



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SALA 2	
FOJAS	017



EXP. N.º 05089-2011-PA/TC

ICA

MARCOS ARUCANQUI HUARCAYA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 24 días del mes de agosto 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 don Marcos Arucanqui Huarçaya contra la resolución expedida por la Sala Mixta Descentralizada de Pisco de la Corte Superior de Justicia de Ica, de fojas 149, su fecha 3 de junio de 2011, que declara infundada la demanda de autos.

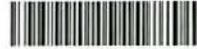
ANTECEDENTES

El recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) con el objeto que se declare inaplicable la Resolución 866-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 7 de julio de 2008, y que en consecuencia se prosiga con el pago de la pensión de jubilación que venía percibiendo en virtud de la Resolución 5310-2005-ONP/DC/DL 19990, de fecha 11 de enero de 2005. Asimismo solicita el pago de las pensiones devengadas y los intereses legales.

La ONP contesta la demanda y solicita que se declare infundada argumentando que la resolución cuestionada que declara la nulidad fue expedida en base a indicios razonables de comisión de ilícito penal.

El Juzgado Especializado en lo Civil de Pisco, con fecha 9 de setiembre de 2010, declaró fundada la demanda por considerar que la emplazada al momento de suspender la pensión de jubilación del demandante no ha motivado debidamente su resolución, pues no expresa cuáles son los medios probatorios que sustentan la afirmación de adulteración o falsedad de los documentos presentados por el demandante.

La Sala Superior revisora, revocando la apelada, declara infundada la demanda por considerar que la resolución cuestionada está debidamente motivada y que la suspensión de la pensión de jubilación del actor obedece a la probada existencia de indicios razonables de irregularidades y de adulteración en la documentación que sustenta su derecho.



EXP. N.º 05089-2011-PA/TC

ICA

MARCOS ARUCANQUI HUARCAYA

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 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 demanda se encuentra dirigida a obtener la restitución de la pensión adelantada del actor, a cuyo efecto se cuestiona la resolución que declara la suspensión del pago de su pensión, por lo que corresponde efectuar la evaluación del caso concreto en atención a lo antes citado.

§ La motivación de los actos administrativos

4. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05089-2011-PA/TC

ICA

MARCOS ARUCANQUI HUARCAYA

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/TC, F.J. 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en las SSTC 294-2005-PA/TC, 5514-2005-PA/TC, entre otras).

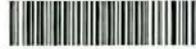
Adicionalmente se ha determinado en la STC 8495-2006-PA/TC que:

“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”.

5. En orden a lo indicado en las SSTC 03429-2009-PA/TC y 05903-2009-PA/TC se ha ratificado el criterio uniforme de este Tribunal respecto a la motivación de los actos administrativos, precisándose que “[...] *la motivación de los actos administrativos constituye una garantía constitucional del administrado que busca evitar la arbitrariedad de la Administración al emitir actos administrativos. En ese sentido, la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en el artículo IV del Título preliminar establece que el debido procedimiento es uno de los principios del procedimiento administrativo. En atención a 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 [...]*” (fundamento 6).
6. A su turno los artículos 3.4, 6.1, 6.2, y 6.3 de la Ley 27444 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*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05089-2011-PA/TC

ICA

MARCOS ARUCANQUI HUARCAYA

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).

7. Abundando en la obligación de motivación, incluso cuando se hubiera efectuado una motivación por remisión, el artículo 24.1.1 exige a la Administración que la notificación contenga *“el texto íntegro del acto administrativo, incluyendo su motivación”*.
8. Por último se debe recordar que en el artículo 239.4, ubicado en el Capítulo II del Título IV sobre Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de la administración pública, se señala que serán pasibles de sanción *“las autoridades y personal al servicio de las entidades, independientemente de su régimen laboral o contractual, incurren en falta administrativa en el trámite de los procedimientos administrativos a su cargo y, por ende, son susceptibles de ser sancionados administrativamente con amonestación, suspensión, cese o destitución atendiendo a la gravedad de la falta, la reincidencia, el daño causado y la intencionalidad con que hayan actuado, en caso de: (...) Resolver sin motivación algún asunto sometido a su competencia”*.
9. 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.
10. A este respecto el artículo 32.3 de la Ley 27444, expresa que: *“En caso de comprobar fraude o falsedad en la declaración, información o en la documentación presentada por el administrado, la entidad considerará no satisfecha la exigencia respectiva para todos sus efectos (...)”* debiendo iniciarse el trámite correspondiente para la declaración de su nulidad y determinación de las responsabilidades correspondientes.
11. Obviamente la consecuencia inmediata y lógica, previa a la declaración de nulidad del acto administrativo, es la suspensión de sus efectos, dado que lo contrario sería aceptar que pese a comprobar la existencia de ilícito o fraude en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05089-2011-PA/TC

ICA

MARCOS ARUCANQUI HUARCAYA

la obtención de un derecho, la Administración se encontraría obligada mantenerlo mientras se obtenga la nulidad.

