



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01614-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
VÍCTOR RAÚL CABREJOS NAVARRETE

RAZÓN DE RELATORÍA

Vista la causa 1614-2009-PA/TC por la Sala Primera del Tribunal Constitucional y habiéndose producido discordia entre los magistrados que la integran, Landa Arroyo, Calle Hayen y Álvarez Miranda, se ha llamado para dirimirla al magistrado Urviola Hani, quien se ha adherido al voto de los magistrados Landa Arroyo y Calle Hayen, con lo cual se ha alcanzado mayoría. Debido al cese de funciones del magistrado Landa Arroyo su voto obra en hoja membretada aparte.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 24 días del mes de setiembre de 2010, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Landa Arroyo, Calle Hayen y Urviola Hani, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Víctor Raúl Cabrejos Navarrete contra la sentencia expedida por la Sala Especializada en Derecho Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, de fojas 153, su fecha 21 de enero de 2009, que declaró improcedente la demanda de autos

ANTECEDENTES

Con fecha 25 de enero de 2008, el recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) solicitando que se declare inaplicable la Resolución 4677-2007-ONP/DP/DL 19990, del 4 de diciembre de 2007, mediante la que se suspendió el pago de la pensión de jubilación que venía percibiendo en virtud de la Resolución 54879-2006-ONP/DC/DL 19990, del 31 de mayo de 2006; y que en consecuencia, se le restituya el pago de su pensión, más el pago de los intereses, costas y costos. Manifiesta que la suspensión de su pensión se basó en indicios y/o evidencias, sin haberse probado fehacientemente la falsedad de los documentos que presentó para tramitar su pensión.

La emplazada contesta la demanda solicitando que se la declare improcedente, alegando que la suspensión de la pensión del recurrente se efectuó en estricta observancia de las facultades que la ley le otorga.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01614-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
VÍCTOR RAÚL CABREJOS NAVARRETE

El Juzgado Mixto de Motupe, con fecha 15 de setiembre de 2008, declaró improcedente la demanda en aplicación de los incisos 2) y 4) del artículo 5 del Código Procesal Constitucional.

La Sala Superior competente confirmó la recurrida argumentando que el proceso de amparo carece de estación probatoria para conocer la controversia planteada y que el proceso contencioso-administrativo es la vía idónea para tramitar la pretensión.

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 la arbitrariedad en la intervención de este derecho.

§ Delimitación del petitorio

3. La pretensión tiene por objeto la reactivación de la pensión de jubilación del demandante, a cuyo efecto se cuestiona la Resolución que declara la suspensión de pago, por lo que corresponde efectuar la evaluación del caso concreto considerando lo antes precitado y 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 parte 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01614-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
VÍCTOR RAÚL CABREJOS NAVARRETE

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 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”¹.

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”.

¹ STC 00091-2005-PA, FJ 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en las STC 294-2005-PA y 5514-2005-PA, entre otras.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01614-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
VÍCTOR RAÚL CABREJOS NAVARRETE

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 [...]. 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. 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 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, señala que serán pasibles de sanción *las autoridades y personal al servicio de las entidades, independientemente de su régimen laboral o contractual, [que] incurrir en falta administrativa en el trámite de los procedimientos administrativos a su cargo y, por ende, son susceptibles de ser sancionados administrativamente con amonestación, suspensión, cese o destitución atendiendo a la gravedad de la falta, la reincidencia, el daño causado y la intencionalidad con que hayan actuado, en caso de: (...)* Resolver sin motivación algún asunto sometido a su competencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01614-2009-PA/TC

LAMBAYEQUE

VÍCTOR RAÚL CABREJOS NAVARRETE

Suspensión de pensiones

10. Cuando la causa de suspensión del pago de la pensión estuviera referida a documentos que sustentan 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 encuentra 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 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 correspondientes para 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 éstos 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”*.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01614-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
VÍCTOR RAÚL CABREJOS NAVARRETE

15. 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 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.
16. Siendo así, si la ONP decide suspender el pago de la pensión, la resolución administrativa que al efecto se expida debe establecer con certeza que 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 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

17. De la Resolución 54879-2006-ONP/DC/DL 19990 (fojas 2), se evidencia que el demandante venía percibiendo una pensión de jubilación por haber acreditado 23 años y 6 meses de aportaciones y la edad necesaria para acceder a dicha prestación pensionaria.
18. Consta de la Resolución 4677-2007-ONP/DP/DL 19990, del 4 de diciembre de 2007 (fojas 4), que se suspendió el pago de la pensión del recurrente sobre la base del Informe 351-2007-GO.DC/ONP, de fecha 3 de diciembre de 2007, en el cual se expone: “[...] las personas mencionadas en el Anexo N.º 1 de la Resolución [7441-2007-GO/ONP, del 4 de diciembre de 2007], se ha podido concluir que existen suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada con el fin de obtener la pensión de jubilación. Que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01614-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
VÍCTOR RAÚL CABREJOS NAVARRETE

mediante Memorandum N.º 388-2007-GO.CD.LA/LA/ONP, la Coordinación Departamental de Lambayeque, nos hizo llegar una relación de asegurados que estarían recibiendo pensión obtenida indebidamente, proveniente de las localidades de Motupe y asociadas a los empleadores [...], ÁVALOS MONJA ROBERTO [...]. Que, sobre la base de lo establecido en los considerandos precedentes y de la revisión del expediente administrativo se evidencia que existe información y/o documentación con indicios de falsedad o adulteración relacionada con el empleador ÁVALOS MONJA ROBERTO, la misma que sirvió de sustento para obtener la pensión de jubilación solicitada por el administrado, a quien se le suspende el pago de la mencionada prestación mediante el presente acto, y con la que se viene causando perjuicio a los recursos económicos del Sistema Nacional de Pensiones [...]" (sic).

19. Como es de verse, la motivación ofrecida por la resolución cuestionada resulta genérica e imprecisa, pues aun cuando se sustenta en un informe técnico, dicho acto administrativo no identifica cuáles son los documentos que el demandante habría presentado y que contendrían las aludidas irregularidades que ocasionaron la suspensión de la pensión de jubilación de la que venía gozando.
20. Cabe precisar que la suspensión es una medida administrativa de carácter temporal destinada a interrumpir transitoriamente los efectos de un acto administrativo, el cual permanece vigente hasta su declaratoria de nulidad administrativa o judicial, situación que en el presente caso se ha mantenido desde diciembre de 2007 –según fluye de fojas 4 vuelta–, sin que hasta la fecha de emisión de la presente sentencia, se haya emitido un informe final con el que se compruebe que los documentos que el accionante presentó en sede administrativa son adulterados.
21. 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 4677-2007-ONP/DP/DL 19990, del 4 de diciembre de 2007.
2. Y, 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 jubilación del demandante,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01614-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
VÍCTOR RAÚL CABREJOS NAVARRETE

con el abono de las pensiones dejadas de percibir desde diciembre de 2007, en el plazo de dos días hábiles, más los intereses legales correspondientes y costos del proceso.

3. **EXHORTAR** a la ONP a investigar, en un plazo razonable, todos los casos en los 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.

LANDA ARROYO
CALLE HAYEN
URVIOLA HANI

Lo que certifico:

VÍCTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01614-2009-PA/TC

LAMBAYEQUE

VÍCTOR RAÚL CABREJOS NAVARRETE

VOTO DE LOS MAGISTRADOS LANDA ARROYO Y CALLE HAYEN

Lima, 30 de junio de 2010

Con todo respeto, emitimos el presente voto por 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 la arbitrariedad en la intervención de este derecho.

§ Delimitación del petitorio

3. La pretensión tiene por objeto la reactivación de la pensión de jubilación del demandante, a cuyo efecto se cuestiona la Resolución que declara la suspensión de pago, por lo que corresponde efectuar la evaluación del caso concreto considerando lo antes precitado y 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 parte 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 tenido oportunidad de expresar su posición respecto a la motivación de los actos administrativos, considerando que:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01614-2009-PA/TC

LAMBAYEQUE

VÍCTOR RAÚL CABREJOS NAVARRETE

“[...] [E] 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”¹.

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

¹ STC 00091-2005-PA, FJ 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en las STC 294-2005-PA y 5514-2005-PA, entre otras.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01614-2009-PA/TC

LAMBAYEQUE

VÍCTOR RAÚL CABREJOS NAVARRETE

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 [...]. 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. 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 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, 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: (...)* Resolver sin motivación algún asunto sometido a su competencia.

Suspensión de pensiones

10. Cuando la causa de suspensión del pago de la pensión estuviera referida a documentos que sustentan las aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones (SNP),



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01614-2009-PA/TC

LAMBAYEQUE

VÍCTOR RAÚL CABREJOS NAVARRETE

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 encuentra 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 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 correspondientes para 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 éstos 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. 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,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01614-2009-PA/TC

LAMBAYEQUE

VÍCTOR RAÚL CABREJOS NAVARRETE

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 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.

16. 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; además, y en vista de la gravedad de la medida, toda vez que deja sin sustento económico al pensionista, debe cumplirse la obligación de fundamentar debida y suficientemente la decisión, dado que carecerá de validez en caso de que la motivación sea insuficiente o esté sustentada en términos genéricos o vagos. Y ello es así porque la motivación de los actos administrativos, más aún de aquellos que extinguen o modifican una relación jurídica (caducidad y suspensión), es una obligación de la Administración y un derecho del administrado, incluso **considerando la motivación por remisión a informes u otros**, caso en el cual la ONP está en la obligación de presentarlos para sustentar su actuación y poder efectuar el control constitucional de su actuación.

§ Análisis del caso

17. De la Resolución 54879-2006-ONP/DC/DL 19990 (fojas 2), se evidencia que el demandante venía percibiendo una pensión de jubilación por haber acreditado 23 años y 6 meses de aportaciones y la edad necesaria para acceder a dicha prestación pensionaria.
18. Consta de la Resolución 4677-2007-ONP/DP/DL 19990, del 4 de diciembre de 2007 (fojas 4), que se suspendió el pago de la pensión del recurrente sobre la base del Informe 351-2007-GO.DC/ONP, de fecha 3 de diciembre de 2007, en el cual se expone: “[...] las personas mencionadas en el Anexo N.º 1 de la Resolución [744]-2007-GO/ONP, del 4 de diciembre de 2007], se ha podido concluir que existen suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada con el fin de obtener la pensión de jubilación. Que mediante Memorandum N.º 388-2007-GO.CD.LA/LA/ONP, la Coordinación Departamental de Lambayeque, nos hizo llegar una relación de asegurados que estarían recibiendo pensión obtenida indebidamente, proveniente de las localidades de Motupe y asociadas a los empleadores [...], ÁVALOS MONJA ROBERTO [...]. Que, sobre la base de lo establecido en los considerandos precedentes y de la revisión del expediente administrativo se evidencia que existe información y/o”



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01614-2009-PA/TC

LAMBAYEQUE

VÍCTOR RAÚL CABREJOS NAVARRETE

documentación con indicios de falsedad o adulteración relacionada con el empleador ÁVALOS MONJA ROBERTO, la misma que sirvió de sustento para obtener la pensión de jubilación solicitada por el administrado, a quien se le suspende el pago de la mencionada prestación mediante el presente acto, y con la que se viene causando perjuicio a los recursos económicos del Sistema Nacional de Pensiones [...]” (sic).

19. Como es de verse, la motivación ofrecida por la resolución cuestionada resulta genérica e imprecisa, pues aun cuando se sustenta es un informe técnico, dicho acto administrativo no identifica cuáles son los documentos que el demandante habría presentado y que contendrían las aludidas irregularidades que ocasionaron la suspensión de la pensión de jubilación de la que venía gozando.
20. Cabe precisar que la suspensión es una medida administrativa de carácter temporal destinada a interrumpir transitoriamente los efectos de un acto administrativo, el cual permanece vigente hasta su declaratoria de nulidad administrativa o judicial, situación que en el presente caso se ha mantenido desde diciembre de 2007 –según fluye de fojas 4 vuelta–, sin que hasta la fecha de emisión de la presente sentencia, se haya emitido un informe final con el que se compruebe que los documentos que el accionante presentó en sede administrativa son adulterados.
21. Consecuentemente, se ha acreditado la vulneración del derecho a la motivación de las resoluciones administrativas y del derecho fundamental a la pensión.

Por las razones expuestas, consideramos que resulta **FUNDADA** la demanda por haberse acreditado la vulneración del derecho a la pensión; en consecuencia, se debe declarar **NULA** la Resolución 4677-2007-ONP/DP/DL 19990, del 4 de diciembre de 2007.

Y, reponiéndose las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho a la pensión, la ONP debe restituir el pago de la pensión de jubilación del demandante, con el abono de las pensiones dejadas de percibir desde diciembre de 2007, en el plazo de dos días hábiles, más los intereses legales correspondientes y costos del proceso. Asimismo, debe **EXHORTARSE** a la ONP a investigar, en un plazo razonable, todos los casos en los que existan indicios de adulteración de documentos, a fin de determinar fehacientemente si se cometió fraude en el acceso a la pensión.

SS.

LANDA ARROYO
CALLE HAYEN

Lo que certifico:

VÍCTOR ANDRÉS ALZAMORA CÁRDENAS
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01614-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
VÍCTOR RAÚL CABREJOS NAVARRETE

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ÁLVAREZ MIRANDA

Con el debido respeto por la opinión del ponente emito el presente voto singular por las siguientes razones:

1. En primer lugar, si bien coincido con el Magistrado ponente en el sentido que la ONP no ha cumplido con motivar la Resolución N° 000004677-2007-ONP/DP/DL 19990, emitida con fecha 4 de diciembre de 2007, dado que ni siquiera de manera sumaria ha esgrimido las razones que justifican la suspensión de la pensión de jubilación al recurrente; considero que los efectos del presente fallo únicamente deben circunscribirse a decretar la nulidad de dicha resolución a fin de que señale con precisión por qué dicha pensión debe ser suspendida, pero sin que ello conlleve su restitución por las razones que expondré a continuación.
2. En efecto, del tenor de dicha resolución, si bien la entidad demandada sustenta tal suspensión en:
 - Lo indicado en el Memorandum N° 388-2007-GO.CD.LA/ONP, según el cual, se ha detectado que una serie de pensionistas provenientes de Motupe y Olmos, entre los que se encontraría el demandante, estarían percibiendo indebidamente pensiones de jubilación al haber presentado información fraguada de su ex - empleador; y,
 - Los resultados de los Informes Grafotécnicos N°s 0528-2007-GO.CD/ONP y 0585-2006-GO.CD/ONP.

2f
Sin embargo, si bien se conoce sobre qué versan dichos documentos, se desconoce su puntual contenido, al no haber sido incorporados a los actuados.

3. De ahí que, la mera alusión a "*suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada*" es a todas luces inaceptable pues, por sí misma, no resulta suficiente para justificar la postura adoptada por la ONP, al no exteriorizar que lo resuelto obedece a una decisión lógica y razonada que articule, de un lado, las irregularidades detectadas a su ex - empleador y los peritajes realizados, y de otro, la particular situación de la demandante.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Por tanto, corresponde declarar la nulidad de la Resolución N° 000004677-2007-ONP/DP/DL 19990 a fin de que la entidad demandada explique las razones que ameritan tal dicha suspensión.
5. Sobre el particular, estimo pertinente advertir que así los resultados la peritaje sean concluyentes e irrefutables, su dictamen no tiene por sí mismo fuerza decisiva, y por tanto, no exime al funcionario del desarrollo del análisis fáctico y jurídico del asunto sometido a su consideración.
6. Por ello, la ONP deberá tomar en consideración que *“los motivos del acto administrativo, comúnmente llamados ‘considerandos’, deberán dar cuenta de las razones de hecho, precisamente circunstanciadas, y de derecho, que sustenten de manera suficiente la adopción de determinada decisión por parte de la administración pública, así como el razonamiento causal entre las razones expuestas y la decisión adoptada” (Sentencia T-552/05 de la Corte Constitucional Colombiana).*
7. Para tal efecto, es necesario que:
 - Se notifique a la demandante las conclusiones de la fiscalización realizada a su ex - empleador “AVALOS MONJA ROBERTO” con sus respectivos antecedentes, y se otorgue un plazo prudencial al demandante para que formule las observaciones que estime pertinente.
 - Transcurrido el mismo, se expida una nueva resolución en la que, de ser el caso, se desvirtúe lo alegado por el demandante sobre el particular, sobre la base de elementos objetivos, como pueden ser, entre otros, las pericias grafotécnicas N.ºs 0528-2007-GO.CD/ONP y 0585-2006-GO.CD/ONP.
 - En caso utilice la técnica de la *“prueba indiciaria”*, es necesario que ésta se construya a partir de indicios plenamente acreditados (*hechos ciertos*), y se desarrolle escrupulosa y detalladamente el razonamiento que subyace dicha inferencia o deducción, esto es, que el demandante ha obtenido dicha pensión de jubilación indebidamente.
8. Y es que, si bien no puede soslayarse el hecho que han existido numerosos casos de fraudes en materia pensionaria, y la erradicación de dichas malas prácticas es una ineludible obligación de la ONP; en ningún caso las labores de fiscalización pueden menoscabar los derechos fundamentales de los particulares ni los principios básicos sobre los que se cimienta el Estado Constitucional de Derecho, incluso cuando



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

razonablemente, como en el caso de autos, se adviertan conductas con probables vicios de ilicitud, en cuyo caso, resulta necesario que la solución decretada pondere los bienes constitucionales comprometidos.

9. Por consiguiente, soy de la opinión que revocar la suspensión provisional del abono de la pensión de jubilación a quien, en principio, nunca debió percibirla, no sólo resulta contradictorio, sino que por el contrario, importa convalidar un potencial riesgo de pérdida de dichos montos, que fin de cuentas desembocará en despilfarro de los mismos pues difícilmente serán recuperados.

Por tales consideraciones, si bien estimo que la presente demanda debe ser declarada **FUNDADA**, soy de la opinión que los efectos del presente fallo **deben circunscribirse únicamente a decretar la nulidad de la Resolución N° 000004677-2007-ONP/DP/DL 19990** a fin de que la entidad demandada emita una nueva resolución en la que indique, tomando en consideración lo antes expuesto, por qué razones dicha pensión de jubilación debe ser suspendida, pero sin que ello conlleve la restitución de la citada pensión.

S.

ÁLVAREZ MIRANDA

Lo que certifico:


VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CÁRDENAS
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 01614-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
VÍCTOR RAÚL CABREJOS NAVARRETE

VOTO DEL MAGISTRADO URVIOLA HANI

De acuerdo con la Resolución de 25 de agosto de 2010 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 de los magistrados Landa Arroyo y Calle Hayen.

Sr.
URVIOLA HANI

Lo que certifico:

VÍCTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR