



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02038-2011-PA/TC

HUAURA

GREGORIA CIRILA CERNA MONTALVO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 30 días del mes de mayo de 2012, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Álvarez Miranda, Beaumont Callirgos y Calle Hayen, pronuncia la siguiente sentencia, con el voto en mayoría de los magistrados Álvarez Miranda y Beaumont Callirgos, el voto en discordia del magistrado Calle Hayen, posición a la que se suma el voto del magistrado Urviola Hani, y el voto finalmente dirimente del magistrado Eto Cruz, que se adhiere a las posiciones de los magistrados Calle Hayen y Urviola Hani; votos, todos, que se agregan a los autos.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Gregoria Cirila Cerna Montalvo contra la sentencia expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Huaura, de fojas 256, su fecha 18 de febrero de 2011, 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 94-2009-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 4 de mayo de 2009, que suspendió el pago de su pensión de jubilación; y que, en consecuencia, se restituya la pensión que se le otorgó mediante Resolución 111575-2005-ONP/DC/DL 19990, de conformidad con el Decreto Ley 19990, con el abono de devengados, intereses y costos.

La emplazada contesta la demanda alegando que la demanda debe declararse infundada porque la suspensión de la pensión se efectuó en estricta observancia de las facultades que la ley le otorga.

El Segundo Juzgado Especializado en lo Civil Transitorio de Huaura, con fecha 25 de octubre de 2010, declara infundada por considerar que la demandada suspendió la pensión al verificar irregularidades en los documentos presentados.

La Sala Superior competente revoca la apelada y la declara improcedente, por estimar que de conformidad con el artículo 9 del Código Procesal Constitucional, el proceso de amparo no es la vía idónea para ventilar la controversia por carecer de etapa probatoria.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02038-2011-PA/TC

HUAURA

GREGORIA CIRILA CERNA MONTALVO

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 constituye un elemento del contenido esencial del derecho a la pensión, el cual encuentra protección a través del proceso de 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 de la demandante se encuentra dirigida a obtener la reactivación de su pensión de jubilación a cuyo efecto cuestiona la resolución que declara la suspensión del pago, por lo que corresponde efectuar su evaluación, 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. La recurrente alega que la empleada ha vulnerado sus derechos constitucionales a la pensión y al debido procedimiento administrativo, dado que sin una debida motivación se ha procedido a suspender el pago de la pensión de jubilación que percibía.

La motivación de los actos administrativos

5. Este Tribunal ha dejado sentada su posición respecto a la motivación de los actos administrativos:

“[...]El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican. [...]



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02038-2011-PA/TC

HUAURA

GREGORIA CIRILA CERNA MONTALVO

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, FJ 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en las 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 los actos administrativos constituye una garantía constitucional del administrado que busca evitar arbitrariedades de la Administración al emitir tales actos. 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, mediante el cual se reconoce que "*Los administrados gozan de todos los derechos y las 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 02038-2011-PA/TC

HUAURA

GREGORIA CIRILA CERNA MONTALVO

7. Los artículos 3.4, 6.1, 6.2, y 6.3, de la ley en mención 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 [...]. 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[...]”* (énfasis agregado).
8. A mayor abundamiento, incluso cuando se hubiera efectuado una motivación por remisión, el artículo 24.1.1 exige a la Administración que la notificación contenga *“El texto íntegro del acto administrativo, incluyendo su motivación”*.
9. Por último, se debe mencionar que el artículo 239.4, correspondiente al Capítulo II del Título IV “Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de la administración pública”, señala que serán pasibles de sanción *“Las autoridades y el 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”*.
10. Si la suspensión del pago de la pensión se debiera a documentos que sustentan requisitos de acceso, 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 la validez de la documentación.
11. A este respecto, el artículo 32.3 de la Ley 27444 establece 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*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02038-2011-PA/TC

HUAURA

GREGORIA CIRILA CERNA MONTALVO

respectiva para todos sus efectos [...]”, debiendo iniciarse el trámite correspondiente para declarar su nulidad y determinar 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 está obligada a mantenerlo hasta que se declare 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 mencionado Procedimiento Administrativo General, 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. Es en este sentido que el TC 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”*.
15. De igual modo, la Defensoría del Pueblo, en la opinión contenida en el Memorando 111-2006-DP/AAE, ha considerado que *“En el caso [de] 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 [de que] 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 fenecido el plazo para interponer la demanda contencioso administrativa, puede suspenderse los efectos del acto administrativo viciado de nulidad.
16. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02038-2011-PA/TC

HUAURA

GREGORIA CIRILA CERNA MONTALVO

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, los documentos, las informaciones y las traducciones proporcionadas por el administrado. Por tanto, la ONP está obligada a investigar, debidamente, en caso de que 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.

17. Siendo así, si la ONP decide suspender el pago de la pensión, la resolución administrativa que a los efectos se expida, debe establecer fehacientemente si uno o más documentos que sustentan el derecho a la pensión son fraudulentos o contienen 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 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 aun 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 obligación de presentarlos para sustentar su actuación y poder ejercer el control constitucional de su actuación.

Análisis del caso

18. De la Resolución 111575-2005-ONP/DC/DL 19990, del 9 de diciembre de 2005 (fojas 5), se evidencia que a la demandante se le otorgó la pensión reducida de jubilación porque acreditó los requisitos establecidos en cuanto a la edad y los años de aportaciones.
19. Consta de la Resolución 94-2009-ONP/DSO.SI/DL 19990, del 4 de mayo de 2009 (fojas 7), que se suspendió la pensión de invalidez porque 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 de lo dispuesto en el Decreto Supremo 063-2007-EF "(En todos los casos que la ONP compruebe que existen indicios razonables de falsedad, adulteración y/o irregularidad en la documentación y/o información a través de la cual se ha reconocido derechos pensionarios, esta queda facultada para suspender los efectos de los actos administrativos que los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02038-2011-PA/TC

HUAURA

GREGORIA CIRILA CERNA MONTALVO

sustentan)", modificatorio del artículo 54 del reglamento del Decreto Ley 19990, la demandada consideró: "existen suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada con el fin de obtener la pensión de jubilación".

20. Tal como se advierte, la emplazada 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, vulnerando de esta manera el derecho a la motivación de los actos administrativos.
21. En consecuencia, 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 de la pensión hasta la fecha no se ha acreditado la falsedad o adulteración de los documentos que sustentaron el otorgamiento de la pensión.
22. Sin perjuicio de lo anotado, este Colegiado considera pertinente reiterar lo indicado en las SSTC 03619-2010-PA/TC, 4115-201-PA/TC y 6736-2008-PA, en el sentido de que el cuestionamiento a la representación de quien suscribe el certificado de trabajo y la liquidación por tiempo de servicios realizado en la sentencia de vista no puede ser tomado como argumento válido para desconocer los aportes de la actora, toda vez que mediante Carta 369-2006-GO/ONP, del 27 de noviembre de 2006, dirigida a don Víctor Manuel Sánchez Zapata, la propia entidad previsional reconoce "*la labor que viene realizando al frente de la organización de trabajadores que representa*" (sic), lo cual no hace sino validar, dentro de la búsqueda de la certeza en la comprobación de aportes que se efectúa en sede constitucional, el contenido de los documentos presentados en autos por la actora.
23. Consecuentemente, se ha acreditado la vulneración del derecho a la motivación de las resoluciones administrativas y del derecho fundamental 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 por haberse acreditado la vulneración del derecho a la pensión; en consecuencia, **NULA** la Resolución 94-2009-



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02038-2011-PA/TC
HUAURA
GREGORIA CIRILA CERNA MONTALVO

ONP/DSO.SI/DL19990.

2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho a la pensión, ordena a la ONP que restituya el pago de la pensión de la demandante, con el abono de las pensiones dejadas de percibir desde el mes de junio de 2009, en el plazo de dos días hábiles, más los intereses legales correspondientes y los costos del proceso.
3. **EXHORTAR** a la ONP a investigar en un plazo razonable todos los casos en que existan indicios de adulteración de documentos, a fin de determinar fehacientemente si se cometió fraude en el acceso a la pensión.

Publíquese y notifíquese.

SS.

URVIOLA HANI
CALLE HAYEN
ETO CRUZ

Lo que certifico:

VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02038-2011-PA/TC
HUAURA
GREGORIA CIRILA CERNA
MONTALVO

**VOTO DE LOS MAGISTRADOS ÁLVAREZ MIRANDA
Y BEAUMONT CALLIRGOS**

Con el debido respeto por la opinión vertida por nuestro colega magistrado, emitimos el siguiente voto singular, por cuanto no concordamos con el fallo ni con los argumentos expresados, puesto que consideramos que la Resolución 094-2009-ONP/DSO.SI/DL 19990 sí está debidamente motivada y sí ha expresado razones concretas para suspender el goce de la pensión; así:

1. Según se expresa en la citada resolución, en el Informe Grafotécnico 010-2009-DSO.SI/ONP del 23 de abril de 2009 (fojas 124 y ss., se concluyó que existían serias irregularidades en los certificados de trabajos y declaraciones juradas suscritos por el señor Víctor Manuel Sánchez Zapata como presidente de la Confederación Nacional de Trabajadores y como secretario general del Movimiento Sindical Cristiano del Perú. Con el Oficio 268-08-MTPE/2112.241, del 10 de julio de 2008 (fojas 130 y ss.), el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo ha manifestado que la Confederación Nacional de Trabajadores fue registrada con fecha 13 de junio de 1971, mediante Resolución Divisional 196-D.R. en el Expediente Administrativo 237/971; y que **“no obra registrado en el acotado expediente algún registro de Junta Directiva por parte de la autoridad administrativa del Trabajo en la que el señor Víctor Manuel Sánchez Zapata haya ostentado el cargo de presidente de la referida organización sindical”**. En igual situación se encuentra el denominado Movimiento Sindical Cristiano del Perú, toda vez que tampoco aparece registrado en el Sistema de la División de Registro Sindical del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
2. Asimismo, cabe agregar que los contenidos del Informe Grafotécnico 010-2009-DSO.SI/ONP y del Oficio 268-08-MTPE/2112.24, en un caso anterior y similar al presente (Cfr. STC 01758-2011-PA/TC, expedida por esta misma Sala Primera), ya han constituido suficiencia probatoria para suspender el goce de la pensión de jubilación.
3. Por ello, consideramos que existen motivos razonables por parte de la emplazada para suspender la pensión de la recurrente, más aún cuando los medios probatorios adjuntados a este proceso para acreditar años de aportes han sido expedidos por el cuestionado señor Víctor Manuel Sánchez Zapata como presidente de la Confederación Nacional de Trabajadores.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02038-2011-PA/TC
HUAURA
GREGORIA CIRILA CERNA
MONTALVO

En ese sentido, por lo indicado, nuestro voto es porque se declare **INFUNDADA** la demanda porque no se ha acreditado la vulneración del derecho a la pensión de la recurrente.

SS.

ÁLVAREZ MIRANDA
BEAUMONT CALLIRGOS

Lo que certifico:

VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CÁRDENAS
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02038-2011-PA/TC

HUAURA

GREGORIA CIRILA CERNA MONTALVO

VOTO DEL MAGISTRADO CALLE HAYEN

Sustento el presente voto en las consideraciones siguientes:

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 a través del proceso de 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 de la demandante se encuentra dirigida a obtener la reactivación de su pensión de jubilación, a cuyo efecto cuestiona la resolución que declara la suspensión del pago, por lo que corresponde efectuar su evaluación, 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. La recurrente alega que la emplazada ha vulnerado sus derechos constitucionales a la pensión y al debido procedimiento administrativo, dado que sin una debida motivación se ha procedido a suspender el pago de la pensión de jubilación que percibía.

La motivación de los actos administrativos

5. Este Tribunal ha dejado sentada su posición respecto a la motivación de los actos administrativos:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02038-2011-PA/TC

HUAURA

GREGORIA CIRILA CERNA MONTALVO

[...][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.

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, FJ 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en las 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 los actos administrativos constituye una garantía constitucional del administrado que busca evitar arbitrariedades de la Administración al emitir tales actos. En ese sentido, la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en el artículo IV del Título preliminar



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02038-2011-PA/TC

HUAURA

GREGORIA CIRILA CERNA MONTALVO

establece que el debido procedimiento es uno de los principios del procedimiento administrativo, mediante el cual se reconoce que *“Los administrados gozan de todos los derechos y las 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 (...)”*.

- u
7. Los artículos 3.4, 6.1, 6.2 y 6.3 de la ley en mención 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 [...]. 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[...] (énfasis agregado).*
8. A mayor abundamiento, incluso cuando se hubiera efectuado una motivación por remisión, el artículo 24.1.1 exige a la Administración que la notificación contenga *“El texto íntegro del acto administrativo, incluyendo su motivación”*.
9. Por último, se debe mencionar que el artículo 239.4, correspondiente al Capítulo II del Título IV *“Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de la administración pública”*, señala que serán pasibles de sanción *“Las autoridades y el personal al servicio de las entidades, independientemente de su régimen laboral o contractual, [que] 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”*.
10. Si la suspensión del pago de la pensión se debiera a documentos que sustentan requisitos de acceso 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 la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02038-2011-PA/TC

HUAURA

GREGORIA CIRILA CERNA MONTALVO

validez de la documentación.

11. A este respecto, el artículo 32.3 de la Ley 27444 establece 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 declarar su nulidad y determinar 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 esté obligada a mantenerlo hasta que se declare 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 mencionado Procedimiento Administrativo General, 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 tendentes a declarar la nulidad de la resolución administrativa que reconoció un derecho fundado en documentos fraudulentos.
14. 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”*.
15. De igual modo, la Defensoría del Pueblo, en la opinión contenida en el Memorando 111-2006-DP/AAE, ha considerado que *“En el caso [de] 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 [de que] 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 fenecido el plazo para interponer la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02038-2011-PA/TC

HUAURA

GREGORIA CIRILA CERNA MONTALVO

demanda contencioso administrativa, puede suspenderse los efectos del acto administrativo viciado de nulidad.

16. 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, los documentos, las informaciones y las traducciones proporcionadas por el administrado. Por tanto, la ONP está obligada a investigar, debidamente, en caso de que 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.

17. Siendo así, si la ONP decide suspender el pago de la pensión, la resolución administrativa que a los efectos se expida, debe establecer fehacientemente si uno o más documentos que sustentan el derecho a la pensión son fraudulentos o contienen 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 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 aun 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 obligación de presentarlos para sustentar su actuación y poder ejercer el control constitucional de su actuación.

Análisis del caso

18. De la Resolución 111575-2005-ONP/DC/DL 19990, del 9 de diciembre de 2005 (fojas 5), se evidencia que a la demandante se le otorgó la pensión reducida de jubilación porque acreditó los requisitos establecidos en cuanto a la edad y los años de aportaciones.
19. Consta de la Resolución 94-2009-ONP/DSO.SI/DL 19990, del 4 de mayo de 2009 (fojas 7), que se suspendió la pensión de invalidez porque en cumplimiento de la obligación de fiscalización posterior contemplada en el artículo 32.1 de la Ley



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02038-2011-PA/TC

HUAURA

GREGORIA CIRILA CERNA MONTALVO

27444, artículo 3 numeral 14, de la Ley 28532, y de lo dispuesto en el Decreto Supremo 063-2007-EF (En todos los casos que la ONP compruebe que existen indicios razonables de falsedad, adulteración y/o irregularidad en la documentación y/o información a través de la cual se ha reconocido derechos pensionarios, esta queda facultada para suspender los efectos de los actos administrativos que los sustentan.), modificadorio del artículo 54 del reglamento del Decreto Ley 19990, la demandada consideró que: “existen suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada con el fin de obtener la pensión de jubilación”.

20. Tal como se advierte, la emplazada 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, vulnerando de esta manera el derecho a la motivación de los actos administrativos.

21. En consecuencia, se evidencia que la resolución cuestionada resulta arbitraria, al basarse en meros indicios para decretar la suspensión de la pensión de la actora, pues desde la suspensión de la pensión hasta la fecha no se ha acreditado la falsedad o adulteración de los documentos que sustentaron el otorgamiento de la pensión.

22. Sin perjuicio de lo anotado, considero pertinente reiterar lo indicado en las SSTC 03619-2010-PA/TC, 4115-2010-PA/TC y 6736-2008-PA/TC, en el sentido de que el cuestionamiento a la representación de quien suscribe el certificado de trabajo y la liquidación por tiempo de servicios realizado en la sentencia de vista no puede ser tomado como argumento válido para desconocer los aportes de la actora, toda vez que mediante Carta 369-2006-GO/ONP, del 27 de noviembre de 2006, dirigida a don Víctor Manuel Sánchez Zapata, la propia entidad previsional reconoce “*la labor que viene realizando al frente de la organización de trabajadores que representa*” (sic), lo cual no hace sino validar, dentro de la búsqueda de la certeza en la comprobación de aportes que se efectúa en sede constitucional, el contenido de los documentos presentados en autos por la actora.

23. Consecuentemente, se ha acreditado la vulneración del derecho a la motivación de las resoluciones administrativas y del derecho fundamental a la pensión.

Por las consideraciones precedentes, estimo que se debe declarar **FUNDADA** la demanda por haberse acreditado la vulneración del derecho a la pensión; y **NULA** la Resolución 94-2009-ONP/DSO.SI/DL19990.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02038-2011-PA/TC

HUAURA

GREGORIA CIRILA CERNA MONTALVO

En consecuencia, reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho a la pensión, ordenar a la ONP que restituya el pago de la pensión de la demandante, con el abono de las pensiones dejadas de percibir desde el mes de junio de 2009, en el plazo de dos días hábiles, más los intereses legales correspondientes y los costos del proceso. Asimismo, se debe **EXHORTAR** a la ONP a investigar en un plazo razonable todos los casos en que existan indicios de adulteración de documentos, a fin de determinar fehacientemente si se cometió fraude en el acceso a la pensión.

S.

CALLE HAYEN

Lo que certifico:

VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

43

EXP. N° 02038-2011-PA/TC
HUAURA
GREGORIA CIRILA CERNA MONTALVO

VOTO DEL MAGISTRADO URVIOLA HANI

De acuerdo con la Resolución de 8 de noviembre del 2011 y de conformidad con el artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y del artículo 11°-A de su Reglamento Normativo emito el presente voto, asumiendo el suscrito los fundamentos y la conclusión del voto del magistrado Calle Hayen, apartándome de suscribir el fundamento 22 sólo en cuanto se hace referencia a la STC 6736-2008-PA/TC, pues considero que lo resuelto en la referida sentencia no es aplicable al argumento desarrollado en el citado fundamento 22.

Sr.
URVIOLA HANI

Lo que certifico:

VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATCP



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

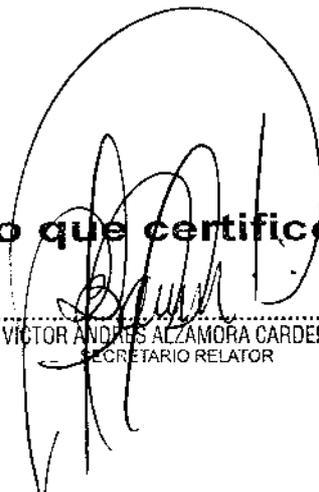
EXP. N.º 02038-2011-PA/TC
HUAURA
GREGORIA CIRILA CERNA MONTALVO

VOTO DEL MAGISTRADO ETO CRUZ

Concuero con los fundamentos y el fallo contenidos en el voto del magistrado Calle Hayen, con la presión hecha por el magistrado Urviola Hani, respecto al contenido del fundamento 22; por lo que mi voto es porque se declare **FUNDADA** la demanda por haberse acreditado la vulneración del derecho a la pensión; en consecuencia **NULA** la Resolución 94-2009-ONP/DSO.SI/DL19990; y reponiendo las cosas al estado anterior, ordenar a la ONP que restituya el pago de la pensión de la demandante, con el abono de las pensiones dejadas de percibir desde el mes de junio de 2009, en el plazo de dos días hábiles, más los intereses legales correspondientes y los costos del proceso. Asimismo, se debe **EXHORTAR** a la ONP a investigar en un plazo razonable todos los casos en que existan indicios de adulteración de documentos, a fin de determinar fehacientemente si se cometió fraude en el acceso a la pensión.

SS.
ETO CRUZ

Lo que certifico:


VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR