



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01841-2010-PA/TC
HUAURA
MANSUETA ROJAS MEJÍA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 11 días del mes de abril de 2011, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Álvarez Miranda, Vergara Gotelli, y Urviola Hani, pronuncia la siguiente sentencia, con el voto en mayoría de los magistrados Álvarez Miranda y Vergara Gotelli, que deviene en discrepante; el voto del magistrado Urviola Hani; el voto del magistrado Eto Cruz, llamado a dirimir que se suma a la posición del magistrado Urviola Hani; y el voto finalmente dirimente del magistrado Calle Hayen, votos todos que se acompañan a los autos.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Mansueta Rojas Mejía contra la sentencia expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Huaura, de fojas 156, su fecha 17 de marzo de 2010, 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 4387-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 29 de noviembre de 2007, que suspendió el pago de su pensión de invalidez; y que, en consecuencia, se restituya la pensión que se le otorgó mediante Resolución 89510-2004-ONP/DC/DL 19990, de conformidad con el Decreto Ley 19990, con el abono de devengados e intereses legales. Sostiene que su pensión de invalidez es definitiva y por tanto irrevisable por la ONP, por lo que se han vulnerado sus derechos a la pensión y a la debida motivación de los actos administrativos.

La emplazada contesta la demanda alegando que la demanda debe declararse improcedente por carecer el proceso de amparo de etapa probatoria y porque la suspensión de la pensión se efectuó en estricta observancia de las facultades que la ley le otorga.

El Primer Juzgado Civil de Huaura, con fecha 30 de setiembre de 2009, declara fundada en parte la demanda, por estimar que se le ha suspendido a la demandante la pensión sin seguirse el procedimiento legal establecido.

La Sala Superior competente, revoca la apelada, declara improcedente la demanda, considerando que de conformidad con el artículo 9 del Código Procesal Constitucional, el proceso de amparo no es la vía idónea para resolver la pretensión por



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01841-2010-PA/TC
HUAURA
MANSUETA ROJAS MEJÍA

carecer de etapa probatoria.

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 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 invalidez 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. La 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

5. El Tribunal Constitucional 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,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01841-2010-PA/TC
HUAURA
MANSUETA ROJAS MEJÍA

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” (STC 00091-2005-PA/TC, fundamento 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en la STC 294-2005-PA/TC, STC 5514-2005-PA/TC, entre otras).

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 este, 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 (...).*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01841-2010-PA/TC
HUAURA
MANSUETA ROJAS MEJÍA

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).*

Suspensión de las pensiones de invalidez

8. Respecto a las causales de suspensión de pensiones de invalidez, el Decreto Ley 19990 establece un supuesto vinculado al estado de salud del pensionista. Así, en el artículo 35 se establece que, *Si el pensionista de invalidez dificultase o impidiese su tratamiento, se negase a cumplir las prescripciones médicas que se le impartan, se resistiese a someterse a las comprobaciones de su estado o a observar las medidas de recuperación, rehabilitación o reorientación profesional, se suspenderá el pago de la pensión de invalidez mientras persista en su actitud, sin derecho a reintegro.*
9. Asimismo, el tercer párrafo del artículo 26, expresa que *Si efectuada la verificación posterior, se comprobara que el Certificado Médico de invalidez es falso o contiene datos inexactos, serán responsables de ello penal y administrativamente, los médicos e incluso el propio solicitante.* Es decir, que la responsabilidad de los partícipes de estos ilícitos se determina en tanto se compruebe la falsedad o inclusión de datos inexactos en el Certificado Médico.
10. De otro lado, si 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01841-2010-PA/TC

HUAURA

MANSUETA ROJAS MEJÍA

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 a 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 referidas, 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. 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.
15. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01841-2010-PA/TC

HUAURA

MANSUETA ROJAS MEJÍA

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 así poder efectuar el control constitucional de su actuación.

§ Análisis del caso

16. De la Resolución 89510-2004-ONP/DC/DL 19990, del 29 de noviembre de 2004 (fojas 4), se evidencia que a la demandante se otorgó la pensión de invalidez definitiva porque, según el Certificado Médico de Invalidez, de fecha 9 de julio de 2004, emitido por el Hospital Chancay – Serv. Bas. Salud del Ministerio de Salud, su incapacidad era de naturaleza permanente.
17. Consta de la Resolución 4387-2007-ONP/DP/DL 19990, del 29 de noviembre de 2007 (fojas 3), que se suspendió la pensión de invalidez de la demandante porque “se ha podido concluir que existen suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada con el fin de obtener pensión de invalidez” y “...se ha determinado que a la fecha no tiene enfermedad alguna o que tiene una enfermedad diferente a la que motivó el otorgamiento de la pensión de invalidez...”.
18. 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 son los indicios de adulteración de los documentos con irregularidades que la demandante habría presentado. Cabe precisar que desde la suspensión de la pensión hasta la fecha no se ha determinado o comprobado lo señalado por la Administración.
19. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01841-2010-PA/TC
HUAURA
MANSUETA ROJAS MEJÍA

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 4387-2007-ONP/DP/DL 19990.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, se ordena a la ONP que restituya el pago de la pensión de invalidez de la demandante, con el abono de las pensiones dejadas de percibir desde la emisión 200801 que corresponde al mes de 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 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.

**ETO CRUZ
CALLE HAYEN
URVIOLA HANI**

Caril

Lo que certifico:

[Signature]

VICTOR ANDRÉS AZAMORA CAROÑAS
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01841-2010-PA/TC
HUAURA
MANSUETA ROJAS MEJIA

VOTO DE LOS MAGISTRADOS VERGARA GOTELLI Y ÁLVAREZ MIRANDA

Visto el recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Mansueta Rojas Mejía contra la sentencia expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Huaura, de fojas 156, su fecha 17 de marzo de 2010, que declaró improcedente la demanda de autos, los magistrados firmantes emiten el siguiente voto:

ANTECEDENTES

La recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) solicitando que se declare inaplicable la Resolución 4387-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 29 de noviembre de 2007, que suspendió el pago de su pensión de invalidez, y que en consecuencia se restituya la pensión que se le otorgó mediante Resolución 89510-2004-ONP/DC/DL 19990, de conformidad con el Decreto Ley 19990, con el abono de devengados e intereses legales. Sostiene que su pensión de invalidez es definitiva y por tanto irrevisable por la ONP, por lo que se han vulnerado sus derechos a la pensión y a la debida motivación de los actos administrativos.

La emplazada contesta la demanda alegando que la demanda debe declararse improcedente por carecer el proceso de amparo de etapa probatoria y porque la suspensión de la pensión se efectuó en estricta observancia de las facultades que la ley le otorga.

El Primer Juzgado Civil de Huaura, con fecha 30 de setiembre de 2009, declara fundada en parte la demanda, por estimar que se le ha suspendido a la demandante la pensión sin seguirse el procedimiento legal establecido.

La Sala Superior competente, revocando la apelada, declara improcedente la demanda considerando que de conformidad con el artículo 9 del Código Procesal Constitucional el proceso de amparo no es la vía idónea para resolver la pretensión por carecer de etapa probatoria.

FUNDAMENTOS

Procedencia de la demanda

1. De conformidad 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 constituye un elemento del contenido esencial del derecho a la pensión, el cual



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01841-2010-PA/TC
HUAURA
MANSUETA ROJAS MEJIA

encuentra protección en el proceso de amparo de acuerdo con los supuestos de procedencia establecidos en el fundamento 37.b) de la STC 1417-2005-PA/TC.

Teniendo en cuenta que la pensión como derecho fundamental, por su naturaleza, requiere de regulación legal para establecer las condiciones necesarias para su goce, debe concluirse que aquellas limitaciones o restricciones temporales o permanentes a su ejercicio han de estar debidamente sustentadas, a efectos de evitar arbitrariedades en la intervención de este derecho.

Análisis del caso en concreto

2. En primer lugar, resulta evidente que la ONP no ha cumplido con motivar la Resolución N° 000004387-2007-ONP/DP/DL 19990, emitida con fecha 29 de noviembre de 2007 (f. 3), dado que ni siquiera de manera sumaria ha esgrimido las razones por las cuales ha suspendido la pensión de invalidez a la recurrente. En efecto, del tenor de dicha resolución, si bien la entidad demandada sustenta tal suspensión en los argumentos expuestos en el Informe N° 343-2007-GO.DC/ONP emitido con fecha 22 de noviembre de 2007, dicho documento no ha sido notificado al demandante ni ha sido incorporado por la entidad demandada a los actuados. De ahí que, si bien se conoce sobre qué versa, se desconoce su puntual contenido.
3. Conforme se aprecia de la Resolución N° 000004387-2008-ONP/DP/DL 19990, en el citado informe, **previa reevaluación médica**, se elaboró una relación de pensionistas (Anexo N° 1) que a la fecha:
 - No padecen enfermedad alguna; o,
 - Padecen una enfermedad distinta a la que motivó la pensión de invalidez que se les otorgó.

Sobre la base de lo señalado en dicho informe, la ONP suspendió la pensión de invalidez otorgada mediante Resolución N° 0000089510-2004-ONP/DC/DL 19990.

Al respecto cabe advertir que según dicha resolución, dicha pensión definitiva de invalidez fue concedida a la recurrente al haber demostrado mediante Certificado de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01841-2010-PA/TC
HUAURA
MANSUETA ROJAS MEJIA

Discapacidad de fecha 9 de julio de 2004 emitido por el Hospital de Chancay del Ministerio de Salud, que se encontraba incapacitada desde el 1 de enero de 1981.

4. Ahora bien, en la medida que en la Resolución N° 000004387-2007-ONP/DP/DL 19990 únicamente se ha indicado que la demandante se encontraba comprendida en dicha lista sin precisarse en cuál de dichos supuestos se encuentra incurso, ni las razones concretas por las cuales se encontraría en tal supuesto, es evidente que dicha resolución adolece de un nivel de motivación adecuado, razón por la cual debe ser anulada. Al respecto cabe advertir que la genérica frase "*suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada*", sin mayor detalle, resulta a todas luces inaceptable.
5. Si bien no puede soslayarse el hecho de que han existido numerosos casos de fraude en materia pensionaria, y que la erradicación de dichas malas prácticas es una ineludible obligación de la ONP; en ningún caso las labores de fiscalización pueden menoscabar los derechos fundamentales de los particulares ni los principios básicos sobre los que se cimienta el Estado Constitucional de Derecho, incluso cuando razonablemente se adviertan conductas con probables vicios de ilicitud, en cuyo caso resulta necesario que la solución decretada pondere los bienes constitucionales comprometidos.
6. Así pues, en la medida que según la documentación obrante en autos (penúltimo considerando de la Resolución N° 000004387-2007-ONP/DP/DL 19990), la ONP ha indicado que suspendió dicha pensión de invalidez luego de haber reevaluado la salud de la demandante, y que los resultados de la misma se encuentran en el respectivo certificado médico obrante en el expediente administrativo que para tal efecto se armó, tales hechos evidenciarían que la suspensión de la pensión de invalidez no sería del todo desacertada.
7. Sin embargo, en la medida que de la documentación obrante en el presente proceso ni siquiera se infiere en cuál de los supuestos se encuentra la demandante, o si por el contrario, si bien inicialmente le correspondió dicha pensión, los motivos por los cuales se le otorgó han sido superados; lo que únicamente corresponde es que, en primer lugar, se notifique a la demandante los resultados de la citada reevaluación, con sus respectivos antecedentes, a fin de que esgrima las observaciones que estime pertinente y, posteriormente, emita una nueva resolución en que la que:

➤ Se valore la historia médica de la demandante;



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01841-2010-PA/TC
HUAURA
MANSUETA ROJAS MEJIA

- Se exponga de manera detallada por qué atender a lo argumentado por el médico que suscribió el citado Certificado Médico en detrimento de lo que, de ser el caso, alegue la demandante, y;
 - En caso advierta la comisión de alguna actuación irregular por parte del demandante o terceros, inicie y/o continúe con las acciones legales correspondientes en los ámbitos penal, civil y administrativo.
8. Y es que revocar la suspensión provisional del abono de la pensión de jubilación a quien, en principio, nunca debió percibirla, no sólo resulta contradictorio sino que por el contrario importa convalidar un potencial riesgo de pérdida de dichos montos, que a fin de cuentas desembocará en el despilfarro de los mismos pues difícilmente serán recuperados.
9. Sin perjuicio de lo expuesto y contrariamente a lo sostenido por la demandante, consideramos que la continuidad de toda pensión de invalidez se encuentra perennemente supeditada al nivel de incapacidad que justificó su otorgamiento, lo que se condice con lo dispuesto por el artículo 33º del Decreto Ley N° 19990.

Por estas razones, nuestro voto es por:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda por haberse acreditado la vulneración del derecho a la pensión; en consecuencia, **NULA** la Resolución N° 000004387-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 29 de noviembre de 2007.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho a la motivación del recurrente, ordenar se expida una nueva resolución conforme a lo indicado en los fundamentos 7 y 8, supra.

Sres.

**VERGARA GOTELLI
ÁLVAREZ MIRANDA**

Lo que certifico:


VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CÁRDENAS
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01841-2010-PA/TC
HUAURA
MANSUETA ROJAS MEJÍA

VOTO DEL MAGISTRADO URVIOLA HANI

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas magistrados, en el presente caso mi posición es de disenso, por las razones que a continuación expongo:

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 de la demandante se encuentra dirigida a obtener la reactivación de su pensión de invalidez 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. La 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

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

“[...] [E] 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01841-2010-PA/TC
HUAURA
MANSUETA ROJAS MEJÍA

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.”

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 este, 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01841-2010-PA/TC
HUAURA
MANSUETA ROJAS MEJÍA

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).

Suspensión de las pensiones de invalidez

8. Respecto a las causales de suspensión de pensiones de invalidez, el Decreto Ley 19990 establece un supuesto vinculado al estado de salud del pensionista. Así, en el artículo 35 se establece que, *Si el pensionista de invalidez dificultase o impidiese su tratamiento, se negase a cumplir las prescripciones médicas que se le impartan, se resistiese a someterse a las comprobaciones de su estado o a observar las medidas de recuperación, rehabilitación o reorientación profesional, se suspenderá el pago de la pensión de invalidez mientras persista en su actitud, sin derecho a reintegro.*
9. Asimismo, el tercer párrafo del artículo 26, expresa que *Si efectuada la verificación posterior, se comprobara que el Certificado Médico de invalidez es falso o contiene datos inexactos, serán responsables de ello penal y administrativamente, los médicos e incluso el propio solicitante.* Es decir, que la responsabilidad de los partícipes de estos ilícitos se determina en tanto se compruebe la falsedad o inclusión de datos inexactos en el Certificado Médico.
10. De otro lado, si 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.
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 a mantenerlo mientras se obtenga la nulidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01841-2010-PA/TC
HUAURA
MANSUETA ROJAS MEJÍA

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 referidas, 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. 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.
15. 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 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 así poder efectuar el control constitucional de su actuación.

§ Análisis del caso

16. De la Resolución 89510-2004-ONP/DC/DL 19990, del 29 de noviembre de 2004 (fojas 4), se evidencia que a la demandante se otorgó la pensión de invalidez definitiva porque, según el Certificado Médico de Invalidez, de fecha 9 de julio de 2004, emitido por el Hospital Chancay – Serv. Bas. Salud del Ministerio de Salud, su incapacidad era de naturaleza permanente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01841-2010-PA/TC
HUAURA
MANSUETA ROJAS MEJÍA

17. Consta de la Resolución 4387-2007-ONP/DP/DL 19990, del 29 de noviembre de 2007 (fojas 3), que se suspendió la pensión de invalidez de la demandante porque “se ha podido concluir que existen suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada con el fin de obtener pensión de invalidez” y “...se ha determinado que a la fecha no tiene enfermedad alguna o que tiene una enfermedad diferente a la que motivó el otorgamiento de la pensión de invalidez...”.
18. 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 son los indicios de adulteración de los documentos con irregularidades que la demandante habría presentado. Debo precisar que desde la suspensión de la pensión hasta la fecha no se ha determinado o comprobado lo señalado por la Administración.
19. Consecuentemente, considero que se ha acreditado la vulneración de los derechos a la motivación de los actos administrativos y a la pensión.

Por estas razones, mi voto es por:

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 4387-2007-ONP/DP/DL 19990.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, ordenar a la ONP que restituya el pago de la pensión de invalidez de la demandante, con el abono de las pensiones dejadas de percibir desde la emisión 200801 que corresponde al mes de 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 en todos los casos que existan indicios de adulteración de documentos, a fin determinar fehacientemente si existió fraude en el acceso a la pensión.

Sr.

URVIOLA HANI

Lo que certifico:

VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CÁRDENAS
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01841-2010-PA/TC
HUAURA
MANSUETA ROJAS MEJÍA

VOTO DEL MAGISTRADO ETO CRUZ

Atendiendo a que he sido llamado a dirimir la presente causa, y con el debido respeto por el voto de los Magistrados Vergara Gotelli y Álvarez Miranda, me adhiero al voto del Magistrado Urviola Hani, por las razones que paso a exponer:

1. El presente proceso de amparo, interpuesto por doña Mansueta Rojas Mejía contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), tiene como finalidad que se declare inaplicable la Resolución N.º 4387-2007-ONP/DP/DL 19990, su fecha 29 de noviembre de 2007, a través de la cual se suspendió el pago de su pensión de invalidez, al considerar que existen suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada a tal efecto. En consecuencia, solicita que se le restituya el pago de la pensión de invalidez, que le fuera otorgada mediante Resolución 89510-2004-ONP/DC/DL 19990, su fecha 29 de noviembre de 2004, con el respectivo abono de los reintegros e intereses legales.
2. La ONP cuenta con la potestad de suspender el pago de las pensiones de invalidez, en atención a las facultades de fiscalización posterior reguladas en el artículo 32.1 de la Ley N.º 27444, el cual dispone que la entidad ante la cual 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. En esta misma línea el artículo 32.3 de esta misma Ley expresa que “[e]n 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 (...)”, debiéndose iniciar el trámite correspondiente para la declaración de su nulidad y determinación de las responsabilidades correspondientes.
3. En igual sentido, el artículo 3.14) de la Ley N.º 28532 ha establecido como una obligación de la ONP, efectuar acciones de fiscalización necesaria con relación a los derechos pensionarios en los sistemas a su cargo, para así garantizar su otorgamiento conforme a ley. Por lo tanto, la ONP esta obligada a investigar debidamente en caso que encuentre indicios razonables de acceso ilegal a la prestación pensionaria, a fin de determinar o comprobar si efectivamente existió fraude para acceder a ella, e iniciar las acciones legales correspondientes.
4. Esta potestad de la ONP, sin embargo, no puede ser ejercida de manera arbitraria, por lo que la resolución administrativa que ordene la suspensión de la pensión tiene que estar debida y suficientemente fundamentada, sin admitirse una sustentación en términos genéricos o abstractos, máxime si lo que esta en discusión es el sustento económico con que cuenta un pensionista para su subsistencia digna. De allí que la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

motivación de las resoluciones administrativas constituye una obligación para la Administración y no una potestad discrecional de la misma, convirtiéndose así en una verdadera garantía para el administrado.

5. En el caso concreto se advierte que la Resolución N.º 4387-2007-ONP/DP/DL 19990 adolece de una motivación insuficiente, debido a que no expresa las causas específicas que generaron la suspensión del pago de la pensión, limitándose a invocar argumentos genéricos como la existencia de “indicios” de adulteración o falsificación de los documentos presentados para obtener la pensión de jubilación, lo que resulta a todas luces arbitrario al no haberse acreditado la falsedad o adulteración de los referidos documentos. En ese sentido, considero que se ha acreditado la vulneración de los derechos a la debida motivación de los actos administrativos y a la pensión, por lo que corresponde a este Colegiado reponer las cosas al estado anterior a la vulneración de tales derechos, lo que en este caso implica la restitución de la pensión a la recurrente.

Por tales consideraciones, mi voto es por:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda al haberse acreditado la vulneración de los derechos a la motivación de los actos administrativos y a la pensión; y en consecuencia, **NULA** la Resolución N.º 4387-2007-ONP/DP/DL 19990;
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración de los derechos invocados, ordenar a la emplazada que cumpla con restituir el pago de la pensión de invalidez a la demandante, con el abono de las pensiones dejadas de percibir desde la emisión 200801 que corresponde al mes de diciembre de 2007, en el plazo de dos días hábiles, más los intereses legales correspondientes y los costos del proceso; y
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.

SR.

ETO CRUZ

Lo que certifico:


VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CÁRDENAS
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 01841-2010-PA/TC
HUAURA
MANSUETA ROJAS MEJIA

VOTO DIRIMIENTE DEL MAGISTRADO CALLE HAYEN

Viene a vista el Expediente N° 1841-2010-PA a efecto de dirimir la discordia surgida en la causa seguida por don Mansueta Rojas Mejia contra la Oficina de Normalización Previsional, por lo que procedo a emitir mi voto dirimente conforme a los términos siguientes:

1. Sostiene el recurrente que ha venido gozando de pensión de invalidez sin embargo la demandada en forma arbitraria y unilateral ha suspendido la pensión mediante resolución N° 000004387-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 29 de noviembre del 2007, sin la observancia del debido proceso y el derecho a la defensa.
2. En efecto, de la Resolución N° 0000089510-2004-ONP/DC/DL 19990, de fecha 29 de noviembre del 2004 corriente cuya copia corre a fojas 4, emitido en el Expediente N° 11100892404, por la Oficina de Normalización Previsional, se advierte que se le otorgó a la actora la Pensión de Invalidez Definitiva a partir del 01 de enero de 1981, el cual fue nivelada a la suma de S/. 50.00 Nuevos Soles y actualizada a S/. 415.00, al haberse acreditado mediante certificado de discapacidad de fecha 09 de julio de 2004 que el mismo es de naturaleza permanente.
3. Sin embargo mediante Resolución N° 0000004387-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 29 de noviembre de 2007, (fs.3) emitido en el mismo expediente administrativo se suspende el pago de la pensión de invalidez a partir de la emisión 200801 que corresponde al pago del mes de diciembre de 2007, bajo el argumento que existen suficientes indicios razonables de irregularidad, sin precisar que manera alguna que documentos presentados por la actora que dieron origen al otorgamiento de la pensión son fraudulentos o contienen datos inexatos, resultando la resolución carente de validez debido a la falta de motivación, pues la que se expresa en la resolución es genérica e insuficiente; máxime si es obligación de la administración y un derecho del administrado que los actos administrativos que extingan o modifiquen una relación jurídica (caducidad o suspensión) se encuentren debidamente motivados, conforme a lo dispuesto en los artículos 3.4, 6.1, 6.2 y 6.3 que textualmente señala: “[...]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. No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 01841-2010-PA/TC
HUAURA
MANSUETA ROJAS MEJIA

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 [...]»

4. Que asimismo el artículo 239.4, del Título IV, Capítulo II, respecto a la Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de la administración pública, señala que serán pasibles de sanción “[...]Las autoridades y personal al servicio de las entidades, independientemente de su régimen laboral o contractual, [que] 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**” (énfasis nuestro).
5. A mayor abundamiento, 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 acredite que los documentos y/o información que sirvieron de sustento para el otorgamiento de la pensión sean falsos o adulterados. Siendo esto así, se encuentra acreditada la vulneración del derecho a la motivación de las resoluciones administrativas y el derecho a la pensión, y haciendo mío el voto del magistrado Urviola Hani, cuyo sustento he venido sosteniendo en causas similares, considero que la demanda debe ser estimada.

Por estos fundamentos, mi voto es porque se declare **FUNDADA** la demanda al haberse acreditado la vulneración del derecho a la pensión; en consecuencia, **NULA** la Resolución N° 000004387-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 29 de noviembre del 2007 y reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho a la pensión, se ordene a la ONP que restituya el pago de la pensión de jubilación del demandante, con el abono de las pensiones dejadas de percibir desde el momento de la afectación (diciembre 2007), en el plazo de dos días hábiles, más los intereses legales correspondientes y costos del proceso, debiéndose **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 se cometió fraude en el acceso a la pensión.

Publíquese y notifíquese.

Sr.

CALLE HAYEN

Lo que verifico:

VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CÁRDENAS
SECRETARIO RELATOR