



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02638-2010-PA/TC  
SANTA  
CASILDO MURILLO VELÁSQUEZ

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 26 días del mes de mayo de 2011, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Álvarez Miranda, Vergara Gotelli y Urviola Hani, pronuncia la siguiente sentencia

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Casildo Murillo Velásquez contra la resolución expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia del Santa, de fojas 132, su fecha 21 de abril de 2010, que declaró improcedente la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

Con fecha 13 de mayo de 2009 el recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) a fin de que se declare la ineficacia de resolución o acto administrativo ficto del 12 de mayo de 2009, mediante la cual se suspendió el pago de la pensión de invalidez que venía percibiendo en atención a lo dispuesto por la Resolución 31759-2008-ONP/DC/DL 19990, del 22 de abril de 2008; y que en consecuencia se le restituya su pensión, más el pago de las pensiones devengadas, intereses legales y costos.

La emplazada contesta la demanda manifestando que en atención a lo dispuesto por el artículo 4 del Decreto Supremo 166-2005-EF se procedió a suspender la pensión del actor debido a que no se presentó a las evaluaciones posteriores que se programaron para verificar su condición de invalidez.

El Cuarto Juzgado Especializado en lo Civil de Chimbote, con fecha 15 de setiembre de 2009, declaró fundada la demanda por estimar que la emplazada no ha cumplido con acreditar los motivos por los cuales decidió suspender el pago de la pensión del actor.

La Sala Superior competente revocó la apelada y declaró improcedente la demanda por estimar que durante el proceso no se ha llegado a establecer la razón exacta de la suspensión de la pensión del actor.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02638-2010-PA/TC  
SANTA  
CASILDO MURILLO VELÁSQUEZ

### FUNDAMENTOS

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 del demandante se encuentra dirigida a obtener la reactivación del pago de su pensión de invalidez suspendida, por lo que corresponde efectuar la evaluación del caso concreto en atención a lo antes citado, considerando además que la titularidad del derecho invocado debe estar suficientemente acreditada para que sea posible emitir un pronunciamiento de mérito.

#### § Análisis de la controversia

4. El recurrente alega que la emplazada ha vulnerado sus derechos constitucionales a la pensión y al debido procedimiento administrativo, dado que de manera unilateral se ha procedido a suspender el pago de la pensión de invalidez 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:

“[...] [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





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02638-2010-PA/TC  
SANTA  
CASILDO MURILLO VELÁSQUEZ

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, fundamento 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en STC 294-2005-PA, STC 5514-2005-PA, 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 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 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 02638-2010-PA/TC  
SANTA  
CASILDO MURILLO VELÁSQUEZ

7. A su turno los artículos 3.4º, 6.1º, 6.2º, y 6.3º, 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).*
8. Abundando en la obligación de motivación, incluso cuando se hubiera efectuado una motivación por remisión, el artículo 24.1.1º 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 239.4º, ubicado en el Capítulo II del Título IV sobre Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de la administración pública, se señala que *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 invalidez

10. 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 35º 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.*





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02638-2010-PA/TC

SANTA

CASILDO MURILLO VELÁSQUEZ

11. Asimismo el tercer párrafo del artículo 26º, 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.
12. 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.
13. A este respecto el artículo 32.3º 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.
14. 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.
15. 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 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.
16. 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 éstos hayan sido obtenidos conforme a ley, toda vez que el error no*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02638-2010-PA/TC

SANTA

CASILDO MURILLO VELÁSQUEZ

*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”.*

17. Así también la Defensoría del Pueblo en la Opinión contenida en el Memorando 111-2006-DP/AAE, ha considerado que “En el caso que hayan vencido los plazos, para declarar la nulidad de oficio o para interponer el contencioso administrativo, *la ONP sólo podrá suspender el pago de la pensión en caso se demuestre la inexactitud del certificado y siempre que se otorgue al pensionista involucrado todas las garantías para ejercer su defensa*”, es decir, la Defensoría del Pueblo ha interpretado que incluso luego de vencido el plazo para interponer la demanda contencioso administrativa, puede suspenderse los efectos del acto administrativo viciado de nulidad.
18. Cabe señalar que el artículo 3.14º 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 32.1º 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 esta, e iniciar las acciones legales correspondientes.
19. Siendo así si la ONP decide suspender el pago de la pensión la resolución administrativa que al efecto se expida debe 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 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.





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02638-2010-PA/TC  
SANTA  
CASILDO MURILLO VELÁSQUEZ

### § Análisis del caso

20. De la Resolución 31759-ONP/DC/DL 19990, del 22 de abril de 2008 (fojas 3), se evidencia que al demandante se le otorgó la pensión de invalidez definitiva en cumplimiento del mandato judicial expedido por el Tercer Juzgado Especializado en lo Civil de Chimbote porque, según el Certificado Médico de Invalidez, de fecha 28 de diciembre de 2006, emitido por la UTES La Caleta – Chimbote - Dirección de Salud Ancash del Ministerio de Salud, su incapacidad era de naturaleza permanente.
21. Por otro lado conforme a lo expuesto por la demandada a fojas 44, la pensión del actor fue suspendida en atención a lo dispuesto por el artículo 4º del Decreto Supremo 166-2005-EF, debido a que el demandante no ha concurrido al examen médico programado por la emplazada para efectos de corroborar su estado de invalidez.
22. En el presente caso, este Colegiado considera que la distribución de la carga de la prueba comporta que la demandada demuestre que se ha configurado la causal de suspensión que le sirve de argumento para sostener su postura en esta *litis*. Tal exigencia probatoria, sin embargo, no ha sido satisfecha por la emplazada, toda vez que durante la tramitación del presente caso, no ha cumplido con demostrar haber citado al actor para la realización de la evaluación médica de comprobación de su estado de invalidez, razón por la cual la decisión ficta de la emplazada resulta arbitraria y por lo tanto lesiva de los derechos a la motivación de resoluciones administrativas y al derecho fundamental a la pensión, por lo que corresponde estimar la demanda.

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 pensión y del derecho a la motivación de resoluciones administrativas; en consecuencia, reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho a la pensión y al derecho a la motivación de resoluciones administrativas, ordena a la ONP restituir el pago de la pensión de invalidez del demandante, con el abono de las pensiones dejadas de percibir desde el 12 de mayo de 2009, en el plazo de dos días hábiles, más los intereses legales correspondientes y costos del proceso.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02638-2010-PA/TC  
SANTA  
CASILDO MURILLO VELÁSQUEZ

2. **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.

ÁLVAREZ MIRANDA  
VERGARA GOTELLI  
URVIOLA HANI

Lo que certifico:  
VICTOR ALFONSO MURILLO VELÁSQUEZ  
SECRETARIO