



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02255-2011-PA/TC
ICA
YOLANDA LIDIS GUEVARA DE
TENORIO

RAZÓN DE RELATORÍA

Vista la Causa 02255-2011-PA/TC por la Sala Primera del Tribunal Constitucional y habiéndose producido discordia entre los magistrados que la integran, Álvarez Miranda, Beaumont Callirgos y Calle Hayen, se ha llamado para dirimirla al magistrado Urviola Hani, quien se ha adherido al voto de los magistrados Beaumont Callirgos y Calle Hayen, con lo cual se ha alcanzado mayoría.



SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 28 días del mes de octubre de 2011, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Beaumont Callirgos, Calle Hayen y Urviola Hani, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Yolanda Lidis Guevara de Tenorio contra la sentencia expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Ica, de fojas 164, su fecha 23 de marzo de 2011, que declaró infundada la demanda de autos.



ANTECEDENTES

La recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) con el objeto de que se declare inaplicable la Resolución 2974-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 22 de octubre de 2007, rectificadas mediante Resolución 3463-2007-ONP/DP/DL 19990, y que en consecuencia, se restituya la pensión de jubilación que se le otorgó mediante Resolución 39203-2005-ONP/DC/DL 19990, con el abono de devengados, los intereses legales, bonificaciones y gratificaciones desde la fecha en que se suspendió su pensión.



La emplezada contesta la demanda expresando que en ejercicio de su facultad de fiscalización posterior se determinó que en el caso de la actora existían indicios de adulteración de los documentos que sustentaron el otorgamiento de su pensión de jubilación, lo que importa que la resolución administrativa se encuentra debidamente motivada.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02255-2011-PA/TC

ICA

YOLANDA LIDIS GUEVARA DE
TENORIO

El Tercer Juzgado Especializado Civil de Ica, con fecha 21 de junio de 2010, declaró fundada la demanda por considerar que la emplazada al momento de suspender la pensión de jubilación de la demandante no ha motivado debidamente su resolución, pues no expresa cuál es la razón con exactitud aun cuando tiene la facultad de calificación y verificación.

La Sala Superior revisora revocó la apelada y la declaró infundada por estimar que la entidad demandada se encuentra facultada para suspender el pago de la pensión de jubilación de la recurrente.

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 se constituye en 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 que resultan necesarias para su goce; se concluye que aquellas limitaciones o restricciones temporales o permanentes a su ejercicio han de estar debidamente sustentados a efectos de evitar arbitrariedades en la intervención de este derecho.

Delimitación del petitorio

3. La pretensión de la demandante se encuentra dirigida a obtener la reactivación de su pensión de jubilación, para lo cual cuestiona la resolución que declara la suspensión del pago, por lo que corresponde efectuar la evaluación del caso concreto en atención a lo antes precitado.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02255-2011-PA/TC
ICA
YOLANDA LIDIS GUEVARA DE
TENORIO

motivación se ha procedido a suspender el pago de la pensión de invalidez que percibía.

La motivación de los actos administrativos

5. El Tribunal Constitucional 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 (STC 00091-2005-PA/TC, fundamento 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en la STC 294-2005-PA/TC, STC 5514-2005-PA/TC, entre otras).

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

[...] un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión. De modo que, motivar una decisión no



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02255-2011-PA/TC

ICA

YOLANDA LIDIS GUEVARA DE
TENORIO

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 emitirlos. 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"*** (destacado agregado).

Suspensión de las pensiones de invalidez

8. Cuando la causa de suspensión del pago de la pensión estuviera referida a documentos que sustentan aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), la Administración deberá respetar las normas que regulan el Procedimiento Administrativo General, para ejercer la facultad de fiscalización posterior, y, de ser el caso, cuestionar su validez.
9. A este respecto, el artículo 32.3 de la Ley 27444 dispone que: *"En caso de comprobar fraude o falsedad en la declaración, información o en la*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02255-2011-PA/TC

ICA

YOLANDA LIDIS GUEVARA DE
TENORIO

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.

10. 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 mientras se disponga la nulidad.
11. 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.
12. 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 es realizado un procedimiento de aprobación automática o evaluación previa queda obligada a verificar de oficio, mediante el sistema de muestreo, la autenticidad de las declaraciones, los documentos, las informaciones y las traducciones proporcionadas por el administrado. Por tanto, la ONP está obligada a 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.
13. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02255-2011-PA/TC
ICA
YOLANDA LIDIS GUEVARA DE
TENORIO

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

14. De la Resolución 39203-2005-ONP/DC/DL 19990, del 6 de mayo de 2005 (f. 3), se evidencia que la ONP otorgó a la demandante pensión de jubilación porque acreditaba 21 años completos de aportes al Régimen del Decreto Ley 19990.
15. Por otro lado, de la Resolución 2974-2007-ONP/DP/DL 19990, del 22 de octubre de 2007 (f. 4), la cual fue rectificadora mediante la Resolución 3463-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 16 de noviembre de 2007 (f. 5), se desprende que se suspendió la pensión de jubilación de la actora porque "(...) mediante el Informe 309-2007-GO.DC, de fecha 12 de octubre de 2007, la División de Calificaciones de la Gerencia de Operaciones comunicó que de las investigaciones y verificaciones basadas en el principio de privilegio de controles posteriores, artículo 4 del Título Preliminar de la Ley 27444 – Ley de Procedimiento Administrativo General, realizadas en los expedientes administrativos de las pensiones mencionadas en el referido ANEXO 1, se ha podido concluir que existen suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada con el fin de obtener pensión de jubilación".
16. Como es de verse, la motivación ofrecida por la resolución cuestionada resulta genérica e imprecisa, peor aún cuando remitiéndose a un informe técnico para justificar la suspensión del pago de la pensión, que demuestre cuáles son los indicios de adulteración de los documentos con irregularidades que la demandante habría presentado, éste no obra en autos. Cabe precisar que desde la suspensión de la pensión hasta la fecha no se ha determinado o comprobado lo señalado en el acto administrativo impugnado.
17. Consecuentemente, se ha acreditado la vulneración de los derechos a la motivación de los actos administrativos y a la pensión.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02255-2011-PA/TC
ICA
YOLANDA LIDIS GUEVARA DE
TENORIO

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda al haberse acreditado la vulneración de los derechos a la pensión y a la debida motivación de los actos administrativos; en consecuencia, **NULAS** las Resoluciones 2974-2007-ONP/DP/DL 19990 y 3463-2007-ONP/DP/DL 19990, de fechas 22 de octubre de 2007 y 16 de noviembre de 2007, respectivamente.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, ordena a la emplezada que cumpla con restituir el pago de las prestaciones pensionarias de la demandante, suspendidas desde 2007-12, conforme a los fundamentos aquí expuestos, con el abono de los reintegros, los intereses legales y los costos procesales.
3. **EXHORTAR** a la ONP a investigar en un plazo razonable los casos de indicios de adulteración de documentos, a fin de determinar fehacientemente si existió fraude en el acceso a la pensión.

Publíquese y notifíquese.

SS.

BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN
URVIOLA HANI

Lo que certifico:

VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02255-2011-PA/TC

ICA

YOLANDA LIDIS GUEVARA DE

TENORIO

VOTO DE LOS MAGISTRADOS BEAUMONT CALLIRGOS Y CALLE HAYEN

Sustentamos el presente voto en las consideraciones siguientes:

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 se constituye en 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 que resultan necesarias para su goce; se concluye que aquellas limitaciones o restricciones temporales o permanentes a su ejercicio han de estar debidamente sustentados a efectos de evitar arbitrariedades en la intervención de este derecho.

Delimitación del petitorio

3. La pretensión de la demandante se encuentra dirigida a obtener la reactivación de su pensión de jubilación, para lo cual cuestiona la resolución que declara la suspensión del pago, por lo que corresponde efectuar la evaluación del caso concreto en atención a lo antes precitado.

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 invalidez que percibía.

La motivación de los actos administrativos

5. El Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de expresar su posición respecto a la motivación de los actos administrativos, considerando que:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02255-2011-PA/TC

ICA

YOLANDA LIDIS GUEVARA DE
TENORIO

[...][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 (STC 00091-2005-PA/TC, fundamento 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en la STC 294-2005-PA/TC, STC 5514-2005-PA/TC, entre otras).

Adicionalmente se ha determinado en la STC 8495-2006-PA/TC que: [...] un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión. De modo que, motivar una decisión no sólo significa expresar únicamente bajo qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente, exponer en forma sucinta –pero suficiente– las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada.

6. Por tanto, la motivación de los actos administrativos constituye una garantía constitucional del administrado que busca evitar la arbitrariedad de la Administración al emitirlos. En ese sentido, la Ley 27444, Ley del Procedimiento



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02255-2011-PA/TC

ICA

YOLANDA LIDIS GUEVARA DE

TENORIO

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"* (destacado agregado).

Suspensión de las pensiones de invalidez

8. Cuando la causa de suspensión del pago de la pensión estuviera referida a documentos que sustentan aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), la Administración deberá respetar las normas que regulan el Procedimiento Administrativo General, para ejercer la facultad de fiscalización posterior, y de ser el caso, cuestionar su validez.
9. A este respecto, el artículo 32.3 de la Ley 27444 dispone 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.
10. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02255-2011-PA/TC

ICA

YOLANDA LIDIS GUEVARA DE
TENORIO

aceptar que pese a comprobar la existencia de ilícito o fraude en la obtención de un derecho, la Administración se encuentra obligada a mantenerlo mientras se disponga la nulidad.

11. 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.
12. 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 es realizado un procedimiento de aprobación automática o evaluación previa queda obligada a verificar de oficio, mediante el sistema de muestreo, la autenticidad de las declaraciones, los documentos, las informaciones y las traducciones proporcionadas por el administrado. Por tanto, la ONP está obligada a 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.
13. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02255-2011-PA/TC
ICA
YOLANDA LIDIS GUEVARA DE
TENORIO

ONP está en la obligación de presentarlos para sustentar su actuación y poder efectuar el control constitucional de su actuación.

Análisis del caso

14. De la Resolución 39203-2005-ONP/DC/DL 19990, del 6 de mayo de 2005 (f. 3), se evidencia que la ONP otorgó a la demandante pensión de jubilación porque acreditaba 21 años completos de aportes al Régimen del Decreto Ley 19990.
15. Por otro lado, de la Resolución 2974-2007-ONP/DP/DL 19990, del 22 de octubre de 2007 (f. 4), la cual fue rectificada mediante la Resolución 3463-2007-ONP/DP/DL 19990 de fecha 16 de noviembre de 2007 (f. 5), se desprende que se suspendió la pensión de jubilación de la actora porque "(...) mediante el Informe 309-2007-GO.DC, de fecha 12 de octubre de 2007, la División de Calificaciones de la Gerencia de Operaciones comunicó que de las investigaciones y verificaciones basadas en el principio de privilegio de controles posteriores, artículo 4 del Título Preliminar de la Ley 27444 – Ley de Procedimiento Administrativo General, realizadas en los expedientes administrativos de las pensiones mencionadas en el referido ANEXO 1, se ha podido concluir que existen suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada con el fin de obtener pensión de jubilación".
16. Como es de verse, la motivación ofrecida por la resolución cuestionada resulta genérica e imprecisa, peor aún cuando remitiéndose a un informe técnico para justificar la suspensión del pago de la pensión, éste no obra en autos que demuestren cuáles son los indicios de adulteración de los documentos con irregularidades que la demandante habría presentado. Cabe precisar que desde la suspensión de la pensión hasta la fecha no se ha determinado o comprobado lo señalado en el acto administrativo impugnado.
17. Consecuentemente, se ha acreditado la vulneración de los derechos a la motivación de los actos administrativos y a la pensión.

Por consiguiente, se debe declarar **FUNDADA** la demanda al haberse acreditado la vulneración de los derechos a la pensión y a la debida motivación de los actos administrativos; en consecuencia, **NULAS** las Resoluciones 2974-2007-ONP/DP/DL 19990 y 3463-2007-ONP/DP/DL 19990, de fechas 22 de octubre de 2007 y 16 de noviembre de 2007, respectivamente.

Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, ordena a la empleada que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02255-2011-PA/TC
ICA
YOLANDA LIDIS GUEVARA DE
TENORIO

cumpla con restituir el pago de las prestaciones pensionarias de la demandante, suspendidas desde 2007-12, conforme a los fundamentos aquí expuestos, con el abono de los reintegros, los intereses legales y los costos procesales.

EXHORTAR a la ONP a investigar en un plazo razonable los casos de indicios de adulteración de documentos, a fin de determinar fehacientemente si existió fraude en el acceso a la pensión.

SS.

**BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN**

Lo que certifico:

ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02255-2011-PA/TC
ICA
YOLANDA LIDIS GUEVARA
DE TENORIO

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ÁLVAREZ MIRANDA

Con el debido respeto por la opinión del resto de mis colegas Magistrados emito el presente voto singular por las siguientes razones:

1. Si bien estimo que la ONP no ha cumplido con motivar la Resolución N° 2974-2007-ONP/DP/DL 19990, emitida con fecha 22 de octubre de 2007 (ni la Resolución N° 3464-2007-ONP/DP/DL 19990 que la rectificó) dado que ni siquiera de manera sumaria ha esgrimido las razones que justifican la suspensión de la pensión 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 Informe N° 309-2007-GO.DC/ONP, según el cual, la División de Calificaciones de la Gerencia de Operaciones ha detectado irregularidades en el otorgamiento de la pensión otorgada a la demandante, sin embargo, dicho informe no ha sido incorporado a los actuados. Asimismo, del tenor de la mencionada resolución tampoco se advierte por qué la pensión otorgada mediante Resolución N° 39203-2005-ONP/DC/DL 19990 fue irregular, ni quién fue el que permitió que el demandante acceda ilegalmente a dicha pensión.
3. Obviamente, la mera alusión a que "*existe información y/o documentación con indicios de falsedad o adulteración*" resulta 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, y de otro, la particular situación de la demandante.
4. Por tanto, corresponde declarar la nulidad de la Resolución N° 2974-2007-ONP/DP/DL 19990, emitida con fecha 22 de octubre de 2007, y de la Resolución N° 3464-2007-ONP/DP/DL 19990 de fecha 16 de noviembre de 2007, a fin de que la entidad demandada explique las razones que, de ser el caso, ameritarían tal suspensión.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02255-2011-PA/TC
ICA
YOLANDA LIDIS GUEVARA
DE TENORIO

5. Para tal efecto, 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).*
6. En virtud de ello, la emplazada deberá:
 - Notificar a la demandante las conclusiones de la fiscalización realizada con sus respectivos antecedentes en los que necesariamente deberán incluirse los resultados de los eventuales cruces de información realizados, y se le otorgue un plazo prudencial para que formule los descargos que estime pertinente.
 - Transcurrido el mismo, expida una nueva resolución en la que, de ser el caso, desvirtúe lo alegado por la recurrente sobre la base de elementos objetivos.
 - En caso utilice la técnica de la *“prueba indiciaria”*, es necesario que ésta se construya a partir de indicios plenamente acreditados (*hechos ciertos*), y desarrolle escrupulosa y detalladamente el razonamiento que subyace dicha inferencia o deducción, esto es, que la demandante ha obtenido dicha pensión de indebidamente.
7. 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 se adviertan conductas con probables vicios de ilicitud, en cuyo caso, resulta necesario que la solución decretada pondere los bienes constitucionales comprometidos.
8. Finalmente estimo pertinente advertir que revocar la suspensión provisional del abono de la pensión 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 pues, de ser el caso, difícilmente serán recuperados.

f



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02255-2011-PA/TC
ICA
YOLANDA LIDIS GUEVARA
DE TENORIO

Por tales consideraciones, si bien estimo que la presente demanda debe ser declarada **FUNDADA**, soy de la opinión que los efectos del presente fallo únicamente deben circunscribirse en decretar la nulidad de las Resoluciones N.ºs 2974-2007-ONP/DP/DL 19990 y 3464-2007-ONP/DP/DL 19990 a fin de que la entidad demandada emita una nueva resolución debidamente motivada pero sin que ello conlleve la restitución de la citada pensión.

S.

ÁLVAREZ MIRANDA

Lo que certifico:

VÍCTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO GENERAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 02255-2011-PA/TC
ICA
YOLANDA LIDIS GUEVARA DE
TENORIO

VOTO DEL MAGISTRADO URVIOLA HANI

De acuerdo con la Resolución de 22 de setiembre de 2011 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 Beaumont Callirgos y Calle Hayen.

Sr.
URVIOLA HANI

Lo que certifico:

VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CÁRDENAS
SECRETARIO RELATOR