



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02896-2009-PA/TC

LIMA

ESTEBAN SÁNCHEZ ALEJANDRO

RAZÓN DE RELATORÍA

Vista la Causa 02896-2009-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 24 días del mes de mayo 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 don Esteban Sánchez Alejandro contra la sentencia expedida por la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 93, su fecha 5 de marzo de 2009, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) solicitando que se declare inaplicable la Resolución 3242-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 5 de noviembre de 2007; y que en consecuencia, se restituya el pago de la pensión de jubilación que le fue otorgada mediante la Resolución 14437-2005-ONP/DC/DL 19990, de conformidad con el Decreto Ley 19990, con el pago de pensiones devengadas, intereses legales, costas y costos del proceso.

La emplazada contesta la demanda solicitando que se la declare improcedente porque el recurrente no ha acreditado tener la titularidad del derecho a la pensión cuya reactivación reclama, al existir indicios razonables de falsedad, adulteración y/o irregularidad en la documentación y/o información presentada con el fin de obtener la pensión de jubilación, habiéndose procedido por ello a suspender su pago.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02896-2009-PA/TC

LIMA

ESTEBAN SÁNCHEZ ALEJANDRO

El Cuadragésimo Tercer Juzgado Civil de Lima, con fecha 25 de abril de 2008, declara infundada la demanda, considerando que se suspendió la pensión del demandante por existir indicios razonables de falsedad y/o adulteración de los documentos que sirvieron de sustento para obtener la pensión de jubilación.

La Sala Superior, revocando la apelada, declara improcedente la demanda por estimar que la pretensión demandada no se encuentra comprendida en el contenido constitucionalmente protegido por el derecho fundamental a la pensión, y que la dilucidación del asunto controvertido deberá efectuarse en la vía del proceso contencioso-administrativo.

FUNDAMENTOS

1. De acuerdo con lo dispuesto por el fundamento 107 de la STC 00050-2004-PI/TC y otros acumulados, el derecho a no ser privado arbitrariamente de la pensión constituye un elemento del contenido esencial del derecho fundamental a la pensión, el cual encuentra protección a través del proceso de amparo de conformidad con los supuestos de procedencia establecidos en el fundamento 37 de la STC 01417-2005-PA/TC.
2. Teniendo en cuenta que la pensión como derecho fundamental, por su naturaleza, requiere de regulación legal para establecer las condiciones necesarias para su goce debe concluirse que aquellas limitaciones o restricciones temporales o permanentes a su ejercicio han de estar debidamente sustentadas, a efectos de evitar la arbitrariedad en la intervención de este derecho.

Delimitación del petitorio

3. La pretensión tiene por objeto la reactivación de la pensión de jubilación del demandante, a cuyo 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. El recurrente alega que la emplazada ha vulnerado sus derechos constitucionales a la pensión y al debido procedimiento administrativo, dado que sin una debida motivación se ha procedido a suspender el pago de la pensión de jubilación que percibía.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02896-2009-PA/TC

LIMA

ESTEBAN SÁNCHEZ ALEJANDRO

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 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

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 02896-2009-PA/TC

LIMA

ESTEBAN SÁNCHEZ ALEJANDRO

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, por medio del cual se reconoce que “[...] Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho [...]”.
7. A su turno, los artículos 3.4, 6.1, 6.2 y 6.3 señalan, respectivamente, que para su validez “[...]El acto administrativo debe estar **debidamente motivado** en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. **La motivación deberá ser expresa**, mediante una relación concreta y directa de **los hechos probados relevantes del caso específico**, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado. Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto [...]” (énfasis agregado).
8. Abundando en la obligación de motivar, incluso cuando se hubiera efectuado una motivación por remisión, el artículo 24.1.1 exige a la Administración que la notificación contenga el texto íntegro del acto administrativo, incluyendo su motivación.
9. Por último, se debe recordar que el artículo 239.4, ubicado en el Capítulo II del Título IV, sobre Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de la administración pública, señala que serán pasibles de sanción “[...]Las autoridades y personal al servicio de las entidades, independientemente de su régimen laboral o contractual, [que] incurrir en falta administrativa en el trámite de los procedimientos administrativos a su cargo y, por ende, son susceptibles de ser sancionados administrativamente con amonestación, suspensión, cese o destitución atendiendo a la gravedad de la falta, la reincidencia, el daño causado y la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02896-2009-PA/TC

LIMA

ESTEBAN SÁNCHEZ ALEJANDRO

intencionalidad con que hayan actuado, en caso de: (...) Resolver sin motivación algún asunto sometido a su competencia”.

Suspensión de las pensiones

10. Cuando la causa de suspensión del pago de la pensión está referida a documentos que sustentan requisitos de acceso diferentes al estado de salud del asegurado, al efecto aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), la Administración deberá respetar las normas que regulan el Procedimiento Administrativo General, para ejercer la facultad de fiscalización posterior y, de ser el caso, su cuestionamiento de validez.
11. A este respecto, el artículo 32.3 de la Ley 27444 estipula que: “En caso de comprobar fraude o falsedad en la declaración, información o en la documentación presentada por el administrado, la entidad considerará no satisfecha la exigencia respectiva para todos sus efectos [...]”, debiendo iniciarse el trámite correspondiente para la declaración de su nulidad y determinación de las responsabilidades correspondientes.
12. Obviamente, la consecuencia inmediata y lógica, previa a la declaración de nulidad del acto administrativo, es la suspensión de sus efectos, dado que lo contrario sería aceptar que, pese a comprobar la existencia de ilícito o fraude en la obtención de un derecho, la Administración se 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 indicado, 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 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02896-2009-PA/TC

LIMA

ESTEBAN SÁNCHEZ ALEJANDRO

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 que la ONP está facultada para efectuar acciones de fiscalización necesaria, con relación a los derechos pensionarios en los sistemas a su cargo, **para garantizar su otorgamiento conforme a ley**. A su vez, el artículo 32.1 de la Ley 27444 establece que, por la fiscalización posterior, la entidad ante la que se realiza un procedimiento de aprobación automática o evaluación previa queda obligada a verificar de oficio, mediante el sistema de muestreo, la autenticidad de las declaraciones, de los documentos, de las informaciones y de las traducciones proporcionadas por el administrado. Por tanto, la ONP está obligada a investigar, debidamente, en caso de que encuentre indicios razonables de acceso ilegal a la prestación pensionaria, a fin de determinar o comprobar si efectivamente existió fraude para acceder a esta, e iniciar las acciones legales correspondientes.

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

Análisis del caso

17. De la Resolución 14437-2005-ONP/DC/DL 19990, de fecha 15 de febrero de 2005 (f. 17), se evidencia que al demandante se le otorgó una pensión de jubilación minera como trabajador de mina subterránea, por haber acreditado 22 años completos de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones.

18. Consta de la Resolución 3242-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 5 de noviembre de 2007 (f. 4), que se suspendió dicha pensión sobre la base del Informe 324-2007-GO.DC/ONP, de fecha 25 de octubre de 2007, mediante el cual la División de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02896-2009-PA/TC

LIMA

ESTEBAN SÁNCHEZ ALEJANDRO

Calificaciones de la Gerencia de Operaciones comunicó que de las investigaciones y verificaciones basadas en el principio de privilegio de controles posteriores, establecido en el numeral 1.16 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley 27444-Ley de Procedimiento Administrativo General, realizadas en los expedientes administrativos de las personas mencionadas en el Anexo 1 de la Resolución de vista, se había podido concluir que existían suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada con el fin de obtener la pensión de jubilación, y que sobre la base de lo establecido se evidenciaba que existía información y/o documentación con indicios de falsedad o adulteración que sirvieron de sustento para obtener la pensión de jubilación. Asimismo, que se había procedido a suspender el pago de la pensión porque se venía causando perjuicio a los recursos económicos al Sistema Nacional de Pensiones, así como al erario nacional, que financia aproximadamente el 70% de la planilla de pensiones del Sistema Nacional de Pensiones, señalando que la medida se mantendría hasta que la División de Calificaciones concluyera el procedimiento de fiscalización en el cual se encontraba comprendido el recurrente.

19. Como es de verse la motivación de la resolución cuestionada resulta genérica e imprecisa, pues aun cuando se remite a un informe técnico para justificar la suspensión del pago de la pensión, el acto administrativo no identifica cuáles son los documentos con irregularidades que el demandante habría presentado.
20. Cabe precisar que desde la suspensión de la pensión hasta la expedición de la presente sentencia la emplezada no ha presentado medio probatorio alguno que determine o compruebe la adulteración de los documentos y/o información con los que el recurrente solicitó y obtuvo pensión de invalidez; tampoco se ha informado del resultado de la fiscalización e investigación de las presuntas irregularidades alegadas.
21. Consecuentemente, se ha acreditado la vulneración del derecho a la motivación de las resoluciones administrativas y del derecho fundamental a la pensión.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda por haberse acreditado la vulneración del derecho a la pensión; en consecuencia, **NULA** la Resolución 3242-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 5 de noviembre de 2007.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02896-2009-PA/TC

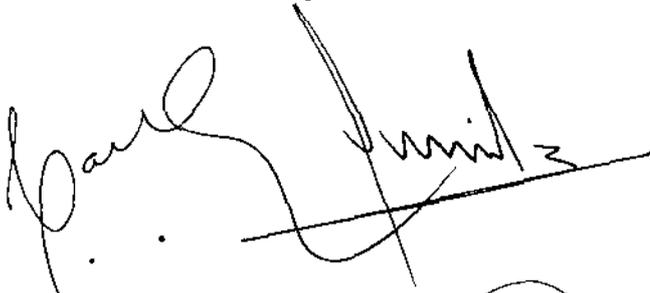
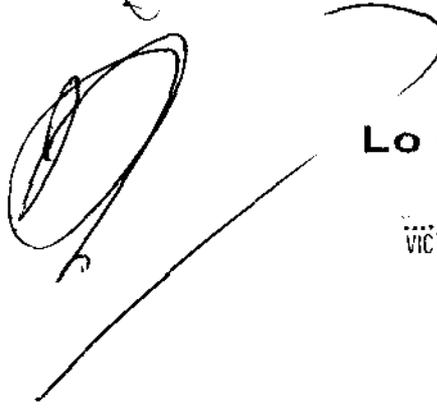
LIMA

ESTEBAN SÁNCHEZ ALEJANDRO

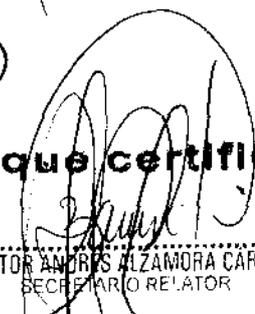
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho a la pensión, ordena a la ONP que restituya el pago de la pensión de jubilación del demandante, con el abono de las pensiones dejadas de percibir desde la emisión 200712, que corresponde al pago del mes de noviembre del 2007, en 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.

SS.

BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN
URVIOLA HANI

Lo que certifico:


VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CÁRDENAS
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02896-2009-PA/TC

LIMA

ESTEBAN SÁNCHEZ ALEJANDRO

VOTO DE LOS MAGISTRADOS BEAUMONT CALLIRGOS Y CALLE HAYEN

Sustentamos el presente voto en las consideraciones siguientes:

FUNDAMENTOS

1. De acuerdo con lo dispuesto por el fundamento 107 de la STC 00050-2004-PI/TC y otros acumulados, el derecho a no ser privado arbitrariamente de la pensión constituye un elemento del contenido esencial del derecho fundamental a la pensión, el cual encuentra protección a través del proceso de amparo de conformidad con los supuestos de procedencia establecidos en el fundamento 37 de la STC 01417-2005-PA/TC.
2. Teniendo en cuenta que la pensión como derecho fundamental, por su naturaleza, requiere de regulación legal para establecer las condiciones necesarias para su goce debe concluirse que aquellas limitaciones o restricciones temporales o permanentes a su ejercicio han de estar debidamente sustentadas, a efectos de evitar la arbitrariedad en la intervención de este derecho.

Delimitación del petitorio

3. La pretensión tiene por objeto la reactivación de la pensión de jubilación del demandante, a cuyo 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. El recurrente alega que la emplazada ha vulnerado sus derechos constitucionales a la pensión y al debido procedimiento administrativo, dado que sin una debida motivación se ha procedido a suspender el pago de la pensión de jubilación que percibía.

La motivación de los Actos Administrativos

5. Este Tribunal ha tenido oportunidad de expresar su posición respecto a la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02896-2009-PA/TC

LIMA

ESTEBAN SÁNCHEZ ALEJANDRO

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 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

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 02896-2009-PA/TC

LIMA

ESTEBAN SÁNCHEZ ALEJANDRO

del Procedimiento Administrativo General, en el artículo IV del Título Preliminar, establece que el debido procedimiento es uno de los Principios del procedimiento administrativo, por medio del cual se reconoce que “[...] *Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho [...]*”.

7. A su turno, los artículos 3.4, 6.1, 6.2 y 6.3 señalan, respectivamente, que para su validez “[...] *El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. La motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado. Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto [...]*” (énfasis agregado).
8. Abundando en la obligación de motivar, incluso cuando se hubiera efectuado una motivación por remisión, el artículo 24.1.1 exige a la Administración que la notificación contenga *el texto íntegro del acto administrativo, incluyendo su motivación.*
9. Por último, se debe recordar que el artículo 239.4, ubicado en el Capítulo II del Título IV, sobre Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de la administración pública, señala que serán pasibles de sanción “[...] *Las autoridades y personal al servicio de las entidades, independientemente de su régimen laboral o contractual, [que] incurren en falta administrativa en el trámite de los procedimientos administrativos a su cargo y, por ende, son susceptibles de ser sancionados administrativamente con amonestación, suspensión, cese o destitución atendiendo a la gravedad de la falta, la reincidencia, el daño causado y la intencionalidad con que hayan actuado, en caso de: (...) Resolver sin motivación algún asunto sometido a su competencia.*”

Suspensión de las pensiones

10. Cuando la causa de suspensión del pago de la pensión está referida a documentos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02896-2009-PA/TC

LIMA

ESTEBAN SÁNCHEZ ALEJANDRO

que sustentan requisitos de acceso diferentes al estado de salud del asegurado, al efecto aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), la Administración deberá respetar las normas que regulan el Procedimiento Administrativo General, para ejercer la facultad de fiscalización posterior y, de ser el caso, su cuestionamiento de validez.

11. A este respecto, el artículo 32.3 de la Ley 27444 estipula que: *“En caso de comprobar fraude o falsedad en la declaración, información o en la documentación presentada por el administrado, la entidad considerará no satisfecha la exigencia respectiva para todos sus efectos [...]”*, debiendo iniciarse el trámite correspondiente para la declaración de su nulidad y determinación de las responsabilidades correspondientes.
12. Obviamente, la consecuencia inmediata y lógica, previa a la declaración de nulidad del acto administrativo, es la suspensión de sus efectos, dado que lo contrario sería aceptar que, pese a comprobar la existencia de ilícito o fraude en la obtención de un derecho, la Administración se 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 indicado, 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 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”*.
15. Cabe señalar que el artículo 3.14) de la Ley 28532 ha establecido que la ONP está facultada para 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02896-2009-PA/TC

LIMA

ESTEBAN SÁNCHEZ ALEJANDRO

fiscalización posterior, la entidad ante la que se realiza un procedimiento de aprobación automática o evaluación previa queda obligada a verificar de oficio, mediante el sistema de muestreo, la autenticidad de las declaraciones, de los documentos, de las informaciones y de las traducciones proporcionadas por el administrado. Por tanto, la ONP está obligada a investigar, debidamente, en caso de que encuentre indicios razonables de acceso ilegal a la prestación pensionaria, a fin de determinar o comprobar si efectivamente existió fraude para acceder a esta, e iniciar las acciones legales correspondientes.

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

Análisis del caso

17. De la Resolución 14437-2005-ONP/DC/DL 19990, de fecha 15 de febrero de 2005 (f. 17), se evidencia que al demandante se le otorgó una pensión de jubilación minera como trabajador de mina subterránea, por haber acreditado 22 años completos de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones.
18. Consta de la Resolución 3242-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 5 de noviembre de 2007 (f. 4), que se suspendió dicha pensión sobre la base del Informe 324-2007-GO.DC/ONP, de fecha 25 de octubre de 2007, mediante el cual 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, numeral 1.16 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley 27444-Ley de Procedimiento Administrativo General, realizadas en los expedientes administrativos de las personas mencionadas en el Anexo 1 de la Resolución de vista, se había podido concluir que existían suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada con el fin de obtener la pensión de jubilación, y que sobre la base de lo establecido se evidenciaba que existía



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02896-2009-PA/TC

LIMA

ESTEBAN SÁNCHEZ ALEJANDRO

información y/o documentación con indicios de falsedad o adulteración que sirvieron de sustento para obtener la pensión de jubilación. Asimismo, que se había procedido a suspender el pago de la pensión porque se venía causando perjuicio a los recursos económicos al Sistema Nacional de Pensiones, así como al erario nacional, que financia aproximadamente el 70% de la planilla de pensiones del Sistema Nacional de Pensiones, señalando que la medida se mantendría hasta que la División de Calificaciones concluyera el procedimiento de fiscalización en el cual se encontraba comprendido el recurrente.

19. Como es de verse la motivación de la resolución cuestionada resulta genérica e imprecisa, pues aun cuando se remite a un informe técnico para justificar la suspensión del pago de la pensión, el acto administrativo no identifica cuáles son los documentos con irregularidades que el demandante habría presentado.
20. Cabe precisar que desde la suspensión de la pensión hasta la expedición de la presente sentencia la emplazada no ha presentado medio probatorio alguno que determine o compruebe la adulteración de los documentos y/o información con los que el recurrente solicitó y obtuvo pensión de invalidez; tampoco se ha informado del resultado de la fiscalización e investigación de las presuntas irregularidades alegadas.
21. Consecuentemente, se ha acreditado la vulneración del derecho a la motivación de las resoluciones administrativas y del derecho fundamental a la pensión.

Por estas consideraciones, se debe declarar **FUNDADA** la demanda por haberse acreditado la vulneración del derecho a la pensión; en consecuencia, declarar **NULA** la Resolución 3242-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 5 de noviembre de 2007.

Por lo tanto, reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho a la pensión debe ordenarse a la ONP que restituya el pago de la pensión de jubilación del demandante, con el abono de las pensiones dejadas de percibir desde la emisión 200712, que corresponde al pago del mes de noviembre del 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 investigar, en un plazo razonable, todos los casos en los que existan indicios de adulteración de documentos, a fin de determinar fehacientemente si se cometió fraude en el acceso a la pensión.

SS.

BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN

Lo que certifico:

ESTEBAN SÁNCHEZ ALEJANDRO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02896-2009-PA/TC
LIMA
ESTEBAN SÁNCHEZ ALEJANDRO

VOTO DEL MAGISTRADO ÁLVAREZ MIRANDA

Sustento el presente voto en las consideraciones siguientes:

FUNDAMENTOS

Delimitación del asunto controvertido

1. Tal como fluye de lo actuado, el objeto de la presente demanda radica en determinar si la suspensión de la pensión de jubilación al recurrente, dispuesta por la ONP, ha vulnerado derecho fundamental alguno del demandante y, de ser el caso, si corresponde su restitución.

Análisis del caso en concreto

2. De acuerdo con el tenor de la Resolución N° 000003242-2007-ONP/DP/DL 19990, emitida con fecha 5 de noviembre de 2007, la entidad demandada sustenta tal suspensión en lo indicado en el Informe N° 324-2007-GO.DC/ONP (cuyo contenido se desconoce), según el cual se han detectado indicios de falsedad o adulteración en la documentación presentada para obtener dicha pensión. Sin embargo, si bien se conoce sobre qué versa dicho informe, se desconoce su puntual contenido, al no haber sido incorporado a los actuados.
3. De ahí que la mera alusión a “suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada” es a todas luces, inaceptable pues, por sí misma, no resulta suficiente para justificar la postura adoptada por la ONP, al no exteriorizar que lo resuelto obedece a una decisión lógica y razonada que articule, por un lado, las irregularidades detectadas a su empleador y los peritajes realizados, y por el otro, la particular situación del demandante.
4. Al respecto, debe tenerse presente 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el razonamiento causal entre las razones expuestas y la decisión adoptada” (Sentencia T-552/05 de la Corte Constitucional Colombiana).

5. Por lo tanto, es evidente que **no se ha motivado de manera suficiente las razones que justifican la suspensión de la pensión de jubilación al recurrente, en consecuencia, únicamente corresponde declarar la nulidad de la Resolución 000003242-2007-ONP/DP/DL 19990, a fin de que la entidad demandada explique las razones que ameritan tal suspensión.**
6. Para tal efecto, es necesario que previamente:
 - Se notifique al demandante las conclusiones de la fiscalización realizada con sus respectivos antecedentes, y se le otorgue un plazo prudencial para que formule las observaciones que estime pertinentes.
 - Transcurrido dicho plazo, 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, pericias grafotécnicas.
 - En caso de que se 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 a dicha inferencia o deducción, esto es, que el demandante ha obtenido dicha pensión indebidamente.
7. Y es que si bien no puede soslayarse el hecho de que han existido numerosos casos de fraudes en materia pensionaria, y que 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 se adviertan conductas con probables vicios de ilicitud, en cuyo caso resulta necesario que lo resuelto pondere los bienes constitucionales comprometidos.

 Por las consideraciones precedentes, considero que se debe declarar **FUNDADA** la demanda por haberse acreditado la vulneración del derecho a la pensión; en consecuencia, declarar **NULA** la Resolución N° 000003240-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 5 de noviembre de 2007.

Por lo tanto, que reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho a la motivación, se expida una nueva resolución en la que se indique, tomando en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consideración lo antes expuesto, por qué, dicha pensión de invalidez debe ser suspendida, sin perjuicio de que ello conlleve su restitución.

S.

ÁLVAREZ MIRANDA

Lo que certifico:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 02896-2009-PA/TC
LIMA
ESTEBAN SÁNCHEZ ALEJANDRO

VOTO DEL MAGISTRADO URVIOLA HANI

De acuerdo con la Resolución de 6 de abril 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