



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02023-2009-PA/TC
SANTA
ETELVINA GANOZA BACA

RAZÓN DE RELATORÍA

La resolución recaída en el Expediente N° 02023-2009-PA/TC, que resuelve:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda por haberse vulnerado el derecho de la demandante a una pensión; en consecuencia, **NULA** la Resolución 144-2008-ONP/DP/DL 19990.
2. Reponer las cosas al estado anterior a la vulneración y ordenar a la emplazada que cumpla con restituir la Resolución 124117-2006-ONP/DC/DL19990 y con pagar las prestaciones pensionarias de la demandante, suspendidas desde febrero de 2008, conforme a los fundamentos de la sentencia, más el abono de los intereses legales y los costos procesales.
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.

Está conformada por los votos de los magistrados Landa Arroyo, Calle Hayen y Urviola Hani. Debido al cese de funciones del magistrado Landa Arroyo su voto obra en hoja membretada aparte. Se adjunta el voto singular del magistrado Álvarez Miranda.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 27 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 doña Etelvina Ganoza Baca contra la sentencia expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia del Santa, de fojas 91, su fecha 27 de enero de 2009, que declara improcedente la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

La recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) solicitando que se declare inaplicable la Resolución 144-2008-ONP/DC/DL 19990, de fecha 21 de enero de 2008; y que en consecuencia, se restituya



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02023-2009-PA/TC
SANTA
ETELVINA GANOZA BACA

el pago de la pensión de invalidez que se le otorgó mediante Resolución 124117-2006-ONP/DC/DL 19990, de fecha 28 de diciembre de 2006, conforme al Decreto Ley 19990, con abono de los devengados desde febrero de 2008 y los intereses legales correspondientes. Sostiene que su pensión de invalidez es definitiva y, por tanto, irrevocable por la ONP, por lo que considera que se han vulnerado sus derechos a la pensión y a la debida motivación de los actos de la Administración.

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

El Tercer Juzgado Civil de Chimbote, con fecha 10 de julio de 2008, declara improcedente la demanda sosteniendo que para determinar la veracidad del informe que dio mérito a la suspensión de la pensión se requiere de la actuación de medios probatorios, lo que no es posible realizar en un proceso de amparo.

La Sala Superior competente confirma la apelada por el mismo fundamento.

FUNDAMENTOS

Procedencia de la demanda

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 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 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 tiene por objeto la reactivación de la pensión de invalidez de la actora, para cuyo fin se cuestiona la Resolución que declara la suspensión del pago, por lo que corresponde efectuar la evaluación del caso considerando lo antes precitado, y que la titularidad del derecho invocado debe estar suficientemente acreditada para



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02023-2009-PA/TC
SANTA
EVELVINA GANOZA BACA

que sea posible emitir un pronunciamiento de mérito.

Análisis de la controversia

4. La recurrente alega que la emplazada ha vulnerado sus derechos constitucionales a la pensión y al debido procedimiento administrativo, dado que sin una debida motivación se ha procedido a suspender el pago de la pensión de invalidez 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, señalando 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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02023-2009-PA/TC
SANTA
ETELVINA GANOZA BACA

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, 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. 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. 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,*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02023-2009-PA/TC
SANTA
ETELVINA GANOZA BACA

[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 [...]

Suspensión de las pensiones de invalidez

10. Respecto a las causales de suspensión de pensiones de invalidez, el Decreto Ley 19990 establece un supuesto vinculado al estado de salud del pensionista. Así, en el artículo 35 se establece que “[...] *Si el pensionista de invalidez dificultase o impidiese su tratamiento, se negase a cumplir las prescripciones médicas que se le impartan, se resistiese a someterse a las comprobaciones de su estado o a observar las medidas de recuperación, rehabilitación o reorientación profesional, se suspenderá el pago de la pensión de invalidez mientras persista en su actitud, sin derecho a reintegro*”.
11. Asimismo, el tercer párrafo del artículo 26 dispone que “[...] *Si efectuada la verificación posterior, se comprobara que el Certificado Médico de invalidez es falso o contiene datos inexactos, serán responsables de ello, penal y administrativamente, los médicos e incluso el propio solicitante*”. Es decir que la responsabilidad de los partícipes de estos ilícitos se determina en tanto se compruebe la falsedad o inclusión de datos inexactos en el Certificado Médico.
12. De otro lado, si la causa de suspensión del pago de la pensión estuviera referida a documentos que sustentan otros 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.
13. A este respecto, el artículo 32.3 de la Ley 27444 señala 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 la determinación de las responsabilidades correspondientes.
14. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02023-2009-PA/TC
SANTA
ETELVINA GANOZA BACA

