



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04219-2009-PA/TC
LIMA
DIONICIO GAMBOA DE LA CRUZ

RAZÓN DE RELATORÍA

Vista la Causa 04219-2009-PA/TC por la Sala Primera del TC y habiéndose producido discordia entre los magistrados que la integran, Álvarez Miranda, Calle Hayen y Urviola Hani, se ha llamado para dirimirla al magistrado Vergara Gotelli, quien ha compartido el parecer del magistrado Álvarez Miranda, por lo que, no habiéndose zanjado la cuestión, se ha llamado al magistrado Eto Cruz, con cuyo voto se ha alcanzado mayoría.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 16 días del mes de marzo de 2011, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Calle Hayen, Eto Cruz y Urviola Hani, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Dionisio Gamboa de la Cruz contra la sentencia expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 69, su fecha 6 de mayo de 2009, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) con el objeto de que se declare inaplicable la Resolución 260-2008-ONP/DP/DL 19990, de fecha 22 de enero de 2008, que suspendió el pago de su pensión de invalidez y que, en consecuencia, se le restituya el pago de la pensión que se le otorgó mediante Resolución 34633-2004-ONP/DC/DL 19990, de conformidad con el Decreto Ley 19990, con el reintegro de las pensiones dejadas de percibir y el abono de intereses legales, costas y costos del proceso. Sostiene que su pensión de invalidez es definitiva y, por lo tanto, irrevisable por la ONP, por lo que considera que se han vulnerado sus derechos a la pensión y a la debida motivación de los actos de la Administración.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04219-2009-PA/TC
LIMA
DIONICIO GAMBOA DE LA CRUZ

La emplazada contesta la demanda solicitando que se la declare improcedente alegando que la pretensión invocada versa sobre la restitución de una pensión de invalidez, pero no sobre el reconocimiento de un derecho fundamental vulnerado. Agrega que el demandante no reúne los requisitos exigidos para acceder a la referida pensión y que la suspensión de la pensión se efectuó en estricta observancia de las facultades que la ley otorga.

El Sexagésimo Primer Juzgado Civil de Lima, con fecha 30 de setiembre de 2008, declara infundada la demanda, considerando que la suspensión de la pensión de invalidez del actor se ampara legalmente por haberse detectado indicios de falsedad, adulteración o irregularidad en la documentación y/o información por los cuales se han reconocido derechos pensionarios; señala asimismo que las comprobaciones médicas han permitido determinar que el certificado médico presentado no acredita enfermedad alguna o acredita una diferente de la que motivó el otorgamiento de dicha pensión.

La Sala Superior competente, revocando la apelada, declara improcedente la demanda, estimando que la pretensión invocada requiere de la actuación de determinados medios probatorios, por lo cual no resulta viable en el proceso de amparo.

FUNDAMENTOS

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

Delimitación del petitorio

3. La pretensión tiene por objeto la reactivación de la pensión de invalidez 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04219-2009-PA/TC

LIMA

DIONICIO GAMBOA DE LA CRUZ

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 invalidez que percibía.

La motivación de los Actos Administrativos

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

“[...] [E]l derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican. [...]”

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional. El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico-administrativo, y es objeto central de control integral por el juez constitucional de la actividad administrativa y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional.

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de Derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa.

En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley N.º 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo”¹.

¹ STC 00091-2005-PA, FJ9, párrafos 3,5 a 8, criterio reiterado en las STC 294-2005-PA, 5514-2005-PA, entre otras.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04219-2009-PA/TC
LIMA
DIONICIO GAMBOA DE LA CRUZ

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 lo 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04219-2009-PA/TC

LIMA

DIONICIO GAMBOA DE LA CRUZ

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 las pensiones de invalidez

10. Respecto a las causales de suspensión de pensiones de invalidez, el Decreto Ley 19990 establece un supuesto vinculado al estado de salud del pensionista. Así, el artículo 35 dispone que: “Si el pensionista de invalidez dificultase o impidiese su tratamiento, se negase a cumplir las prescripciones médicas que se le impartan, se resistiese a someterse a las comprobaciones de su estado o a observar las medidas de recuperación, rehabilitación o reorientación profesional, se suspenderá el pago de la pensión de invalidez mientras persista en su actitud, sin derecho a reintegro”.
11. Asimismo, el tercer párrafo del artículo 26, a la letra dice: “Si efectuada la verificación posterior, se comprobara que el Certificado Médico de invalidez es falso o contiene datos inexactos, serán responsables de ello, penal y administrativamente, los médicos e incluso el propio solicitante. Es decir que la responsabilidad de los partícipes de estos ilícitos se determina en tanto se compruebe la falsedad o inclusión de datos inexactos en el Certificado Médico.
12. De otro lado, si la causa de suspensión del pago de la pensión estuviera referida a documentos que sustentan las aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), la Administración deberá respetar las normas que regulan el Procedimiento Administrativo General, para ejercer la facultad de fiscalización posterior y, de ser el caso, su cuestionamiento de validez.
13. A este respecto, el artículo 32.3 de la Ley 27444 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04219-2009-PA/TC

LIMA

DIONICIO GAMBOA DE LA CRUZ

correspondiente para la declaración de su nulidad y determinación de las responsabilidades correspondientes.

14. Obviamente, la consecuencia inmediata y lógica, previa a la declaración de nulidad del acto administrativo, es la suspensión de sus efectos, dado que lo contrario sería aceptar que, pese a comprobar la existencia de ilícito o fraude en la obtención de un derecho, la Administración se encuentre obligada a mantenerlo hasta que se declare la nulidad.
15. Así, en materia previsional, se deberá proceder a suspender el pago de las pensiones obtenidas fraudulentamente, pues su continuación supondría poner en riesgo el equilibrio económico del Sistema Nacional de Pensiones y el incumplimiento de la obligación de velar por la intangibilidad de los fondos de la seguridad social. Ello sin dejar de recordar que, conforme a las normas que regulan el Procedimiento Administrativo General que hemos 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.
16. Es en este sentido que este Tribunal se ha pronunciado en la STC 1254-2004-PA/TC, cuando sostuvo que: *“la alegación de poseer derechos adquiridos presupone que estos hayan sido obtenidos conforme a ley, toda vez que el error no genera derechos; por consiguiente, cualquier otra opinión vertida con anterioridad en que se haya estimado la prevalencia de la cosa decidida, sobre el derecho legalmente adquirido, queda sustituida por los fundamentos precedentes”*.
17. Asimismo, la Defensoría del Pueblo, en la Opinión contenida en el Memorando 111-2006-DP/AAE, ha considerado que: *“En el caso que hayan vencido los plazos, para declarar la nulidad de oficio o para interponer el contencioso administrativo, la ONP sólo podrá suspender el pago de la pensión en caso se demuestre la inexactitud del certificado y siempre que se otorgue al pensionista involucrado todas las garantías para ejercer su defensa.”*. Es decir, que la Defensoría del Pueblo ha interpretado que, incluso luego de vencido el plazo para interponer la demanda contencioso-administrativa, puede suspenderse los efectos del acto administrativo viciado de nulidad.
18. Cabe señalar que el artículo 3.14) de la Ley 28532 ha establecido que la ONP, esté facultada para efectuar acciones de fiscalización necesaria, con relación a los derechos pensionarios en los sistemas a su cargo, **para garantizar su otorgamiento**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04219-2009-PA/TC
LIMA
DIONICIO GAMBOA DE LA CRUZ

M

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.

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

Análisis del caso

20. De la Resolución 34633-2004-ONP/DC/DL 19990, de conformidad con el Decreto Ley 19990, de fecha 18 de mayo de 2004 (f. 3), se evidencia que al demandante se le otorgó una pensión de invalidez definitiva porque, según el Certificado Médico 508395, de fecha 20 de agosto de 2003, su incapacidad era de naturaleza permanente.
21. Consta de la Resolución 260-2008-ONP/DP/DL 19990, de fecha 22 de enero de 2008 (f. 8), que se suspendió la pensión de invalidez sobre la base del Informe 006-2008-GO.DC/ONP, de fecha 14 de enero de 2008, 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
- ↘*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04219-2009-PA/TC
LIMA
DIONICIO GAMBOA DE LA CRUZ

concluir que existían suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada con el fin de obtener la pensión de invalidez, y que de la revisión de del expediente administrativo se evidenciaba que la pensión de invalidez de las personas comprendidas en el Anexo 1 se otorgó en razón de que contaban con un Certificado Médico que señalaba una incapacidad permanente por sufrir determinada enfermedad irreversible, pero que a raíz de las reevaluaciones médicas efectuadas por la ONP, en concordancia con lo establecido en el artículo 35 del Decreto Ley 19990, se había determinado que a la fecha no padecían de enfermedad alguna o que presentaban una enfermedad diferente de la que motivó el otorgamiento de la pensión de invalidez.

22. Como es de verse, la motivación de la resolución cuestionada resulta 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 serían los documentos con irregularidades que el demandante habría presentado.
23. 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 la pensión de invalidez; tampoco ha informado del resultado de la fiscalización e investigación de las presuntas irregularidades alegadas.
24. 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, resulta **NULA** la Resolución 260-2008-ONP/DP/DL 19990, de fecha 22 de enero de 2008.
2. 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 invalidez del demandante, con el abono de las pensiones dejadas de percibir desde la emisión 200801, en el plazo de dos días hábiles, más los intereses legales correspondientes y costos del proceso.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04219-2009-PA/TC

LIMA

DIONICIO GAMBOA DE LA CRUZ

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.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**CALLE HAYEN
ETO CRUZ
URVIOLA HANI**

Handwritten signatures and scribbles, including the name 'Urviola Hani'.

Lo que certifico:

Handwritten signature of Victor Andres Alzamora Cardenas
VICTOR ANDRES ALZAMORA CÁRDENAS
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04219-2009-PA/TC

LIMA

DIONICIO GAMBOA DE LA CRUZ

VOTO DE LOS MAGISTRADOS CALLE HAYEN Y URVIOLA HANI

Mediante el presente voto dejamos expresa constancia de nuestro parecer respecto de la controversia de autos

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

Delimitación del petitorio

3. La pretensión tiene por objeto la reactivación de la pensión de invalidez 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 invalidez que percibía.

La motivación de los Actos Administrativos

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04219-2009-PA/TC

LIMA

DIONICIO GAMBOA DE LA CRUZ

“[...] [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 del Procedimiento Administrativo General, en el artículo IV del Título Preliminar,

¹ STC 00091-2005-PA, FJ9, párrafos 3.5 a 8, criterio reiterado en las STC 294-2005-PA, 5514-2005-PA, entre otras.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04219-2009-PA/TC

LIMA

DIONICIO GAMBOA DE LA CRUZ

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

Suspensión de las pensiones de invalidez

10. Respecto a las causales de suspensión de pensiones de invalidez, el Decreto Ley



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04219-2009-PA/TC

LIMA

DIONICIO GAMBOA DE LA CRUZ

19990 establece un supuesto vinculado al estado de salud del pensionista. Así, el artículo 35 dispone que: *“Si el pensionista de invalidez dificultase o impidiese su tratamiento, se negase a cumplir las prescripciones médicas que se le impartan, se resistiese a someterse a las comprobaciones de su estado o a observar las medidas de recuperación, rehabilitación o reorientación profesional, se suspenderá el pago de la pensión de invalidez mientras persista en su actitud, sin derecho a reintegro”*.

