



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01612-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
ROSARIO VILLEGAS TELLO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 17 días del mes de marzo de 2011, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Beaumont Callirgos, Calle Hayen y Eto Cruz, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Rosario Villegas Tello contra la sentencia expedida por la Sala de Derecho Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, de fojas 91, su fecha 16 de enero de 2009, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 25 de enero de 2008, la recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), solicitando que se declare inaplicable la Resolución 4694-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 4 de diciembre de 2007, que suspendió el pago de su pensión de jubilación adelantada, y que, en consecuencia, se restituya la pensión que se le otorgó mediante Resolución 3086-2006-ONP/DC/DL 19990, del 3 de enero de 2006, de conformidad con el Decreto Ley 19990, más el pago de los intereses legales, costas y costos. Sostiene que ha cumplido los requisitos necesarios para acceder a una pensión de jubilación adelantada; que pese a ello, la emplazada le suspendió el goce de la citada pensión sobre la base de indicios o evidencias de falsificación de documentos, sin haberse acreditado fehacientemente dicha situación, por lo que la suspensión carece de motivación.

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

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 apelada argumentando que el proceso de amparo carecía de estación probatoria para conocer la controversia planteada.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01612-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
ROSARIO VILLEGAS TELLO

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 elemento del contenido esencial del derecho a una pensión, el cual encuentra protección a través del proceso de amparo de conformidad con los supuestos de procedencia establecidos en el fundamento 37 de la STC 01417-2005-PA/TC.
2. Teniendo en cuenta que la pensión como derecho fundamental, por su naturaleza, requiere de regulación legal para establecer las condiciones necesarias para su goce, debe concluirse que aquellas limitaciones o restricciones temporales o permanentes a su ejercicio han de estar debidamente sustentadas, a efectos de evitar arbitrariedades en la intervención de este derecho.

§ Delimitación del petitorio

3. La pretensión tiene por objeto la reactivación de la pensión de jubilación de la 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 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 adelantada 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. [...]”



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01612-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
ROSARIO VILLEGAS TELLO

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 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*

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 01612-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
ROSARIO VILLEGAS TELLO

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*”.

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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01612-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
ROSARIO VILLEGAS TELLO

11. A este respecto, el artículo 32.3 de la Ley 27444 a la letra dice: *“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 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 nos 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, mediante el sistema de muestreo, la autenticidad de las declaraciones, de los documentos, de las informaciones y, de las traducciones proporcionadas por el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01612-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
ROSARIO VILLEGAS TELLO

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 si 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 3086-2006-ONP/DC/DL 19990 (fojas 2), se evidencia que la demandante venía percibiendo una pensión de jubilación adelantada por haber acreditado 27 años de aportaciones y la edad necesaria para acceder a dicha prestación pensionaria.
18. Consta de la Resolución 4694-2007-ONP/DP/DL 19990, del 4 de diciembre de 2007 (fojas 8), que se suspendió el pago de la pensión de la 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 1-2007-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 documentación con indicios de falsedad o adulteración relacionada con el*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01612-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
ROSARIO VILLEGAS TELLO

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 de 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 la actora habría presentado y que contendrían las aludidas irregularidades que ocasionaron la suspensión de la pensión de jubilación de la que venía gozando.
20. 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.
21. En tal sentido, se evidencia que en el presente caso la resolución cuestionada resulta 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.
22. 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 8 vuelta–, sin que hasta la fecha de emisión de la presente sentencia, se haya emitido un informe final en el que se compruebe que los documentos que la accionante presentó en sede administrativa son adulterados.
23. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01612-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
ROSARIO VILLEGAS TELLO

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda por haberse acreditado la vulneración del derecho a la pensión; en consecuencia, **NULA** la Resolución 4694-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 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 adelantada de la 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.
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.

BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN
ETO CRUZ

Lo que certifico:

VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01612-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
ROSARIO VILLEGAS TELLO

VOTO DE LOS MAGISTRADOS LANDA ARROYO Y CALLE HAYEN

Lima, 30 de junio de 2010

Emitimos el presente voto sobre la base de 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 una pensión, el cual encuentra protección a través del proceso de amparo de conformidad con los supuestos de procedencia establecidos en el fundamento 37 de la STC 01417-2005-PA/TC.
2. Teniendo en cuenta que la pensión como derecho fundamental, por su naturaleza, requiere de regulación legal para establecer las condiciones necesarias para su goce, debe concluirse que aquellas limitaciones o restricciones temporales o permanentes a su ejercicio han de estar debidamente sustentadas, a efectos de evitar arbitrariedades en la intervención de este derecho.
3. La pretensión tiene por objeto la reactivación de la pensión de jubilación de la 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.
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 jubilación adelantada que percibía.
5. Respecto a la motivación de los actos administrativos, el Tribunal Constitucional ha manifestado:

“[...] [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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01612-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
ROSARIO VILLEGAS TELLO

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 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,*

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 01612-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
ROSARIO VILLEGAS TELLO

que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho (...).

7. Cabe mencionar que 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.*
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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01612-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
ROSARIO VILLEGAS TELLO

11. A este respecto, el artículo 32.3 de la Ley 27444 a la letra dice: *“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 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 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, 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01612-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
ROSARIO VILLEGAS TELLO

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.
17. De la Resolución 3086-2006-ONP/DC/DL 19990 (fojas 2), se evidencia que la demandante venía percibiendo una pensión de jubilación adelantada por haber acreditado 27 años de aportaciones y la edad necesaria para acceder a dicha prestación pensionaria.
18. Consta de la Resolución 4694-2007-ONP/DP/DL 19990, del 4 de diciembre de 2007 (fojas 8) que se suspendió el pago de la pensión de la 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 1-2007-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 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”



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01612-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
ROSARIO VILLEGAS TELLO

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 imprecisa, pues aun cuando se sustenta en un informe técnico, dicho acto administrativo no identifica cuáles serían los documentos que la actora 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 8 vuelta–, sin que hasta la fecha de emisión de la presente sentencia, se haya emitido un informe final con en el que se compruebe que los documentos que la 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 consideraciones precedentes, estimamos que se debe declarar **FUNDADA** la demanda por haberse acreditado la vulneración del derecho a la pensión; y en consecuencia, **NULA** la Resolución 4694-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 4 de diciembre de 2007.

Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho a la pensión, debe la ONP restituir el pago de la pensión de jubilación adelantada de la 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, es necesario **EXHORTAR** 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 ALBERTO ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01612-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
ROSARIO VILLEGAS TELLO

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ÁLVAREZ MIRANDA

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas, emito el presente voto singular, apartándome del punto 2 del fallo de la sentencia de la mayoría; 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° 000004694-2007-ONP/DP/DL 19990, emitida con fecha 4 de diciembre de 2007, dado que no ha esgrimido de manera suficiente las razones que justifican la suspensión de la pensión de jubilación adelantada a la 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 Informe N° 351-2007-GO.DC/ONP, a través del cual, se ha concluido que existen suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada con el fin de obtener pensión de jubilación; y,
 - El Memorándum 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.

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 a la luz de la jurisprudencia de este Colegiado, pues, por sí misma, no resulta suficiente para



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 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-emplador y los peritajes realizados, y de otro, la particular situación de la demandante.
4. Por tanto, corresponde declarar la nulidad de la Resolución N° 000004694-2007-ONP/DP/DL 19990 a fin de que la entidad demandada explique las razones que ameritan tal suspensión.
 5. Sobre el particular, estimo pertinente advertir que así los resultados la peritaje sean concluyentes e irrefutables, lo dictaminado por los peritos 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 a la 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, los Informes Grafotécnicos VC N°s 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 la 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

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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.

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° 000004694-2007-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 CARDENAS
SECRETARIO RELATOR