



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SALA 2	
FOJAS	008



EXP. N.º 05082-2011-PA/TC

ICA

CESARIA CONDORE BENDEZÚ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 2 días del mes de julio de 2012, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Urviola Hani, Vergara Gotelli y Eto Cruz, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Cesaria Condores Bendezú contra la sentencia expedida por la Sala Mixta y Penal Liquidadora de Pisco de la Corte Superior de Justicia de Ica, de fojas 122, su fecha 26 de setiembre de 2011, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

La recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) con el objeto de que se declare inaplicables las Resoluciones 5960-2005-ONP/DC/DL 19990 y 744-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fechas 13 de enero de 2005 y 24 de junio de 2008, respectivamente, y que en consecuencia se restituya el pago de su pensión de jubilación conforme al Decreto Ley 19990, más el abono de las pensiones dejadas de percibir y los intereses legales correspondientes.

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

El Juzgado Especializado Civil de Pisco, con fecha 12 de mayo de 2011, declaró fundada la demanda por considerar que la emplazada al momento de suspender la pensión de jubilación de la demandante no ha motivado debidamente su resolución, pues no expresa cuál es la razón de tal decisión con exactitud, aun cuando tiene la facultad de calificación y verificación.

La Sala Superior revisora revocó la apelada y declaró infundada la demanda por estimar que la resolución administrativa explica motivadamente las razones por las cuales se procedió a suspender la pensión de jubilación de la actora, por lo que la emplazada no ha incurrido en acto arbitrario alguno.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
SALA 2

FOJAS

009



EXP. N.º 05082-2011-PA/TC

ICA

CESARIA CONDORE BENDEZÚ

FUNDAMENTOS

Procedencia de la demanda

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 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 demandante solicita que se restituya el pago de la pensión de jubilación que percibió hasta el mes de junio de 2008.

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 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05082-2011-PA/TC

ICA

CESARIA CONDORE BENDEZÚ

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 (...)".*
7. A su turno, los artículos 3.4, 6.1, 6.2, y 6.3, señalan respectivamente que, para su validez *"El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico; La motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado; Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto"; y que, "No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto"* (destacado



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05082-2011-PA/TC

ICA

CESARIA CONDORE BENDEZÚ

agregado).

8. 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"*.
9. 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, 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 causa de suspensión del pago de la pensión estuviera referida a documentos que sustentan requisitos de acceso, tales como las aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), la Administración deberá respetar las normas que regulan el Procedimiento Administrativo General, para ejercer la facultad de fiscalización posterior, y de ser el caso, su cuestionamiento de validez.
11. A este respecto el artículo 32.3 de la Ley 27444 expresa que: *"En caso de comprobar fraude o falsedad en la declaración, información o en la documentación presentada por el administrado, la entidad considerará no satisfecha la exigencia respectiva para todos sus efectos..."* debiendo iniciarse el trámite correspondiente para la declaración de su nulidad y determinación de las responsabilidades correspondientes.
12. Obviamente, la consecuencia inmediata y lógica, previa a la declaración de nulidad del acto administrativo, es la suspensión de sus efectos, dado que lo contrario sería aceptar que pese a comprobar la existencia de ilícito o fraude en la obtención de un derecho, la Administración se encontraría obligada mantenerlo mientras se obtenga la nulidad.
13. Así, en materia previsional se deberá proceder a suspender el pago de las pensiones obtenidas fraudulentamente, pues su continuación supondría poner en riesgo el equilibrio económico del Sistema Nacional de Pensiones y el incumplimiento de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05082-2011-PA/TC

ICA

CESARIA CONDORE BENDEZÚ

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 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.

15. Así también la Defensoría del Pueblo, en la opinión contenida en el Memorando 141-2006-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*” (cursivas agregadas); es decir, la Defensoría del Pueblo ha interpretado que incluso luego de vencido el plazo para interponer la demanda contencioso-administrativa, pueden 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, 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.
17. Siendo así, si la ONP decide suspender el pago de la pensión, la resolución administrativa que al efecto se expida, debe establecer certeramente que uno o más documentos que sustentan el derecho a la pensión son fraudulentos o tienen datos inexactos; además, y en vista de la gravedad de la medida, toda vez que deja sin sustento económico al pensionista, debe cumplirse la obligación de fundamentar debida y suficientemente la decisión, dado que carecerá de validez en caso que la motivación sea insuficiente o esté sustentada en términos genéricos o vagos. Y ello es así porque la motivación de los actos administrativos, más aun de aquellos que extinguen o modifican una relación jurídica (caducidad y suspensión) es una



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05082-2011-PA/TC

ICA

CESARIA CONDORE BENDEZÚ

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 concreto

18. A fojas 6 obra la Resolución 5960-2005-ONP/DC/DL 19990, de la que se advierte que la ONP le otorgó a la demandante pensión de jubilación de conformidad con el Decreto Ley 19990, en mérito a sus 26 años de aportaciones.
19. Por otro lado, consta de la Resolución 744-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990 (f. 4), que en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 3 del 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, ésta queda facultada para suspender los efectos de los actos administrativos que los sustentan), la demandada suspendió el pago de la pensión de jubilación de la recurrente debido a que según el Informe 003-2008-DSO.SI/ONP, de fecha 2 de junio de 2008 (f. 36), la Subdirección de Inspección y Control comunicó que de las investigaciones y verificaciones basadas en el principio de privilegio de controles posteriores (numeral 1.16 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley 27444 – Ley del Procedimientos Administrativo General), “se revisaron los expedientes con documentación atribuida a los empleadores Textil San Pedro S.A., Sociedad Agrícola Santa Teresa S.A (...), *Negociación Agrícola Cascajal S.A.*, Cooperativa Agraria de Producción “La Unión Ltda.”, emitiéndose los informes grafotécnicos 006-2008-SAACI/ONP, 004-2008-SAACI/ONP y 012-2008-SAACI/ONP, mediante los cuales se puso en evidencia irregularidades en los expedientes administrativos de las personas mencionadas en el Anexo 1 de la Resolución de vista con el fin de obtener la pensión de jubilación”.
20. En este orden de ideas y siguiendo el criterio recaído en la STC 0086-2011-PA/TC (fundamento 6), aplicable *mutatis mutandis* en el presente caso, resulta pertinente afirmar 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 demandada, puesto que de los actuados se verifica que no presenta ningún documento que demuestre el hecho en el cual se sustente la suspensión referida; esto es, que el actor haya adulterado documentos para así poder obtener su pensión de jubilación minera”*.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05082-2011-PA/TC

ICA

CESARIA CONDORE BENDEZÚ

21. Así las cosas, en tanto no se ha acompañado el expediente administrativo que sustentó el otorgamiento de la pensión de la demandante, no es posible determinar cuál es la supuesta documentación falsa atribuida a la empleadora de la demandante, ni cuáles son los medios probatorios que acreditan los supuestos hechos irregulares o ilícitos, razón por la cual se concluye que la resolución cuestionada es arbitraria.
22. 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, vulnerándose de esta manera el derecho a la motivación de los actos administrativos.
22. En ese sentido se evidencia que la resolución cuestionada resulta manifiestamente arbitraria, dado que declara la suspensión de un acto administrativo sin sustento alguno, puesto que omite precisar cuáles son y en qué consisten las irregularidades o actos delictivos que se habrían cometido en el procedimiento administrativo de la demandante y cuáles los medios probatorios que los acreditan.
23. En consecuencia al haberse acreditado la vulneración del derecho a la motivación –integrante del derecho al debido proceso– y del derecho a la pensión, la demanda debe ser estimada.

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 744-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990.
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 2008, en el plazo de dos días hábiles, más los intereses legales correspondientes y costos del proceso.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
SALA 2

FOJAS

015



EXP. N.º 05082-2011-PA/TC

ICA

CESARIA CONDORE BENDEZÚ

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 existió fraude en el acceso a la pensión.

Publíquese y notifíquese.

SS.

URVIOLA HANI
VERGARA GOTELLI
ETO CRUZ

Lo que certifico:

VICTOR ANDRES ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR