



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 280/2022

EXP. N.º 00848-2022-PA/TC
LIMA
MIGUEL ATANACIO FLORES
RAMÍREZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 22 días del mes de julio de 2022, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Monteagudo Valdez, Pacheco Zerga y Ochoa Cardich, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Miguel Atanacio Flores Ramírez contra la sentencia de fojas 159, de fecha 14 de diciembre de 2021, expedida por la Segunda Sala Constitucional Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) mediante la cual solicita la nulidad y la inaplicación de la Resolución 192-2010-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 16 de febrero de 2010 (f. 93), que resolvió suspender el pago de su pensión de jubilación adelantada otorgada bajo los alcances del Decreto Ley 19990, de la Resolución 1197-2013-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 21 de marzo de 2013 (f. 3), que declaró la nulidad de la Resolución 45057-2003-ONP/DC/DL 19990, de fecha 4 de junio de 2003 (f. 2), mediante la cual se le otorgó pensión de jubilación adelantada y de la Resolución 31792-2013-ONP/DPR.SC/DL 19990, de fecha 24 de abril de 2013 (f. 5), que le denegó la pensión de jubilación solicitada; y que, en consecuencia, se ordene a la emplazada la restitución de la pensión de jubilación adelantada que venía percibiendo. Asimismo, solicita el pago de las pensiones devengadas y los intereses legales correspondientes y los costos procesales.

La emplazada contesta la demanda (f. 50) y manifiesta que de conformidad con el principio de privilegio de controles posteriores está facultada a verificar la veracidad de la información presentada, y toda vez que, mediante el respectivo proceso de fiscalización, se comprobó la falsedad de la documentación presentada por el actor a fin de demostrar mayor número de años de aportaciones, el acto administrativo de suspensión del pago de la pensión del actor se encuentra válidamente motivado.

El Cuarto Juzgado Constitucional de Lima, con fecha 24 de setiembre de 2019 (f. 99), declaró infundada la demanda por considerar que las resoluciones



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 280/2022

EXP. N.º 00848-2022-PA/TC
LIMA
MIGUEL ATANACIO FLORES
RAMÍREZ

administrativas cuestionadas no resultan lesivas al derecho fundamental del accionante, pues no han incurrido en causal que justifique su nulidad; además, el actor no ha cuestionado en la vía administrativa ni en la judicial, los informes de verificación y los informes grafotécnicos en virtud de los cuales se decidió la suspensión del pago de su pensión.

La Sala Superior revoca la apelada y la declara improcedente por considerar que en la vía del amparo no ha logrado acreditarse los años de aportes requeridos para acceder a la pensión de jubilación solicitada.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. En el presente caso, la pretensión tiene por objeto la restitución de la pensión de jubilación del demandante.
2. 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 en el amparo de conformidad con los supuestos de procedencia establecidos en el fundamento 37 de la STC 01417-2005-PA/TC.
3. Teniendo en cuenta que la pensión como derecho fundamental y 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, por lo que debe efectuarse la evaluación en atención a lo antes citado.

Consideraciones del Tribunal Constitucional

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, al considerar que:

[...] [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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 280/2022

EXP. N.º 00848-2022-PA/TC
LIMA
MIGUEL ATANACIO FLORES
RAMÍREZ

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.

5. Adicionalmente se ha determinado en la STC 08495-2006-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 la arbitrariedad de la Administración al emitir actos administrativos. En ese sentido, el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo 004-2019-JUS, en el artículo IV, numeral 1.2 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 los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 280/2022

EXP. N.º 00848-2022-PA/TC
LIMA
MIGUEL ATANACIO FLORES
RAMÍREZ

alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

7. A su turno, los artículos 3.4, 6.1, 6.2, y 6.3 del referido cuerpo legal señalan, respectivamente, que para su validez:

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

8. Abundando en la obligación de 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*”.
9. Por último, se debe recordar que en el artículo 261.1, ubicado en el Capítulo II del Título V 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] 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: 4(...) Resolver sin motivación algún asunto sometido a su competencia.

Suspensión de las pensiones de jubilación

10. Cuando la causa de la 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 280/2022

EXP. N.º 00848-2022-PA/TC
LIMA
MIGUEL ATANACIO FLORES
RAMÍREZ

regulan el procedimiento administrativo general para ejercer la facultad de fiscalización posterior y, de ser el caso, cuestionar su validez.

11. En este sentido, el artículo 34.3 del TUO 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 [...]”, para lo cual se deberá iniciar el trámite correspondiente para la declaración de su nulidad y la 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 encuentre 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 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.
14. Cabe señalar, que a tenor del artículo 3.14 de la Ley 28532, que establece la reestructuración integral de la Oficina de Normalización Previsional, 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 34.1 del TUO de la Ley 27444 establece que *por la fiscalización posterior la entidad ante la que se ha 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 280/2022

EXP. N.º 00848-2022-PA/TC
LIMA
MIGUEL ATANACIO FLORES
RAMÍREZ

investigar, debidamente, en caso encuentre indicios razonables de acceso ilegal a la prestación pensionaria, a fin de determinar o comprobar si efectivamente existió fraude para acceder a esta e iniciar las acciones legales correspondientes.

15. 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 el 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

16. Mediante la Resolución 45057-2003-ONP/DC/DL 19990, de fecha 4 de junio de 2003 (f. 2), se otorgó al recurrente pensión de jubilación adelantada al amparo del Decreto Ley 19990, al haber acreditado 30 años completos de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones (SNP).
17. Por otra parte, a través de la Resolución 00192-2010-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 16 de febrero de 2010 (f. 93), 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 acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Supremo 063-2007-EF, la demandada suspendió el pago de la pensión de jubilación del demandante, con base en el Informe de Fiscalización de fecha 27 de setiembre de 2012 (f. 95), el cual se encuentra sustentado en el Informe Grafotécnico 306-2008-SAACI/ONP, de fecha 20 de agosto de 2008 (f. 91), que concluyó que la documentación presentada por el actor para acreditar su vínculo laboral con el empleador Maderera Grumar SA y que sirvió de sustento para



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 280/2022

EXP. N.º 00848-2022-PA/TC
LIMA
MIGUEL ATANACIO FLORES
RAMÍREZ

otorgar la pensión de jubilación del Decreto Ley 19990, es fraudulenta, pues, habiéndose efectuado, en el proceso de verificación, el análisis comparativo de las firmas atribuidas a Marcos Gruner Zevallos en calidad de director general de la Compañía Maderera Grumar SA, contenida en el certificado de trabajo y en la liquidación por tiempo de servicios, ambos de fecha 31 de enero de 1998 (ff. 5 y 25 del expediente administrativo), por el período comprendido desde el 1 de febrero de 1968 hasta el 31 de enero de 1998, se evidencia que las firmas cuestionadas difieren diametralmente en su aspecto morfológico y grafointrínseco respecto de la firma auténtica registrada en el reporte de consulta del Reniec, permitiendo establecer que dicha firma controvertida no corresponde a la firma habitual de su titular. En tal sentido, este Colegiado considera que los precitados documentos son suficientes para comprobar la adecuada motivación de los resolutivos cuestionados que sustentan la suspensión en las irregularidades encontradas en los documentos que sirvieron de base para efectuar el otorgamiento del derecho pensionario.

18. Por lo expuesto, este Tribunal declara que en el presente caso no se vulneró el derecho al debido proceso administrativo reconocido en el artículo 139, inciso 3 de la Constitución.

Sobre la afectación del derecho a la pensión (artículo 11 de la Constitución)

19. Del Informe Grafotécnico 306-2008-SAACI/ONP, de fecha 20 de agosto de 2008 (f. 91), se aprecia que la emplazada no ha afectado el derecho fundamental a la pensión de jubilación, pues en estos instrumentales se detallan los serios cuestionamientos a los documentos que sirvieran para que, en su oportunidad, se le otorgara la pensión de jubilación al recurrente.
20. Por consiguiente, este Tribunal declara que en el presente caso no se trasgredió el derecho fundamental a la pensión, reconocido en el artículo 11 de la Constitución.

Imposición de multa por actuación temeraria

21. Frente a los serios cuestionamientos a los documentos presentados por el recurrente conforme detalla el Informe Grafotécnico 306-2008-SAACI/ONP, de fecha 20 de agosto de 2008 (f. 91), este Tribunal estima



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 280/2022

EXP. N.º 00848-2022-PA/TC
LIMA
MIGUEL ATANACIO FLORES
RAMÍREZ

que corresponde imponer la multa de veinte unidades de referencia procesal (20 URP) al abogado Juan Mendoza Lope, con Registro de Colegiatura CAL 36096.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda por no haberse acreditado la vulneración de los derechos a la debida motivación de las resoluciones administrativas y de la pensión.
2. **IMPONER** la multa de 20 unidades referenciales procesales (URP) al abogado Juan Mendoza Lope, con Registro de Colegiatura CAL 36096.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MONTEAGUDO VALDEZ
PACHECO ZERGA
OCHOA CARDICH

PONENTE MONTEAGUDO VALDEZ