



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02563-2011-PA/TC

LIMA

IRENE ANCHANTE DE MATA

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 2 días del mes de setiembre de 2011, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Eto Cruz, Vergara Gotelli y Urviola Hani, pronuncia la siguiente sentencia

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Irene Anchante de Mata contra la resolución expedida por la Séptima Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 95, su fecha 24 de enero de 2011, que declaró improcedente la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

Con fecha 25 de febrero de 2009 la recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) solicitando que se declare inaplicable la Resolución 2912-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 19 de octubre de 2007, y que en consecuencia, se restituya la pensión de jubilación que venía percibiendo en virtud de la Resolución 22172-2005-ONP/DC/DL 19990, con el pago de las pensiones devengadas y los costos del proceso.

La emplazada contesta la demanda expresando que en el ejercicio de su facultad de fiscalización posterior, se determinó que en el caso de la recurrente existían indicios de adulteración de los documentos que sustentaron el otorgamiento de la pensión de jubilación que reclama.

El Segundo Juzgado Constitucional de Lima, con fecha 23 de junio de 2009, declara fundada la demanda por considerar que si bien la emplazada tiene la facultad de calificar y suspender la pensión de la actora, esto debe hacerse conforme a ley.

La Sala Superior competente, revocando la apelada, declara improcedente la demanda por estimar que la decisión de la emplazada no puede ser calificada como arbitraria puesto que su conducta se encontraba acorde con lo establecido en la normatividad vigente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02563-2011-PA/TC

LIMA

IRENE ANCHANTE DE MATA

## 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 constituye un elemento del contenido esencial del derecho a la pensión, el cual encuentra protección en el amparo de conformidad con 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 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.

### Delimitación del petitorio

3. La pretensión tiene por objeto la reactivación de la pensión de jubilación de la demandante, por lo que se debe efectuar su evaluación en atención a lo antes precitado.

### Análisis de la controversia

### La motivación de los actos administrativos

4. 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, 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02563-2011-PA/TC

LIMA

IRENE ANCHANTE DE MATA

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”.

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”.

5. 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.*
6. 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*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02563-2011-PA/TC

LIMA

IRENE ANCHANTE DE MATA

*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).*

7. 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.*
8. 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**

9. 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, su cuestionamiento de validez.
10. 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.
11. 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 encuentra obligada a mantenerlo mientras se obtenga



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02563-2011-PA/TC

LIMA

IRENE ANCHANTE DE MATA

la nulidad.

12. 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 a que se ha hecho referencia, 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.
13. Es en este sentido que este Tribunal se ha pronunciado en la STC 1254-2004-PA/TC, cuando sostuvo que: *“la alegación de poseer derechos adquiridos presupone que estos hayan sido obtenidos conforme a ley, toda vez que el error no genera derechos; por consiguiente, cualquier otra opinión vertida con anterioridad en que se haya estimado la prevalencia de la cosa decidida, sobre el derecho legalmente adquirido, queda sustituida por los fundamentos precedentes”*.
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 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 que desvirtúan el cumplimiento de los requisitos legales para acceder a la pensión de jubilación; 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02563-2011-PA/TC

LIMA

IRENE ANCHANTE DE MATA

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 la Resolución 22172-2005-ONP/DC/DL 19990 (f. 3) se le otorgó a la demandante su pensión de jubilación de conformidad con el artículo 1 del Decreto Ley 25967, a tenor de sus 22 años de aportaciones.
17. De otro lado a través de la Resolución 2912-2007-ONP/DP/DL 19990 (f. 10), en cumplimiento de la obligación de fiscalización posterior contemplada en el artículo 32.1 de la Ley 27444, artículo 3º, numeral 14 de la Ley 28532, y atendiendo a lo dispuesto en el Decreto Supremo 063-2007-EF, modificadorio del artículo 54º del reglamento del Decreto Ley 19990, la demandada suspendió el pago de la pensión de jubilación de la demandante por considerar que se ha concluido del Informe 309-2007-GO/DC que “existen suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada con el fin de obtener la pensión de jubilación”.
18. Al respecto el Informe 309-2007-GO/DC (f. 70) se encuentra referido a la revisión de diversos expedientes asociados a documentación emitida por ciertos ex empleadores, los cuales presentan indicios razonables de irregularidad, empleadores entre los cuales no se advierte la empresa M. Picasso y Hermanos, ex empleadora de la demandante, conforme se evidencia del cuadro resumen de aportaciones obrante a fojas 7 de autos.
19. Siendo ello así 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 jubilación de la actora, limitándose a invocar argumentos genéricos como la existencia de “indicios” de adulteración o falsificación de los documentos presentados para obtener la pensión de jubilación, vulnerándose de esta manera el derecho a la motivación de los actos administrativos.
20. En tal sentido, en el presente caso se evidencia que la resolución cuestionada resulta en sí misma arbitraria, al basarse en meros indicios para decretar la suspensión de la pensión de la actora, pues desde la suspensión hasta la fecha no se



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02563-2011-PA/TC

LIMA

IRENE ANCHANTE DE MATA

ha acreditado la falsedad o adulteración de los documentos que hicieron viable el otorgamiento de la pensión de la demandante.

21. Consecuentemente se ha acreditado la vulneración de los derechos a la motivación de las resoluciones administrativas y a la pensión.

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

### HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda al haberse acreditado la vulneración de los derechos a la pensión y a la motivación de las resoluciones administrativas; en consecuencia, **NULA** la Resolución 2912-2007-ONP/DP/DL 19990.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, ordena a la emplezada que cumpla con restituir el pago de las prestaciones pensionarias de la demandante, suspendidas desde 2007, conforme a los fundamentos de la presente, disponiéndose el abono de los reintegros, los intereses legales y los costos procesales.
3. **EXHORTAR** a la ONP a investigar en un plazo razonable 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.

**ETO CRUZ  
VERGARA GOTELLI  
URVIOLA HANI**

**Lo que certifico:**

VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CÁRDENAS  
SECRETARIO RELATOR