12. En la misma línea, las sentencias precitadas han establecido que “[...] *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*” (fundamento 15).
13. 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.
14. Cabe señalar que el artículo 3.14 de la Ley 28532 ha establecido como obligación de la ONP, la facultad de efectuar acciones de fiscalización necesaria, con relación a los derechos pensionarios en los sistemas a su cargo, **para garantizar su otorgamiento conforme a ley**. A su vez, el artículo 32.1 de la Ley 27444, establece que por la fiscalización posterior, la entidad ante la que 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.



EXP. N.º 05089-2011-PA/TC

ICA

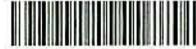
MARCOS ARUCANQUI HUARCAYA

§ **Análisis del caso concreto**

15. De la Resolución 5310-2005-ONP/DC/DL 19990, del 11 de enero de 2005 (f. 6), se desprende que al demandante se le otorgó pensión de jubilación del régimen especial del Decreto Ley 19990, a partir del 24 de marzo de 1982.
16. De otro lado, de la Resolución 866-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990 (f. 4), se advierte que en virtud de lo establecido por el artículo 32 de la Ley 27444 y el artículo 3, numeral 14 de la Ley 28532, y en atención al Informe 003-2008-DSO.SI/ONP, de fecha 2 de junio de 2008, se revisaron expedientes con documentación atribuida a diferentes empleadores entre el que se encuentra el ex empleador del actor (Negociación Agrícola Cascajal S.A); asimismo la citada resolución señala que se emitieron los Informes Grafotécnicos 006-2008-SAACI/ONP y 007-2008-SAACI/ONP, y los Informes Técnicos 002-2008-SAACI/ONP, 004-2008-SAACI/ONP y 012-2008-SAACI/ONP, en los cuales se puso en evidencia irregularidades (uniprocedencia mecanográfica, temporalidad impropia, fotocomposición entre otras), en la información y/o documentación presentada por diferentes pensionistas con el fin de obtener una pensión de jubilación.
17. En base a lo indicado la impugnada concluye que los documentos que sirvieron de sustento para obtener pensión de jubilación presentados por los pensionistas que se detallan en el Anexo 1 (en el que se encuentra el actor), tienen indicios de falsedad o adulteración, por lo que en virtud del artículo 3 del Decreto Supremo 063-2007-EF, se procedió a la suspensión del pago de la pensión del actor desde la emisión 2008-09.
18. De lo anotado fluye que la entidad demandada sustenta la suspensión de la Resolución 5310-2005-ONP/DC/DL19990 en los indicios razonables de irregularidad detectados a partir de los diferentes informes grafotécnicos practicados a diversos empleadores, entre los que se encontraría Agrícola Cascajal S.A., signado en el Anexo 1 como ex empleador del actor.
19. De la revisión de los actuados se observa que la entidad previsional ha presentado las copias simples de la Resolución de la Dirección de Servicios Operativos 002-2008-DSO/ONP, de fecha 6 de junio de 2008 (f.41), Anexo 1 (f. 43 al 48), y el Informe 003-2008-DSO.SI/ONP, de fecha 2 de junio de 2008 (f. 38), mas no aporta otra documentación que acredite que se produjo el hecho en el cual se sustenta la suspensión, esto es aquella que compruebe que en el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05089-2011-PA/TC

ICA

MARCOS ARUCANQUI HUARCAYA

caso concreto del actor exista un informe grafotécnico o técnico que mencione la documentación presentada por el actor con el propósito de acreditar aportaciones inexistentes; por el contrario, el actor solo es mencionado en un listado del Anexo 1, mas no como ocurre en otros casos en los que sí se cuenta con informes grafotécnicos y técnicos en los cuales se señala la modalidad o el tipo de irregularidad.

20. En orden a lo indicado 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”*.
21. En ese sentido se evidencia que la resolución cuestionada resulta manifiestamente arbitraria, dado que declara la suspensión de un acto administrativo sin que exista sustento alguno, pues desde la suspensión de la pensión hasta la fecha no se ha precisado cuáles son y en qué consisten las irregularidades detectadas, y cuáles los medios probatorios que los acreditan.
22. Consecuentemente al verificarse la vulneración de los derechos a la motivación de las resoluciones administrativas y a la pensión, la demanda debe estimarse.

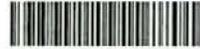
Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda al haberse acreditado la vulneración de los derechos a la pensión y a la motivación de las resoluciones administrativas; en consecuencia, **NULA** la Resolución 866-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho a la pensión y al debido proceso, ordena que la ONP cumpla con restituir la pensión del demandante y que cumpla con abonar las pensiones no pagadas desde el día



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05089-2011-PA/TC

ICA

MARCOS ARUCANQUI HUARCAYA

siguiente de producido el incumplimiento hasta el día en que se haga efectivo dicho pago, más los intereses legales correspondientes y los costos del proceso.

3. **EXHORTAR** a la ONP a investigar en un plazo razonable en todos los casos 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 ANDRÉS ALZAMORA CARDENA
SECRETARIO RELATOR