derecho, la Administración se encuentre obligada a mantenerlo hasta que se declare la nulidad.

15. 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 a efectos de declarar la nulidad de la resolución administrativa que reconoció un derecho fundado en documentos fraudulentos.
16. Es en este sentido que este Tribunal se ha pronunciado en la STC 1254-2004-PA/TC, cuando sostuvo que: *“la alegación de poseer derechos adquiridos presupone que estos hayan sido obtenidos conforme a ley, toda vez que el error no genera derechos; por consiguiente, cualquier otra opinión vertida con anterioridad en que se haya estimado la prevalencia de la cosa decidida, sobre el derecho legalmente adquirido, queda sustituida por los fundamentos precedentes”*.
17. Asimismo, 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, que 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.
18. Cabe señalar que el artículo 3.14) de la Ley 28532 ha establecido que la ONP está facultada para ejecutar 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 realizó 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02023-2009-PA/TC
SANTA
ETELVINA GANOZA BACA

de determinar o comprobar si efectivamente existió fraude para acceder a esta, e iniciar las acciones legales correspondientes.

19. 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

20. Mediante Resolución 124117-2006-ONP/DC/DL 19990, del 28 de diciembre de 2006 (f. 4), se otorgó a la demandante pensión de invalidez definitiva, conforme al Decreto Ley 19990, a partir del 21 de diciembre de 1996, debido a que, de acuerdo con el Certificado Médico – D.S. 166-2005-EF, de fecha 8 de noviembre de 2006, emitido por el Hospital La Caleta de Chimbote, la recurrente se encontraba incapacitada para laborar y su incapacidad era de naturaleza permanente.
21. Posteriormente, por Resolución 144-2008-ONP/DP/DL 19990 de fecha 21 de enero de 2008 (f. 3), la demandada, en cumplimiento de la obligación de fiscalización posterior contemplada en el artículo 32.1 de la Ley 27444, el artículo 3, numeral 14, de la Ley 28532, y en el Decreto Supremo 063-2007-EF², modificatorio del artículo 54 del Reglamento del Decreto Ley 19990, suspendió el pago de la pensión de invalidez de la actora argumentando que existían *suficientes indicios* razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada por *las personas mencionadas en el Anexo 1*, con el fin de obtener la pensión de invalidez definitiva.

22. Tal como se advierte, la emplazada no ha motivado de manera suficiente la

² En todos los casos en 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02023-2009-PA/TC
SANTA
ETELVINA GANOZA BACA

resolución impugnada, pues no ha precisado las razones concretas por las cuales suspende la pensión de invalidez de la actora, limitándose a invocar argumentos genéricos como la existencia de “indicios” de adulteración o falsificación de los documentos presentados para obtener la referida pensión, vulnerándose de esta manera el derecho a la motivación de los actos administrativos.

23. De otro lado, debe indicarse que si bien la ONP afirma en su resolución de suspensión de pensión de invalidez que tal medida se ha tomado respecto de las personas mencionadas en el Anexo 1, a lo largo del proceso no ha presentado documentación que acredite que la recurrente se encuentre comprendida en dicho Anexo.

24. En tal sentido, se evidencia que en el presente caso la resolución cuestionada resulta en sí misma arbitraria, al basarse en meros indicios para decretar la suspensión de la pensión de la actora, pues desde la suspensión de la pensión hasta la fecha no se ha acreditado la falsedad o adulteración de los documentos que sustentaron el otorgamiento de la pensión de la demandante.

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

26. Respecto a los intereses legales, este Colegiado, en la STC 05430-2006-PA/TC, del 10 de octubre de 2008, ha establecido que deben ser pagados de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1246 del Código Civil.

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 vulnerado el derecho de la demandante a una pensión; en consecuencia, **NULA** la Resolución 144-2008-ONP/DP/DL 19990.
2. Y, reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, ordena a la emplazada que cumpla con restituir la Resolución 124117-2006-ONP/DC/DL19990 y con pagar las prestaciones pensionarias de la demandante, suspendidas desde febrero de 2008, conforme a los fundamentos de la presente sentencia más el abono de los intereses legales y los costos procesales.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02023-2009-PA/TC
SANTA
EETELVINA GANOZA BACA

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:

VICTOR ANDRÉS AZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02023-2009-PA/TC
SANTA
ETELVINA GANOZA BACA

VOTO DE LOS MAGISTRADOS LANDA ARROYO Y CALLE HAYEN

Lima, 30 de junio de 2010

Con el máximo respeto por la opinión de nuestro colega, emitimos el presente voto sustentándolo en las consideraciones siguientes:

1. De acuerdo con lo dispuesto por el fundamento 107 de la STC 00050-2004-PI/TC y otros acumulados, el derecho a no ser privado arbitrariamente de la pensión constituye un elemento del contenido esencial del derecho a la pensión, el cual encuentra protección a través del proceso de amparo de 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 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 invalidez de la actora, para cuyo fin se cuestiona la Resolución que declara la suspensión del pago, por lo que corresponde efectuar la evaluación del caso 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 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 invalidez 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, señalando que:

“[...] [E]l derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02023-2009-PA/TC
SANTA
ETELVINA GANOZA BACA

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 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*

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02023-2009-PA/TC
SANTA
ETELVINA GANOZA BACA

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 [...]”.

- u
7. 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. 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 las pensiones de invalidez

10. Respecto a las causales de suspensión de pensiones de invalidez, el Decreto Ley 19990 establece un supuesto vinculado al estado de salud del pensionista. Así, en el artículo 35 se establece que “[...] *Si el pensionista de invalidez dificultase o*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02023-2009-PA/TC
SANTA
ETELVINA GANOZA BACA

impidiese su tratamiento, se negase a cumplir las prescripciones médicas que se le impartan, se resistiese a someterse a las comprobaciones de su estado o a observar las medidas de recuperación, rehabilitación o reorientación profesional, se suspenderá el pago de la pensión de invalidez mientras persista en su actitud, sin derecho a reintegro”.

11. Asimismo, el tercer párrafo del artículo 26 dispone que “[...] Si efectuada la verificación posterior, se comprobara que el Certificado Médico de invalidez es falso o contiene datos inexactos, serán responsables de ello, penal y administrativamente, los médicos e incluso el propio solicitante”. Es decir que la responsabilidad de los partícipes de estos ilícitos se determina en tanto se compruebe la falsedad o inclusión de datos inexactos en el Certificado Médico.
12. De otro lado, si la causa de suspensión del pago de la pensión estuviera referida a documentos que sustentan otros 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.
13. A este respecto, el artículo 32.3 de la Ley 27444, señala 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 la determinación de las responsabilidades correspondientes.
14. 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.
15. 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 a efectos de declarar



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02023-2009-PA/TC
SANTA
EETELVINA GANOZA BACA

la nulidad de la resolución administrativa que reconoció un derecho fundado en documentos fraudulentos.

16. Es en este sentido que este Tribunal se ha pronunciado en la STC 1254-2004-PA/TC, cuando sostuvo que: *“la alegación de poseer derechos adquiridos presupone que estos hayan sido obtenidos conforme a ley, toda vez que el error no genera derechos; por consiguiente, cualquier otra opinión vertida con anterioridad en que se haya estimado la prevalencia de la cosa decidida, sobre el derecho legalmente adquirido, queda sustituida por los fundamentos precedentes”*.

17. Asimismo, 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, que 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.

18. Cabe señalar que el artículo 3.14) de la Ley 28532 ha establecido que la ONP está facultada para ejecutar 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 realizó 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.

19. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02023-2009-PA/TC
SANTA
EETELVINA GANOZA BACA

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

20. Mediante Resolución 124117-2006-ONP/DC/DL 19990, del 28 de diciembre de 2006 (f. 4), se otorgó a la demandante pensión de invalidez definitiva, conforme al Decreto Ley 19990, a partir del 21 de diciembre de 1996, debido a que, de acuerdo con el Certificado Médico – D.S. 166-2005-EF, de fecha 8 de noviembre de 2006, emitido por el Hospital La Caleta de Chimbote, la recurrente se encontraba incapacitada para laborar y su incapacidad era de naturaleza permanente.
21. Posteriormente, por Resolución 144-2008-ONP/DP/DL 19990 de fecha 21 de enero de 2008 (f. 3), la demandada, en cumplimiento de la obligación de fiscalización posterior contemplada en el artículo 32.1 de la Ley 27444, el artículo 3, numeral 14, de la Ley 28532, y en el Decreto Supremo 063-2007-EF², modificatorio del artículo 54 del Reglamento del Decreto Ley 19990, suspendió el pago de la pensión de invalidez de la actora argumentando que existían *suficientes indicios* razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada por *las personas mencionadas en el Anexo 1*, con el fin de obtener la pensión de invalidez definitiva.
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 invalidez de la actora, limitándose a invocar argumentos genéricos como la existencia de “indicios” de adulteración o falsificación de los documentos presentados para obtener la referida pensión, vulnerándose de esta manera el derecho a la motivación de los actos administrativos.
23. De otro lado, debe indicarse que si bien la ONP afirma en su resolución de suspensión de pensión de invalidez que tal medida se ha tomado respecto de las personas mencionadas en el Anexo 1, a lo largo del proceso no ha presentado

² En todos los casos en 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02023-2009-PA/TC

SANTA

ETELVINA GANOZA BACA

documentación que acredite que la recurrente se encuentre comprendida en dicho Anexo.

24. En tal sentido, se evidencia que en el presente caso la resolución cuestionada resulta en sí misma arbitraria, al basarse en meros indicios para decretar la suspensión de la pensión de la actora, pues desde la suspensión de la pensión hasta la fecha no se ha acreditado la falsedad o adulteración de los documentos que sustentaron el otorgamiento de la pensión de la demandante.
25. Consecuentemente, se ha acreditado la vulneración del derecho a la motivación de resoluciones administrativas y del derecho fundamental a la pensión.
26. Respecto a los intereses legales, este Colegiado, en la STC 05430-2006-PA/TC, del 10 de octubre de 2008, ha establecido que deben ser pagados de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1246 del Código Civil.

Por las consideraciones precedentes, consideramos que resulta **FUNDADA** la demanda al haberse vulnerado el derecho de la demandante a una pensión; en consecuencia, se debe declarar **NULA** la Resolución 144-2008-ONP/DP/DL 19990.

Y, reponiéndose las cosas al estado anterior a la vulneración, la emplazada debe restituir la Resolución 124117-2006-ONP/DC/DL19990 y pagar las prestaciones pensionarias de la demandante, suspendidas desde febrero de 2008, conforme a los fundamentos de la presente sentencia, más los intereses legales y los costos procesales. Asimismo, debe **EXHORTARSE** a la ONP a efectos de que investigue, 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:


VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CÁRDENAS
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02023-2009-PA/TC
SANTA
EETELVINA GANOZA BACA

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° 000000144-2008-ONP/DP/DL 19990, emitida con fecha 21 de enero de 2008, dado que ni siquiera de manera sumaria ha esgrimido las razones por las cuáles ha suspendido la pensión de invalidez a la recurrente; los efectos del presente fallo deben circunscribirse a decretar la nulidad de dicha resolución a fin de que señale las razones por las cuáles dicha pensión debe ser suspendida pero sin que ello conlleve la restitución de la pensión suspendida por las razones que expondré a continuación.
2. En efecto, del tenor de dicha resolución, si bien la entidad demandada sustenta tal suspensión en los argumentos expuestos en el Informe N° 006-2008-GO.DC/ONP, hasta el momento, dicho documento ni ha sido notificado a la demandante, ni ha sido incorporado por la entidad demandada a los actuados. De ahí que, si bien se conoce sobre qué versa, se desconoce su puntual contenido.
3. Conforme se aprecia de la Resolución N° 000000144-2008-ONP/DP/DL 19990, en el citado informe, previa reevaluación médica, se elaboró una relación de pensionistas (Anexo N° 1) que a la fecha:
 - No padecen enfermedad alguna; o,
 - Padecen una enfermedad distinta a la que motivó la pensión de invalidez que se les otorgó.

Sobre la base de lo señalado en dicha informe, la ONP suspendió la pensión de invalidez otorgada mediante Resolución N° 0000124117-2006-ONP/DC/DL 19990.

4. Ahora bien, en la medida que en la Resolución N° 000000144-2008-ONP/DP/DL 19990, únicamente se ha indicado que la demandante se encontraba comprendida en dicha lista sin precisarse en cuál de dichos supuestos se encuentra incurso, ni las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

razones concretas por las cuales se encontraría en tal supuesto; es evidente que dicha resolución adolece de un nivel de motivación adecuado, razón por la cual, debe ser anulada. Al respecto, cabe advertir que la genérica frase "*suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada*", sin que mayor detalle, es a todas luces inaceptable.

5. 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 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.
6. Así pues, en la medida que según la documentación obrante en autos (penúltimo considerando de la Resolución N° 000000144-2008-ONP/DP/DL 19990), la ONP ha indicado que suspendió dicha pensión de invalidez luego de haber reevaluado la salud la demandante, y que los resultados de la misma, se encuentran en el respectivo Certificado Médico obrante en el expediente administrativo que para tal efecto, se armó; tales hechos evidenciarían que la suspensión de la pensión de invalidez no sería del todo desacertada.
7. Sin embargo, en la medida que de la documentación obrante en el presente proceso ni siquiera se infiere en cuál de los supuestos contemplados en el tercer considerando del presente voto se encuentra la demandante, o si por el contrario, si bien inicialmente le correspondió dicha pensión, los motivos por los cuales se le otorgó, han sido superados estimo que, a diferencia de lo propuesto por el Magistrado ponente, lo que corresponde es que, en primer lugar, se notifique a la demandante los resultados de la citada reevaluación, con sus respectivos antecedentes, a fin de que esgrima las observaciones que estime pertinente y, posteriormente, emita una nueva resolución en que la que:

- Se valore la historia médica de la demandante;
- Se exponga de manera detallada por qué atender a lo argumentado por el médico que suscribió el citado Certificado Médico en detrimento de lo que, de ser el caso, alegue la demandante, y;



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

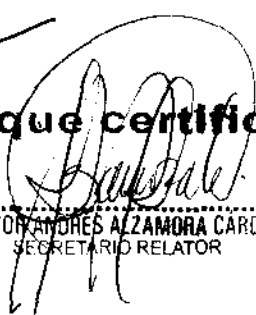
- En caso advierta la comisión de alguna actuación irregular por parte de la demandante o terceros, inicie y/o continúe con las acciones legales correspondientes en los ámbitos penal, civil y administrativo.
8. Sin perjuicio de lo expuesto, y contrariamente a lo sostenido por la demandante, la continuidad de toda pensión de invalidez se encuentra perennemente supeditada al nivel de incapacidad que justificó su otorgamiento, lo que se condice con lo dispuesto por el artículo 33° del Decreto Ley N° 19990.

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° 000000144-2008-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 invalidez debe ser suspendida, aunque sin que ello conlleve la restitución de la citada pensión.

S.

ÁLVAREZ MIRANDA

Lo que certifico:



VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 02023-2009-PA/TC
SANTA
ETELVINA GANOZA BACA

VOTO DEL MAGISTRADO URVIOLA HANI

De acuerdo con la Resolución de 17 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:

VICTORIA PRESAL ZAMORA CARDENAS
SECRETARÍA RELATOR