



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01709-2012-PA/TC

ICA

LUIS ROBERTO BARRERA GARCÍA

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 15 días del mes de agosto de 2012, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Beaumont Callirgos, Mesía Ramírez y Eto Cruz, pronuncia la siguiente sentencia

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Luis Roberto Barrera García contra la resolución expedida por la Segunda Sala Civil de Vacaciones de la Corte Superior de Justicia de Ica, de fojas 110, su fecha 8 de febrero de 2012, que declara infundada la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

El recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), con el objeto que se declare inaplicable la Resolución 3612-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 22 de noviembre de 2007, y que, en consecuencia, se restituya el pago de la pensión de jubilación que venía percibiendo, con el abono de las pensiones devengadas y los costos procesales.

La emplezada contesta la demanda señalando que en el ejercicio de su facultad de fiscalización posterior, se determinó que en el caso del recurrente existían indicios de irregularidad en los documentos que sustentaron el otorgamiento de la pensión de jubilación que reclama. Asimismo, aduce que el actor no acredita con medio probatorio alguno los hechos alegados.

El Cuarto Juzgado Transitorio de Ica, con fecha 8 de setiembre de 2010, declara fundada la demanda, por considerar que la resolución cuestionada es arbitraria, por cuanto fue emitida luego de transcurrido el plazo establecido por el artículo 202 de la Ley 27444. Asimismo, argumenta que ésta se sustenta en generalidades e imprecisiones.

La Sala Superior competente, revocando la apelada, declara infundada la demanda, por estimar que la suspensión de la pensión de jubilación del demandante es una medida razonable, puesto que obedece a la existencia de irregularidades en la documentación que sustenta su derecho.

### FUNDAMENTOS

Procedencia de la demanda



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01709-2012-PA/TC

ICA

LUIS ROBERTO BARRERA GARCÍA

1. De acuerdo con lo dispuesto por el fundamento 107 de la STC 00050-2004-AI/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; se concluye que las 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 del demandante, por lo que debe efectuarse su evaluación en atención a lo antes citado.

#### **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.

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 01709-2012-PA/TC

ICA

LUIS ROBERTO BARRERA GARCÍA

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, según el cual 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 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).*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01709-2012-PA/TC

ICA

LUIS ROBERTO BARRERA GARCÍA

7. Abundando en la obligación de motivar, 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, [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"*.

**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, cuestionar su 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 la 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 encuentre obligada a mantenerlo hasta que se declare 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01709-2012-PA/TC

ICA

LUIS ROBERTO BARRERA GARCÍA

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. Cabe señalar que a tenor del artículo 3.14) de la Ley 28532, este Colegiado entiende que la ONP tiene la obligación de efectuar las acciones de fiscalización necesarias con relación a los derechos pensionarios en los sistemas a su cargo, **para garantizar su otorgamiento conforme a ley**. A su vez, el artículo 32.1 de la Ley 27444 establece que por la fiscalización posterior la entidad ante la que 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, los documentos, las informaciones y 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.
14. 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 contienen 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 de 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**

15. Mediante la Resolución 124563-2006-ONP/DC/DL 19990 (f. 4) se le otorgó al demandante pensión de jubilación del régimen general regalado por el Decreto Ley 19990, al haber acreditado 26 años de aportaciones.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01709-2012-PA/TC

ICA

LUIS ROBERTO BARRERA GARCÍA

16. De otro lado, a través de la Resolución 3612-2007-ONP/DP/DL 19990 (f. 5), 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 atendiendo a lo dispuesto en el Decreto Supremo 063-2007-EF, la demandada suspendió el pago de la pensión de jubilación del demandante tras considerar que se ha concluido de los Informes 333-2007-GO.DC y 12707-2007-GL.PJ/ONP/44, que “existe información y/o documentación con indicios de falsedad o adulteración relacionada con el empleador Sociedad Agrícola Mamacona S.A., la misma que sirvió de sustento para obtener la pensión de jubilación”. Asimismo, según las investigaciones de la Policía contra la Corrupción de la Policía Nacional del Perú, se ha determinado que los documentos que sustentan diversas solicitudes de pensión presentadas a la ONP, emitidos por los empleadores M. Picasso Hnos., Julio Daniel Massa Sánchez, Hacienda Cordero Alto y Fundo Guzmán, son apócrifos.
17. En el expediente administrativo obra la Resolución de Gerencia de Operaciones 6926-2007-GO.DC, que dispone dar inicio al procedimiento de fiscalización posterior de los expedientes administrativos de pensión a las personas detalladas en el anexo 1, entre las cuales se incluye al actor. Si bien de los documentos sustentatorios de la resolución cuestionada obrantes en autos (f. 173 a 194 del expediente administrativo), escuetamente se puede inferir que la Sociedad Agrícola Industrial Mamacona forma parte de un conjunto de predios de propiedad de la Sucesión Picasso Peratta Jorge Ernesto desde 1954 a 1972; el actor no figura entre los pensionistas que, de acuerdo a los resultados de las investigaciones, no tienen ni han tenido vínculo con los empleadores investigados.
18. Asimismo, la empleada ha adjuntado el Informe 333-2007-GO.DC/ONP (f. 32), mediante el cual el Gerente de Operaciones de la ONP dispone la ejecución de la suspensión de las pensiones de los asegurados que figuran en una lista; no obstante, la mencionada lista no obra en autos. A fojas 36, se ha adjuntado también el Oficio de la Dirección contra la Corrupción PNP/DIVINES-DAONP, mediante el cual se remite los expedientes administrativos cuyas piezas fueron sometidas a pericias grafotécnicas; sin embargo, en la lista de asegurados que se adjunta no se encuentra el nombre del demandante.
19. De lo expuesto se colige que la empleada no ha motivado la resolución impugnada, ni tampoco ha precisado en la resolución cuestionada las razones concretas por las cuales se suspende la pensión de jubilación del actor, limitándose a invocar argumentos genéricos como la existencia de información y/o documentación con indicios de falsedad o adulteración relacionada con el empleador Sociedad Agrícola Industrial Mamacona S.A., la cual sirvió de sustento



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01709-2012-PA/TC

ICA

LUIS ROBERTO BARRERA GARCÍA

para obtener la pensión de jubilación solicitada, 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 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 de los derechos a la motivación de las resoluciones administrativas y a la pensión del demandante.

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 de los derechos a la pensión y a la motivación de las resoluciones administrativas; en consecuencia, **NULA** la Resolución 3612-2007-ONP/DP/DL 19990.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, ordena a la emplazada que cumpla con restituir el pago de las prestaciones pensionarias del demandante, suspendidas desde el mes de noviembre de 2007, conforme a los fundamentos de la presente, con 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 se cometió fraude en el acceso a la pensión.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**BEAUMONT CALLIRGOS  
MESÍA RAMÍREZ  
ETO CRUZ**

Lo que certifico:

VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS  
SECRETARIO RELATOR