



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06729-2008-PA/TC
PIURA
ERNESTO SILUPU VILELA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 23 días 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 Ernesto Silupu Vilela contra la sentencia expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, de fojas 89, su fecha 22 de octubre de 2008, que declara infundada la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), solicitando que se declare inaplicable la Resolución 1134-2008-ONP/DP/DL 19990, de fecha 31 de marzo de 2008, que suspendió el pago de su pensión de jubilación; y que, en consecuencia, se restituya el pago de la pensión que se le otorgó mediante Resolución 62857-2004-ONP/DC/DL 19990, de fecha 31 de agosto de 2004, con abono de los devengados y los intereses legales correspondientes.

La emplazada contesta la demanda señalando que en ejercicio de su facultad de fiscalización posterior, se concluyó que en el caso del actor existen indicios de adulteración de los documentos que sustentaron el otorgamiento de la pensión de jubilación que reclama.

El Segundo Juzgado Civil de Piura, con fecha 22 de julio de 2008, declara infundada la demanda considerando que la emplazada ha actuado en ejercicio de sus funciones y en cumplimiento de las atribuciones que la ley le confiere.

La Sala Superior competente confirma la apelada estimando que el actor no ha desvirtuado con prueba idónea que su pensión haya sido obtenida de manera fraudulenta.

FUNDAMENTOS

Procedencia de la demanda

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06729-2008-PA/TC
PIURA
ERNESTO SILUPU VILELA

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 del 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 empleada ha vulnerado sus derechos constitucionales a la pensión y al debido procedimiento administrativo, dado que sin debida motivación se ha suspendido 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:

“[...]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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06729-2008-PA/TC
PIURA
ERNESTO SILUPU VILELA

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⁽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 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.*
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 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).*

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06729-2008-PA/TC
PIURA
ERNESTO SILUPU VILELA

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 *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 de jubilación

10. 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 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 hemos referido, procederá a condición de que la ONP



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06729-2008-PA/TC
PIURA
ERNESTO SILUPU VILELA

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. 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 es realizado 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.
15. 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 actuación y poder efectuar el control constitucional de su actuación.

Análisis del caso

16. Mediante Resolución 62857-2004-ONP/DC/DL 19990 (f. 5), se otorgó al demandante pensión de jubilación adelantada conforme al artículo 42 del Decreto Ley 19990, al haber acreditado 30 años completos de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones.
17. De otro lado, a través de la Resolución 1134-2008-ONP/DP/DL 19990 (f. 6), 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 lo dispuesto en el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06729-2008-PA/TC
PIURA
ERNESTO SILUPU VILELA

Decreto Supremo 063-2007-EF², modificatorio del artículo 54 del reglamento del Decreto Ley 19990, la demandada suspendió el pago de la pensión de jubilación del 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*, relativa al empleador Dirección Regional de Piura, con el fin de obtener la pensión de jubilación.

18. Tal como se advierte, la emplazada no ha motivado de manera suficiente la resolución impugnada, pues si bien es cierto que manifiesta que hay declaraciones juradas en donde los asegurados admitieron que los documentos presentados para acreditar el vínculo laboral con el empleador Dirección Regional Agraria de Piura fueron conseguidos de manera fraudulenta, no ha precisado que el actor esté comprendido en ese grupo y tampoco ha presentado documentación que acredite tal afirmación, vulnerándose de esta manera el derecho a la motivación de los actos administrativos.
19. Asimismo, aun cuando la ONP afirma en su resolución de suspensión de pensión de jubilación que tal medida se ha tomado respecto de las personas mencionadas en el Anexo 1, a lo largo del proceso no ha presentado documentación que acredite que el recurrente se encuentre comprendido en dicho Anexo.
20. En tal sentido, se evidencia que en el presente caso la resolución cuestionada resulta en sí misma arbitraria, al basarse en meros indicios 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 hicieron viable el otorgamiento de la pensión del demandante.
21. Consecuentemente, se ha acreditado la vulneración del derecho a la motivación de los actos administrativos y del derecho fundamental a la pensión.
22. Respecto a los intereses legales, este Colegiado, en la STC 05430-2006-PA/TC, del 10 de octubre de 2008, ha establecido que deben ser pagados de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1246 del Código Civil.

² En todos los casos que la ONP compruebe que existen indicios razonables de falsedad, adulteración y/o irregularidad en la documentación y/o información a través de la cual se ha reconocido derechos pensionarios, ésta queda facultada para suspender los efectos de los actos administrativos que los sustentan.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06729-2008-PA/TC
PIURA
ERNESTO SILUPU VILELA

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda al haberse acreditado la vulneración de los derechos a la pensión y a la motivación de los actos administrativos; en consecuencia, **NULA** la Resolución 1134-2008-ONP/DP/DL 19990.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, ordena a la emplazada que cumpla con restituir las prestaciones pensionarias del demandante, suspendidas desde abril de 2008, conforme a los fundamentos de la presente, disponiéndose el abono de los intereses legales y los costos procesales.
3. **EXHORTAR** a la ONP a investigar en un plazo razonable todos los casos en 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 FAMÍREZ
BEAUMONT CALLIRGOS
ETO CRUZ**

Lo que certifico:
DR. VÍCTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR