



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05491-2009-PA/TC

ICA

JUANA ROSA QUISPE DE MUÑOZ

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 27 días del mes de octubre 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 Juana Rosa Quispe de Muñoz contra la sentencia de la Primera Sala Mixta de Chincha de la Corte Superior de Justicia de Ica, de fojas 77, su fecha 9 de setiembre de 2009, que declaró improcedente la demanda de autos.

#### ANTECEDENTES

La recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), solicitando que se declare inaplicable la Resolución 434-2008-ONP/DC/DL 19990, de fecha 20 de junio de 2008, que suspendió el pago de su pensión de jubilación; y que, en consecuencia, se restituya la pensión que se le otorgó mediante Resolución 37877-2004-ONP/DC/DL 19990, con el abono de devengados, intereses legales y costos.

El Juzgado Civil de Vacaciones de Chincha, con fecha 25 de febrero de 2009, declara improcedente la demanda por incompetencia, al estimar que la supuesta afectación del derecho que se invoca se dio en la ciudad de Lima y que el domicilio de la actora se ubica en el Fundo San Antonio, distrito de Independencia, provincia de Pisco, departamento de Ica.

La Sala Superior competente confirma el auto apelado, por los mismos fundamentos.

#### FUNDAMENTOS

##### Procedencia de la demanda

1. 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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05491-2009-PA/TC

ICA

JUANA ROSA QUISPE DE MUÑOZ

atención a lo dispuesto por el artículo 51 del Código Procesal Constitucional (CPConst.), 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.

2. 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 en la Provincia de Pisco (Ica) desde el 12 de febrero de 2004 (fecha de emisión del citado documento). Asimismo, en el recurso de agravio (f. 91), la demandante indica que se vio obligada a cambiar de domicilio como consecuencia del terremoto acaecido el 15 de agosto de 2007, tal como lo acredita con el recibo de luz (f. 84). Esta situación evidencia su condición de damnificada como consecuencia de dicho fenómeno natural.
3. 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 CPConst.), en el presente caso, en atención a la condición especial de la demandante detallada *supra*, no puede exigirsele 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~~ exigirsele 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.
4. 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 CPConst., toda vez que de autos aparecen elementos de prueba que posibilitan un pronunciamiento de fondo, más



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05491-2009-PA/TC

ICA

JUANA ROSA QUISPE DE MUÑOZ

aún si la emplezada ha sido notificada con el recurso de apelación y su concesorio (fojas 71), lo que implica que su derecho de defensa está absolutamente garantizado.

### Delimitación del petitorio

5. La pretensión de la demandante se encuentra dirigida a obtener la reactivación de su pensión de jubilación cuestionando la resolución que declara la suspensión del pago, por considerar que se han vulnerado sus derechos constitucionales a la pensión y al debido procedimiento administrativo.

### La motivación de los actos administrativos

6. 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 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>14</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".



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05491-2009-PA/TC

ICA

JUANA ROSA QUISPE DE MUÑOZ

7. 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 (...).*
8. 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).*
9. 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.*
10. 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.*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05491-2009-PA/TC

ICA

JUANA ROSA QUISPE DE MUÑOZ

### Suspensión de las pensiones de jubilación

11. Cuando la causa de suspensión del pago de la pensión estuviera referida a documentos que sustentan aportaciones al Régimen del Decreto Ley 19990, 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.
12. 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.
13. 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.
14. 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.
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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05491-2009-PA/TC

ICA

JUANA ROSA QUISPE DE MUÑOZ

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.

16. 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 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 decisión y poder efectuar el control constitucional de su actuación.

### Análisis del caso

17. De la Resolución 37877-ONP/DC/DL 19990, del 28 de mayo de 2004 (fojas 2), se evidencia que a la demandante se le otorgó la pensión del Régimen Especial de Jubilación a partir del 16 de setiembre de 1983, reconociéndole 22 años completos de aportaciones.
18. Consta de la Resolución 434-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990, del 20 de junio de 2008 (fojas 3), que se suspendió la pensión de jubilación por cuanto, mediante Informe 003-2008-DSO.SI/ONP, se puso en evidencia las anomalías existentes en diversos expedientes revisados, en los que se ha comprobado que existen indicios de irregularidades en los documentos e información presentada por los administrados.
19. Se observa que la resolución cuestionada fue emitida luego de la verificación realizada mediante el sistema de muestreo, a diversos expedientes, no especificándose si entre ellos se encuentra el expediente de la demandante. Como es de verse, la motivación ofrecida por la misma 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 que presentan irregularidades.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05491-2009-PA/TC

ICA

JUANA ROSA QUISPE DE MUÑOZ

20. Conforme a lo precisado en el fundamento *supra*, se concluye que la resolución cuestionada se sustenta en argumentos de carácter general que establecen una referencia respecto de un grupo de informes grafotécnicos, sin identificación alguna de los expedientes administrativos de los cuales provienen, mientras que la referencia al hallazgo de irregularidades existentes en diversos documentos que aparentemente fueron generados por los empleadores Textil San Pedro S.A., Sociedad Agrícola Santa Teresa S.A., Cooperativa Agraria de Servicios Múltiples Cabeza de Toro Ltda., Valdivieso Olaguibel José Albrico, Víctor Tumas Flores “Fundo Santa Inés”, Víctor Ronny Siguas Peña “Fundo Santa Fe” de Máximo Aramburú, Sociedad Agrícola San Juan de Condor, Félix Navarro Grau Hda. Navarro Víctor Aguayo Silva “Fundo Capa Azul”. Negociación Agrícola Cascajal S.A., Cooperativa Agraria de Producción La Unión Ltda.; no permite establecer si estos fueron presentados por la recurrente para su trámite de pensión de jubilación, situación que no hace más que advertir la afectación del derecho a la motivación de las resoluciones administrativas y la consiguiente afectación del derecho a la pensión de la recurrente.
21. Tal como se advierte, la emplazada 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.
22. Consecuentemente, 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 CPConst.

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 motivación de los actos administrativos y a la pensión; en consecuencia, **NULA** la Resolución Resolución 434-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05491-2009-PA/TC

ICA

JUANA ROSA QUISPE DE MUÑOZ

2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho a la pensión, ordena a la ONP que restituya el pago de la pensión de jubilación de la demandante, con el abono de las pensiones dejadas de percibir desde agosto de 2008, 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 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:**

VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS  
SECRETARIO RELATOR