto, el *a quo* y el *ad quem* han sostenido que la demanda debió ser presentada en la jurisdicción donde se produjo la afectación del derecho o donde tiene su domicilio principal el afectado, a elección del demandante, en atención a lo dispuesto por el artículo 51 del Código Procesal Constitucional (CPCConst.) y teniendo en cuenta el principio al juez natural, por lo que correspondía llevarse a cabo el trámite de su demanda en la ciudad de Lima o Pisco.
5. En el presente caso, se advierte que de acuerdo con lo que se consigna en su Documento Nacional de Identidad de fojas 1, la demandante tiene por domicilio real la Provincia de Pisco (Ica) desde el 16 de julio de 2004 (fecha de emisión del citado documento), situación que evidencia su condición de damnificada del terremoto que asoló a la Provincia de Pisco el 15 de agosto de 2007.
6. Teniendo en cuenta que los procesos constitucionales tienen por finalidad esencial garantizar la primacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos fundamentales, restituyendo las cosas al estado anterior de la violación del derecho, y que corresponde al Juez y al Tribunal Constitucional adecuar las formalidades procesales a los citados fines (artículo II, III y 1 del CPCConst.), en el presente caso, en atención a la condición especial de la demandante detallada *supra*, no puede



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04772-2009-PA/TC  
ICA  
MARÍA VICTORIA MUÑOZ  
DE HUAMÁN

exigírsele el cambio de su domicilio real para efectos de determinar la competencia territorial en el trámite de su demanda, debido a que ello le conllevaría la pérdida de los beneficios que el Estado ha dispuesto para dicho sector poblacional, así como tampoco podría exigírsele su traslado a la ciudad de Lima para afrontar dicho trámite, pues ello implicaría gastos económicos que por su actual condición de damnificada y no pensionista, no podrían ser afrontados por ella, más aún cuando, según a fojas 88 y como lo acredita con la partida de nacimiento y recibo de luz de fojas 80 y 81, la demandante actualmente se encuentra residiendo en el domicilio de su hija en el distrito de Sunampe, Provincia de Chincha, próximo al que fue su domicilio en la ciudad de Pisco.

7. Asimismo, tomando en consideración que las exigencias procesales estrictas en materia de competencia por razón del territorio se viene constituyendo como un impedimento de acceso a la jurisdicción constitucional y que la realidad situacional de la recurrente requiere urgente tutela, en el presente caso se hace necesario adecuar las formalidades procesales para efectos de otorgar debida tutela de lo solicitado, razón por lo cual este Colegiado considera que por las circunstancias antes descritas, y excepcionalmente, se debe dar trámite a la pretensión demandada, para lo cual debe revocarse las decisiones judiciales anteriores y ordenar la admisión a trámite de la demanda. No obstante ello, y en atención a los principios de celeridad y economía procesal, este Tribunal considera pertinente no hacer uso de la facultad contenida en el artículo 20 del CPCConst., toda vez que de autos aparecen elementos de prueba que posibilitan un pronunciamiento de fondo, más aún si la emplazada ha sido notificada con el recurso de apelación y su concesorio (fojas 70), siendo que incluso se ha apersonado al proceso y se le ha otorgado copia de la demanda y demás actuaciones sucedidas en el presente proceso (fojas 47, 49, 77 vuelta, 90 vuelta), lo que implica que su derecho de defensa está absolutamente garantizado.

### § Análisis de la controversia

8. La recurrente alega que la emplazada ha vulnerado sus derechos constitucionales a la pensión y al debido procedimiento administrativo, así como el principio de legalidad, dado que sin debida motivación se ha procedido a suspender el pago de la pensión de jubilación adelantada que percibía.

### La motivación de los actos administrativos

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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04772-2009-PA/TC  
ICA  
MARÍA VICTORIA MUÑOZ  
DE HUAMÁN

“[...]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 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.”<sup>1</sup>

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”.

10. 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 (...).*

<sup>1</sup> STC 00091-2005-PA, fundamento 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en la STC 294-2005-PA, STC 5514-2005-PA, entre otras.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04772-2009-PA/TC

ICA

MARÍA VICTORIA MUÑOZ  
DE HUAMÁN

11. 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).*
12. 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.*
13. 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, 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 las pensiones de jubilación**

14. 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 deberá respetar las normas que regulan el Procedimiento Administrativo General, para ejercer la facultad de fiscalización posterior y, de ser el caso, el cuestionamiento de su validez.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04772-2009-PA/TC  
ICA  
MARÍA VICTORIA MUÑOZ  
DE HUAMÁN

15. 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.
16. 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.
17. 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.
18. 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 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 encuentre indicios razonables de acceso ilegal a la prestación pensionaria, a fin de determinar o comprobar si, efectivamente, existió fraude para acceder a ésta, e iniciar las acciones legales correspondientes.
19. Siendo así, si la ONP decide suspender el pago de la pensión, la resolución administrativa que al efecto se expida, debe de establecer certeramente que uno o más documentos que sustentan el derecho a la pensión son fraudulentos o tienen



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04772-2009-PA/TC  
ICA  
MARÍA VICTORIA MUÑOZ  
DE HUAMÁN

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 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 efectuar el control constitucional de su actuación.

### § Análisis del caso

20. De la Resolución 5948-2005-ONP/DC/DL 19990, del 13 de enero de 2005 (fojas 2), se evidencia que a la demandante se otorgó pensión de jubilación adelantada por haber reunido los requisitos exigidos por el artículo 44 del Decreto Ley 19990.
21. Asimismo, consta de la Resolución 664-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990 (fojas 3), que en cumplimiento de la obligación de fiscalización posterior contemplada en el artículo 32.1 de la Ley 27444, artículo 3 numeral 14 de la Ley 28532, y de lo dispuesto en el Decreto Supremo 063-2007-EF, modificadorio del artículo 54 del reglamento del Decreto Ley 19990, la demandada suspendió el pago de la pensión de jubilación de la demandante al considerar que existen suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada por *las personas mencionadas en el Anexo 1*, con el fin de obtener la pensión de jubilación.
22. Tal como se advierte, la empleada no ha motivado de manera suficiente la resolución impugnada, pues no ha precisado las razones concretas por las cuales suspende la pensión de la accionante, limitándose a invocar argumentos genéricos, como la existencia de “indicios” de adulteración o falsificación de los documentos en los expedientes referidos a diversos empleadores, presentados para obtener la pensión de jubilación, vulnerándose de esta manera los derechos a la motivación de los actos administrativos y a la pensión.
23. En consecuencia, al haberse acreditado la vulneración de los derechos fundamentales de la recurrente, corresponde estimar la demanda, debiéndose, asimismo, ordenar el pago de los intereses legales de acuerdo lo dispuesto en el artículo 1246 del Código Civil y la STC 05430-2006-PA/TC, correspondiendo efectuar dicho pago en la forma y el modo establecidos por el artículo 2 de la Ley 28798, más el pago de costos de acuerdo con el artículo 56 del CPCConst.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04772-2009-PA/TC  
ICA  
MARÍA VICTORIA MUÑOZ  
DE HUAMÁN

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 debida motivación de los actos administrativos; en consecuencia, **NULA** la Resolución 664-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990, del 24 de junio de 2008.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, se ordena a la ONP que restituya el pago de la pensión de jubilación adelantada de la demandante, con el abono de las pensiones dejadas de percibir a partir de la emisión 2008-2009, 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 en 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. VÍCTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS  
SECRETARIO RELATOR