11. Asimismo, el tercer párrafo del artículo 26, a la letra dice: *“Si efectuada la verificación posterior, se comprobara que el Certificado Médico de invalidez es falso o contiene datos inexactos, serán responsables de ello, penal y administrativamente, los médicos e incluso el propio solicitante. Es decir que la responsabilidad de los partícipes de estos ilícitos se determina en tanto se compruebe la falsedad o inclusión de datos inexactos en el Certificado Médico.*
12. De otro lado, si la causa de suspensión del pago de la pensión estuviera referida a documentos que sustentan las aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), la Administración deberá respetar las normas que regulan el Procedimiento Administrativo General, para ejercer la facultad de fiscalización posterior y, de ser el caso, su cuestionamiento de validez.
13. A este respecto, el artículo 32.3 de la Ley 27444 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.
14. Obviamente, la consecuencia inmediata y lógica, previa a la declaración de nulidad del acto administrativo, es la suspensión de sus efectos, dado que lo contrario sería aceptar que, pese a comprobar la existencia de ilícito o fraude en la obtención de un derecho, la Administración se encuentre obligada a mantenerlo hasta que se declare la nulidad.
15. Así, en materia previsional, se deberá proceder a suspender el pago de las pensiones obtenidas fraudulentamente, pues su continuación supondría poner en riesgo el equilibrio económico del Sistema Nacional de Pensiones y el incumplimiento de la obligación de velar por la intangibilidad de los fondos de la seguridad social. Ello sin dejar de recordar que, conforme a las normas que regulan el Procedimiento Administrativo General que hemos indicado, procederá a condición de que la ONP compruebe la ilegalidad de la documentación presentada por el pensionista, luego de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04219-2009-PA/TC

LIMA

DIONICIO GAMBOA DE LA CRUZ

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.

16. Es en este sentido que este Tribunal se ha pronunciado en la STC 1254-2004-PA/TC, cuando sostuvo que: *“la alegación de poseer derechos adquiridos presupone que estos hayan sido obtenidos conforme a ley, toda vez que el error no genera derechos; por consiguiente, cualquier otra opinión vertida con anterioridad en que se haya estimado la prevalencia de la cosa decidida, sobre el derecho legalmente adquirido, queda sustituida por los fundamentos precedentes”*.
17. Asimismo, la Defensoría del Pueblo, en la Opinión contenida en el Memorando 111-2006-DP/AAE, ha considerado que: *“En el caso que hayan vencido los plazos, para declarar la nulidad de oficio o para interponer el contencioso administrativo, la ONP sólo podrá suspender el pago de la pensión en caso se demuestre la inexactitud del certificado y siempre que se otorgue al pensionista involucrado todas las garantías para ejercer su defensa.”*. Es decir, que la Defensoría del Pueblo ha interpretado que, incluso luego de vencido el plazo para interponer la demanda contencioso-administrativa, puede suspenderse los efectos del acto administrativo viciado de nulidad.
18. Cabe señalar que el artículo 3.14) de la Ley 28532 ha establecido que la ONP, esté 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.
19. Siendo así, si la ONP decide suspender el pago de la pensión, la resolución administrativa que al efecto se expida, debe establecer certeramente que uno o más documentos que sustentan el derecho a la pensión son fraudulentos o contienen datos inexactos; además, y en vista de la gravedad de la medida, toda vez que deja sin sustento económico al pensionista, debe cumplirse la obligación de fundamentar debida y suficientemente la decisión, dado que carecerá de validez en caso de que la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04219-2009-PA/TC

LIMA

DIONICIO GAMBOA DE LA CRUZ

motivación sea insuficiente o esté sustentada en términos genéricos o vagos. Y ello es así porque la motivación de los actos administrativos, más aún de aquellos que extinguen o modifican una relación jurídica (caducidad y suspensión) es una obligación de la Administración y un derecho del administrado, incluso **considerando la motivación por remisión a informes u otros**, caso en el cual la ONP está en la obligación de presentarlos para sustentar su actuación y poder efectuar el control constitucional de su actuación.

Análisis del caso

20. De la Resolución 34633-2004-ONP/DC/DL 19990, de conformidad con el Decreto Ley 19990, de fecha 18 de mayo de 2004 (f. 3), se evidencia que al demandante se le otorgó una pensión de invalidez definitiva porque, según el Certificado Médico 508395, de fecha 20 de agosto de 2003, su incapacidad era de naturaleza permanente.
21. Consta de la Resolución 260-2008-ONP/DP/DL 19990, de fecha 22 de enero de 2008 (f. 8), que se suspendió la pensión de invalidez sobre la base del Informe 006-2008-GO.DC/ONP, de fecha 14 de enero de 2008, 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 invalidez, y que de la revisión de del expediente administrativo se evidenciaba que la pensión de invalidez de las personas comprendidas en el Anexo 1 se otorgó en razón de que contaban con un Certificado Médico que señalaba una incapacidad permanente por sufrir determinada enfermedad irreversible, pero que a raíz de las reevaluaciones médicas efectuadas por la ONP, en concordancia con lo establecido en el artículo 35 del Decreto Ley 19990, se había determinado que a la fecha no padecían de enfermedad alguna o que presentaban una enfermedad diferente de la que motivó el otorgamiento de la pensión de invalidez.
22. Como es de verse, la motivación de la resolución cuestionada resulta 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 serían los documentos con irregularidades que el demandante habría presentado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04219-2009-PA/TC

LIMA

DIONICIO GAMBOA DE LA CRUZ

23. 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 la pensión de invalidez; tampoco ha informado del resultado de la fiscalización e investigación de las presuntas irregularidades alegadas.
24. Consecuentemente, se ha acreditado la vulneración del derecho a la motivación de las resoluciones administrativas y del derecho fundamental a la pensión.

Por las razones expuestas, consideramos que se debe declarar **FUNDADA** la demanda por haberse acreditado la vulneración del derecho a la pensión; en consecuencia, resulta **NULA** la Resolución 260-2008-ONP/DP/DL 19990, de fecha 22 de enero de 2008.

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 invalidez del demandante, con el abono de las pensiones dejadas de percibir desde la emisión 200801, 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.

CALLE HAYEN
URVIOLA HANI

Lo que certifico:


VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CÁRDENAS
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04219-2009-PA/TC
LIMA
DIONICIO GAMBOA DE LA
CRUZ

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° 0000000260-2008-ONP/DP/DL 19990, emitida con fecha 22 de enero de 2008, dado que no ha esgrimido de manera suficiente las razones por las cuáles ha suspendido la pensión de invalidez a la recurrente; los efectos del presente fallo deben circunscribirse a decretar la nulidad de dicha resolución a fin de que señale las razones por las cuáles dicha pensión debe ser suspendida pero sin que ello conlleve la restitución de la pensión suspendida por las razones que expondré a continuación.
2. En efecto, del tenor de dicha resolución, si bien la entidad demandada sustenta tal suspensión en los argumentos expuestos en el Informe N° 006-2008-GO.DC/ONP, hasta el momento, dicho documento ni ha sido notificado a la demandante, ni ha sido incorporado por la entidad demandada a los actuados. De ahí que, si bien se conoce sobre qué versa, se desconoce su puntual contenido.
3. Conforme se aprecia de la Resolución N° 0000000260-2008-ONP/DP/DL 19990, en el citado informe, previa reevaluación médica, se elaboró una relación de pensionistas (Anexo N° 1) que a la fecha:
 - No padecen enfermedad alguna; o,
 - Padecen una enfermedad distinta a la que motivó la pensión de invalidez que se les otorgó.

Sobre la base de lo señalado en dicha informe, la ONP suspendió la pensión de invalidez otorgada mediante Resolución N° 0000034633-2004-ONP/DC/DL 19990.

4. Ahora bien, en la medida que en la Resolución N° 0000000260-2008-ONP/DP/DL 19990, únicamente se ha indicado que la demandante se encontraba comprendida en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

5. Si bien no puede soslayarse el hecho que han existido numerosos casos de fraudes en materia pensionaria, y la erradicación de dichas malas prácticas es una ineludible obligación de la ONP; en ningún caso las labores de fiscalización pueden menoscabar los derechos fundamentales de los particulares ni los principios básicos sobre los que se cimienta el Estado Constitucional de Derecho, incluso cuando razonablemente, como en el caso de autos, se adviertan conductas con probables vicios de ilicitud, en cuyo caso, resulta necesario que la solución decretada pondere los bienes constitucionales comprometidos.

6. Así pues, en la medida que según la documentación obrante en autos (penúltimo considerando de la Resolución N° 00000000260-2008-ONP/DP/DL 19990), la ONP ha indicado que suspendió dicha pensión de invalidez luego de haber reevaluado la salud la demandante, y que los resultados de la misma, se encuentran en el respectivo Certificado Médico obrante en el expediente administrativo que para tal efecto, se armó; tales hechos evidenciarían que la suspensión de la pensión de invalidez no sería del todo desacertada.

7. Sin embargo, en la medida que de la documentación obrante en el presente proceso ni siquiera se infiere en cuál de los supuestos contemplados en el tercer considerando del presente voto se encuentra el demandante, o si por el contrario, si bien inicialmente le correspondió dicha pensión, los motivos por los cuales dicha pensión le fue otorgada, han sido superados estimo que, a diferencia de lo propuesto por el Magistrado ponente, lo que corresponde es que, en primer lugar, se notifique a la demandante los resultados de la citada reevaluación, con sus respectivos antecedentes, a fin de que el recurrente esgrima las observaciones que estime pertinente y, posteriormente, emita una nueva resolución en que la que:
 - Se valore la historia médica del demandante;

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Por tales consideraciones, si bien estimo que la presente demanda debe ser declarada **FUNDADA**, soy de la opinión que los efectos del presente fallo **deben circunscribirse únicamente a decretar la nulidad de la Resolución N° 0000000260-2008-ONP/DP/DL 19990** a fin de que la entidad demandada emita una nueva resolución en la que indique, tomando en consideración lo antes expuesto, por qué razones dicha pensión de invalidez debe ser suspendida, aunque sin que ello conlleve la restitución de la citada pensión.

S.

ÁLVAREZ MIRANDA

Lo que certifico:


VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CÁRDENAS
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04219-2009-PA/TC

LIMA

DIONICIO GAMBOA DE LA CRUZ

VOTO DEL MAGISTRADO VERGARA GOTELLI

Estoy de acuerdo con el tenor de este voto, el señor Juez Constitucional Álvarez Miranda por las razones que expone porque al anularse la decisión de la ONP y disponerse la investigación para conocer si se cometió fraude procesal en la concesión de la pensión suspendida, podría resultar implicate el pago de las pensiones en tanto no culmine la referida investigación.

Lima, setiembre 20 del 2010

S.

VERGARA GOTELLI

Lo que certifico:


VICTOR ANDRÉS ALTAMIRA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04219-2009-PA/TC
LIMA
DIONICIO GAMBOA DE LA CRUZ

VOTO DEL MAGISTRADO ETO CRUZ

Me adhiero a lo resuelto por los magistrados Calle Hayen y Urviola Hani en el sentido de declarar **FUNDADA** la demanda de amparo interpuesta por Carmen Hernández García, por los siguientes fundamentos:

1. Que el presente proceso de amparo interpuesto por Dionicio Gamboa de la Cruz contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), busca que se declare inaplicable la Resolución 260-2008-ONP/DP/DI. 19990, de fecha 22 de enero de 2008, que suspende el pago de la pensión de invalidez de la demandante al considerar que existen suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada con el fin de obtener la pensión de invalidez. En consecuencia, la demandante solicita que se restituya el pago de su pensión, otorgada mediante Resolución 34633-2004-ONP/DC/DL 19990, de fecha 18 de mayo de 2004, con el respectivo abono de los reintegros, intereses legales y costos procesales.
2. La ONP cuenta con la potestad de suspender el pago de las pensiones, en atención a las facultades de fiscalización posterior, regulado en el artículo 32.1 de la Ley 27444, el que establece que por 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, de los documentos, de las informaciones y de las traducciones proporcionadas por el administrado. En esta misma línea el artículo 32.3 expresa que: "*En caso de comprobar fraude o falsedad en la declaración, información o en la documentación presentada por el administrado, la entidad considerará no satisfecha la exigencia respectiva para todos sus efectos (...)*", debiéndose iniciar el trámite correspondiente para la declaración de su nulidad y determinación de las responsabilidades correspondientes.
3. En igual sentido 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. Por tanto, la ONP está obligada a investigar, debidamente, en caso encuentre indicios razonables de acceso ilegal a la prestación



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

4. Esta facultad con que cuenta la ONP, no debe ser ejercida de manera arbitraria, por lo que la resolución administrativa que contenga la suspensión de la pensión debe fundamentar debida y suficientemente tal decisión, sin admitirse una sustentación en términos genéricos o vagos, máxime si lo que esta en discusión es el sustento económico con que cuenta un pensionista para su subsistencia digna. De allí que la motivación de las resoluciones administrativas constituye es una obligación para la Administración y no una potestad discrecional de la misma, convirtiéndose así en una verdadera garantía del administrado.
5. En el caso concreto se advierte que la resolución 260-2008-ONP/DP/DL 19990 adolece de una falta de motivación suficiente, por lo que no expresa las causas específicas que generó la suspensión del pago de la pensión, limitándose a invocar argumentos genéricos como la existencia de “indicios” de adulteración o falsificación de los documentos presentados para obtener la pensión de jubilación, remitiéndose a reevaluaciones médicas efectuadas por la ONP que concluyen que a la fecha la demandante no padece de enfermedad alguna o que presenta una distinta de la que motivó el otorgamiento de la pensión, sin identificar siquiera cuáles serían los documentos con irregularidades que el demandante habría presentado.
6. Cabe precisar que no obra en el expediente medio probatorio alguno que determine o compruebe la adulteración de los documentos y/o información con los que el recurrente solicitó y obtuvo la pensión de invalidez; tampoco se ha informado el resultado de la fiscalización e investigación de las presuntas irregularidades alegadas; por lo que, la suspensión de la pensión resulta a todas luces arbitrario. En este sentido, consideramos que se ha acreditado la vulneración de los derechos a la debida motivación de las resoluciones administrativas y a la pensión, por lo que corresponde a este colegiado a reponer las cosas al estado anterior a la vulneración de tales derechos, pues es ésta la finalidad del proceso de amparo.

En consecuencia, por los fundamentos expuestos, mi voto es por:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda al haberse acreditado la vulneración de los derechos a la pensión y a la motivación de las resoluciones administrativas; en consecuencia, **NULA** la Resolución 260-2008-ONP/DP/DL 19990, de fecha 22 de enero de 2008.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración de los derechos, ordenar a la emplazada que cumpla con restituir el pago de la pensión de invalidez del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

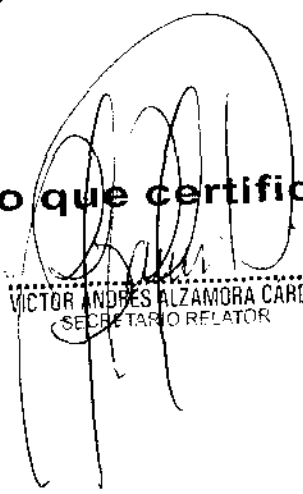
demandante, suspendida desde enero de 2008, disponiéndose el abono de los reintegros, los intereses legales y los costos procesales.

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

SR.

ETO CRUZ

Lo que certifico:


VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR