EXP. N.° 05321-2009-PA/TC
LA LIBERTAD
NEMESIO RODAS SUÁREZ

RAZÓN DE RELATORÍA

Vista la Causa 05321-2009-PA/TC por la Sala Primera del Tribunal Constitucional 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 28 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 Nemesio Rodas Suárez contra la sentencia expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, de fojas 137, su fecha 8 de setiembre de 2009, que declaró infundada 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 4747-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 7 de diciembre de 2007, y que en consecuencia, se restituya la pensión de invalidez que se le otorgó mediante Resolución 25405-2005-ONP/DC, así como el pago de las pensiones dejadas de percibir desde diciembre de 2007 hasta la actualidad, los intereses legales y los costos del proceso.

La emplazada contesta la demanda expresando que a fin de corroborar la condición de inválido se ha requerido al demandante la realización de un nuevo examen médico a cargo de una Comisión Médica a fin de determinar la veracidad de información presuntamente falsa presentada.

El Cuarto Juzgado Civil de Trujillo, con fecha 26 de enero de 2009, declara infundada la demanda por estimar que el demandante no ha presentado ningún medio probatorio que desvirtúe los argumentos esgrimidos por la demandada.

La Sala Superior revisora confirma la apelada por fundamento similar.

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 del demandante tiene por objeto la reactivación de su pensión de invalidez para lo cual cuestiona la Resolución que declara la suspensión del pago; por lo tanto, corresponde efectuar su evaluación.

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, 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.° 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 lo tanto, la motivación de actos administrativos constituye una garantía constitucional del administrado que busca evitar arbitrariedades de la Administración al emitir actos administrativos. En ese sentido, la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en el artículo IV del Título preliminar establece que el debido procedimiento es uno de los Principios del procedimiento administrativo. En atención a este, se reconoce que "*Los administrados gozan de*

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

todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho (...)".

7. Los artículos 3.4, 6.1, 6.2 y 6.3 señalan, respectivamente, que para su validez: "*El acto administrativo debe estar* ***debidamente motivado*** *en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.* ***La motivación deberá ser expresa****, mediante una relación concreta y directa de* ***los hechos probados relevantes del caso específico****, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado. Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto.* [...] *No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto* (énfasis agregado).

8. Abundando en la obligación de motivar, incluso cuando se hubiera efectuado una motivación por remisión, el artículo 24.1.1 exige a la Administración que la notificación contenga "*El texto íntegro del acto administrativo, incluyendo su motivación*".

9. Por último, se debe recordar que el artículo 239.4, desarrollado 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 "L*as autoridades y personal al servicio de las entidades, independientemente de su régimen laboral o contractual, incurren en falta administrativa en el trámite de los procedimientos administrativos a su cargo y, por ende, son susceptibles de ser sancionados administrativamente con amonestación, suspensión, cese o destitución atendiendo a la gravedad de la falta, la reincidencia, el daño causado y la intencionalidad con que hayan actuado, en caso de*: (...) *Resolver sin motivación algún asunto sometido a su competencia*".

Suspensión de las pensiones de invalidez

10. Cuando la causa de suspensión del pago de la pensión se relacionara con 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 cuestionar su validez.

11. A este respecto, el artículo 32.3 de la Ley 27444 precisa 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*", e iniciará el trámite correspondiente para declarar su nulidad y determinar las responsabilidades correspondientes.

12. Obviamente la consecuencia inmediata previa a la declaración de nulidad del acto administrativo, es la suspensión de sus efectos, dado que sería ilógico que pese a comprobar la existencia de ilícito o fraude en la obtención de un derecho, la Administración no actuara hasta que se disponga la nulidad.

13. Así, en materia previsional, se deberá 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 mencionado, 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 ejecutar las acciones correspondientes para declarar la nulidad de la resolución administrativa que reconoció un derecho sobre la base de documentos fraudulentos.

14. En este sentido se ha pronunciado este Tribunal 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 es obligación de la ONP efectuar acciones de fiscalización, 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 realice 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 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 el 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

17. De la Resolución 25405-2005-ONP/DC/DL 19990, del 22 de marzo de 2005 (f. 4), se evidencia que al demandante se le otorgó la pensión de invalidez definitiva porque, según el Certificado Médico de Invalidez, de fecha 22 de noviembre de 2004, emitido por el Hospital Belén de Lambayeque – Dirección Regional de Salud, su incapacidad era de naturaleza permanente.

18. Consta de la Resolución 4747-2007-ONP/DP/DL 19990, del 7 de diciembre de 2007 (fojas 5), que la ONP suspendió la pensión de invalidez del actor argumentando que en el Informe 352-2007-GO.DC/ONP, de fecha 5 de diciembre de 2007, la División de Calificaciones de la Gerencia de Operaciones comunicó que los resultados de la pericia grafotécnica realizada revelaron suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada con el fin de acceder a la pensión de invalidez, por los exempleadores Fábrica de Velas y otros Luz Sol S.A., Comisión de Administración de Adjudicación Provisional Cerco Quemado, Telge Luna Herbert, Zavala Bustos Julio César, entre otros.

19. Como es de verse, la motivación ofrecida por la resolución cuestionada resulta genérica e imprecisa, pues aun cuando remite a un informe técnico para justificar la suspensión del pago de la pensión, no identifica los indicios de adulteración en los documentos presentados por el demandante.

20. Cabe precisar que desde la suspensión de la pensión hasta la presentación del

proceso no se ha determinado o comprobado la adulteración de documentos. Para ello, debemos señalar que en el expediente administrativo de fojas 86 obra el certificado médico – DL-19990 (control posterior), de fecha 20 de febrero de 2007, el cual deja constancia de que el recurrente padece de lumbalgia, visión subnormal de ambos ojos y maculopatía de ambos ojos, con 78% de menoscabo.

21. Consecuentemente, se ha acreditado la vulneración del derecho a la motivación de 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 de los derechos a la motivación de resoluciones administrativas y a la pensión; en consecuencia, **NULA** la Resolución 4747-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 7 de diciembre de 2007.

2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho a la pensión, se debe ordenar a la ONP que restituya al demandante su pensión de invalidez con el abono de las pensiones dejadas de percibir desde la emisión 200801, que corresponde al pago del mes de diciembre de 2007, en el plazo de dos días hábiles, más los intereses legales correspondientes y costos del proceso.

3. **EXHORTAR** a la ONP a investigar en un plazo razonable todos los casos en 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
ETO CRUZ
URVIOLA HANI

Lo que certifico:

VICTOR ANDRES ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR

EXP. N.° 05321-2009-PA/TC
LA LIBERTAD
NEMESIO RODAS SUÁREZ

VOTO DE LOS MAGISTRADOS CALLE HAYEN Y URVIOLA HANI

Sustentamos nuestro 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 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 sustentados, a efectos de evitar arbitrariedades en la intervención de este derecho.

Delimitación del petitorio

3. La pretensión del demandante tiene por objeto la reactivación de su pensión de invalidez para lo cual cuestiona la Resolución que declara la suspensión del pago; por lo tanto, corresponde efectuar su evaluación.

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, 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.° 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo"[1].

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

6. Por tanto, la motivación de actos administrativos constituye una garantía constitucional del administrado que busca evitar arbitrariedades 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, FJ 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en STC 294-2005-PA, STC 5514-2005-PA, entre otras.

establece que el debido procedimiento es uno de los Principios del procedimiento administrativo. En atención a este, se reconoce que "*Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho* (...)".

7. Los artículos 3.4, 6.1, 6.2, y 6.3, señalan, respectivamente, que para su validez: "*El acto administrativo debe estar* ***debidamente motivado*** *en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.* ***La motivación deberá ser expresa****, mediante una relación concreta y directa de* ***los hechos probados relevantes del caso específico****, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado. Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto.* [...] *No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto* (énfasis agregado).

8. Abundando en la obligación de motivar, incluso cuando se hubiera efectuado una motivación por remisión, el artículo 24.1.1 exige a la Administración que la notificación contenga "*El texto íntegro del acto administrativo, incluyendo su motivación*".

9. Por último, se debe recordar que el artículo 239.4, desarrollado 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 "L*as autoridades y personal al servicio de las entidades, independientemente de su régimen laboral o contractual, incurren en falta administrativa en el trámite de los procedimientos administrativos a su cargo y, por ende, son susceptibles de ser sancionados administrativamente con amonestación, suspensión, cese o destitución atendiendo a la gravedad de la falta, la reincidencia, el daño causado y la intencionalidad con que hayan actuado, en caso de*: (...) *Resolver sin motivación algún asunto sometido a su competencia*".

Suspensión de las pensiones de invalidez

10. Cuando la causa de suspensión del pago de la pensión se relacionara con

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 cuestionar su validez.

11. A este respecto, el artículo 32.3 de la Ley 27444 precisa 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*", e iniciará el trámite correspondiente para declarar su nulidad y determinar las responsabilidades correspondientes.

12. Obviamente la consecuencia inmediata previa a la declaración de nulidad del acto administrativo, es la suspensión de sus efectos, dado que sería ilógico que pese a comprobar la existencia de ilícito o fraude en la obtención de un derecho, la Administración no actuara hasta que se disponga la nulidad.

13. Así, en materia previsional, se deberá 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 mencionado, 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 ejecutar las acciones correspondientes para declarar la nulidad de la resolución administrativa que reconoció un derecho sobre la base de documentos fraudulentos.

14. En este sentido se ha pronunciado este Tribunal 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 es obligación de la ONP efectuar acciones de fiscalización, 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 realice 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 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 el 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

17. De la Resolución 25405-2005-ONP/DC/DL 19990, del 22 de marzo de 2005 (f. 4), se evidencia que al demandante se le otorgó la pensión de invalidez definitiva porque, según el Certificado Médico de Invalidez, de fecha 22 de noviembre de 2004, emitido por el Hospital Belén de Lambayeque – Dirección Regional de Salud, su incapacidad era de naturaleza permanente.

18. Consta de la Resolución 4747-2007-ONP/DP/DL 19990, del 7 de diciembre de 2007 (fojas 5), que la ONP suspendió la pensión de invalidez del actor argumentando que en el Informe 352-2007-GO.DC/ONP, de fecha 5 de diciembre de 2007, la División de Calificaciones de la Gerencia de Operaciones comunicó que los resultados de la pericia grafotécnica realizada revelaron suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada con el fin de acceder a la pensión de invalidez, por los ex empleadores Fábrica de Velas y otros Luz Sol S.A., Comisión de Administración de Adjudicación Provisional Cerco Quemado, Telge Luna Herbert, Zavala Bustos Julio César, entre otros.

19. Como es de verse, la motivación ofrecida por la resolución cuestionada resulta

genérica e imprecisa, pues aun cuando remite a un informe técnico para justificar la suspensión del pago de la pensión, no identifica los indicios de adulteración en los documentos presentados por el demandante.

20. Cabe precisar que desde la suspensión de la pensión hasta la presentación del proceso no se ha determinado o comprobado la adulteración de documentos. Para ello, debemos señalar que en el expediente administrativo de fojas 86 obra el certificado médico – DL-19990 (control posterior), de fecha 20 de febrero de 2007, el cual deja constancia de que el recurrente padece de lumbalgia, visión subnormal de ambos ojos y maculopatía de ambos ojos con 78% de menoscabo.

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

Por las consideraciones precedentes, consideramos que se debe declarar **FUNDADA** la demanda por haberse acreditado la vulneración de los derechos a la motivación de resoluciones administrativas y a la pensión; en consecuencia, **NULA** la Resolución 4747-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 7 de diciembre de 2007.
Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho a la pensión, se debe ordenar a la ONP que restituya al demandante su pensión de invalidez con el abono de las pensiones dejadas de percibir desde la emisión 200801, que corresponde al pago del mes de diciembre de 2007, en el plazo de dos días hábiles, más los intereses legales correspondientes y costos del proceso.
Se debe **EXHORTAR** a la ONP a investigar en un plazo razonable todos los casos en que existan indicios de adulteración de documentos, a fin determinar fehacientemente si se cometió fraude en el acceso a la pensión.

SS.

CALLE HAYEN
URVIOLA HANI

Lo que certifico:

VICTOR ANDRES ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR

EXP. N.° 05321-2009-PA/TC
LA LIBERTAD
NEMESIO RODAS SUÁREZ

VOTO DEL MAGISTRADO ÁLVAREZ MIRANDA

Sustento mi 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 invalidez al recurrente decretada por la ONP ha vulnerado derecho fundamental alguno del demandante, y de ser el caso, si corresponde la restitución de la misma.

Análisis del caso en concreto

2. De acuerdo con el tenor de la Resolución N° 000004747-2007-ONP/DP/DL 19990 emitida con fecha 7 de diciembre de 2007 (fj. 5), la entidad demandada sustenta tal suspensión en lo indicado en el Informe N° 352-2007-GO.DC/ONP, según el cual, luego de realizarse las pericias grafotécnicas correspondientes, se han detectado indicios de falsedad o adulteración en la documentación presentada respecto de su ex empleador, TELGE LUNA HERBERT. 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, de un lado, las irregularidades detectadas a su ex - empleador y los peritajes realizados, y de 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 el razonamiento causal entre las razones expuestas y la decisión adoptada" (Sentencia T-*

552/05 de la Corte Constitucional Colombiana). Y es que, así los resultados del peritaje sean concluyentes e irrebatibles, lo dictaminado por los peritos no tiene por sí mismo fuerza decisiva, y por tanto, no exime al funcionario del desarrollo del análisis fáctico y jurídico del asunto sometido a su consideración.

5. Por 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, corresponde declarar la nulidad de la 000004747-2007-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 a la demandante las conclusiones de la fiscalización realizada a su ex - empleador Comisión de Administración de Adjudicación Provisional Cerco Quemado con sus respectivos antecedentes, y se otorgue un plazo prudencial al demandante para que formule las observaciones que estime pertinente.

   - Transcurrido el mismo, se expida una nueva resolución en la que, de ser el caso, se desvirtúe lo alegado por el demandante sobre el particular, sobre la base de elementos objetivos, como pueden ser, entre otros, las pericias grafotécnicas realizadas.

   - En caso utilice la técnica de la *"prueba indiciaria"*, es necesario que ésta se construya a partir de indicios plenamente acreditados *(hechos ciertos),* y se desarrolle escrupulosa y detalladamente el razonamiento que subyace dicha inferencia o deducción, esto es, que el demandante ha obtenido dicha pensión de jubilación indebidamente.

7. 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.

8. Por consiguiente, revocar la suspensión provisional del abono de la pensión de jubilación a quien, en principio, nunca debió percibirla, no sólo resulta contradictorio, sino que por el contrario, importa convalidar un potencial riesgo de pérdida de dichos

montos, que a fin de cuentas desembocará en despilfarro de los mismos pues difícilmente serán recuperados.

Por estas consideraciones, se debe declarar **FUNDADA** la demanda por haberse acreditado la vulneración del derecho a la pensión; en consecuencia, **NULA** la Resolución Nº 000004747-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 7 de diciembre de 2007.
Y, reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho a la motivación del recurrente, se expida una nueva resolución conforme a lo indicado en la parte considerativa de la presente Sentencia.

S.

ÁLVAREZ MIRANDA

Lo que certifico:

VICTOR ANDRES ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR

EXP. N. ° 05321-2009-PA/TC
LA LIBERTAD
NEMESIO RODAS SUÁREZ

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO VERGARA GOTELLI

Emito el presente voto singular por las siguientes consideraciones:

1. En primer lugar debemos recordar que las pensiones de invalidez reguladas por el Decreto Ley 19990, se otorgan siempre que el asegurado acredite cumplir con 2 requisitos: a) Con relación a los aportes, encontrarse comprendido en uno de los supuestos del artículo 25 del Decreto Ley 19990, y, b) acreditar la condición de inválido mediante certificado médico idóneo (dictamen médico), de conformidad con el artículo 26 del referido decreto ley, y sus modificaciones.

2. Al respecto y atendiendo a la existencia de casos en los cuales se procedió al otorgamiento de dicha pensión, en alusión al segundo párrafo del artículo 26 del Decreto Ley 19990, que indica: "*En caso de enfermedad terminal o irreversible, no se exigirá la comprobación periódica del estado de invalidez*"; no obstante, debo mencionar que lo expuesto no impide que la entidad administrativa, responsable de los fondos del Sistema Nacional de Pensiones, realice las verificaciones o investigaciones posteriores respectivas a expedientes administrativos que considere necesario, a fin de corroborar el estado de invalidez actual del pensionista. Por ello es que el artículo 35 del Decreto Ley 19990, señala: *"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"*.

3. En ese sentido el asegurado, cuando se resista a someterse un nuevo examen médico ordenado por la entidad previsional (ONP), con el argumento de que padece una enfermedad de naturaleza terminal e irreversible, a fin de que no se verifique cuál es su estado de incapacidad, siempre y cuando éste haya sido notificado debidamente de dicha decisión, la suspensión de la pensión de invalidez se encontrará conforme a ley sin encontrase arbitrariedad alguna por parte de la entidad previsional hasta el momento en que el asegurado se realice una nueva reevaluación médica.

4. Por otro lado, también debemos indicar que existe jurisprudencia de este Tribunal, en la que se aprecia que la entidad previsional procedió a suspender la pensión de invalidez del asegurado haciendo referencia a *informes grafotécnicos, los cuales comunican de las investigaciones y verificaciones basadas en el principio de privilegio de controles posteriores, 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 referido "ANEXO N.º 1", se ha podido concluir que existen suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada con el fin de obtener la pensión de invalidez, argumento que ha sido considerado por este Colegiado como vulneratorio al derecho a la motivación de resoluciones administrativas.

5. Por ello se debe mencionar que en el presente caso concuerdo con mis colegas en cuanto refieren que la entidad emplazada (ONP) no ha cumplido con motivar la Resolución 4747-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 7 de diciembre de 2007, pues el argumento realizado por la ONP resulta ser insuficiente o se encuentra sustentada en términos genéricos o vagos, esto es, sin que se pueda conocer cuáles son los motivos objetivos y concretos por las que procedió a suspender la pensión de invalidez del actor, siendo obligación de ésta fundamentar debida y suficientemente la decisión (acto administrativo). Así, en vista a que la pensión de invalidez del recurrente ha sido suspendida sin una debida motivación por parte de la entidad previsional, estimo que corresponde declarar la nulidad de dicha resolución, a fin de que la ONP emita nuevo pronunciamiento expresando las razones objetivas de la suspensión de la pensión, claro sin que ello comporte la restitución de dicha pensión.

6. En cuanto a la no reactivación de la pensión de invalidez mencionaremos que la suspensión de la pensión (sea jubilación o invalidez) son actos que responden a indicios de falsedad o adulteración de los documentos presentados por los asegurados, los cuales son materia de análisis al interior de un procedimiento de fiscalización posterior realizado por la ONP –facultad conferida por el artículo 32.3 de la Ley 27444, Ley de Procedimientos Administrativos–, que si bien se inician desde antes de la interposición de la demanda de amparo éstos a la fecha no concluyen, lo cual es menester desterrar puesto que ello sería permitir que existan procedimientos eternos o dilatorios, lo que es inaceptable en un Estado de Derecho toda vez que ello vulneraría el derecho a un debido proceso, específicamente, a obtener un pronunciamiento motivado en un *plazo razonable*.

7. En tal sentido y visto que existe un procedimiento administrativo posterior, en trámite, en el cual no se ha determinado, de manera concreta y objetiva, si al asegurado le corresponde restituirle dicha pensión, considero que no podría reactivarse la pensión de invalidez que el actor se encontraba percibiendo puesto que ello originaría un despilfarro en el Sistema Nacional Pensionario, que podría llevar incluso a una posible quiebra de los fondos pensionarios.

8. Cabe reiterar que la suspensión de la pensión del actor se encuentra supeditado a lo resuelto en el procedimiento administrativo, motivo por el cual considero necesario exhortar a la entidad emplazada para que realice con mayor celeridad los

procedimientos *que se encuentran en trámite,* a fin de obtener un pronunciamiento, en un plazo no menor a 90 días calendario, debiéndose notificar debidamente al administrado de dicha decisión. Sin embargo, en vista a que en autos obra un dictamen médico de verificación posterior realizado por la ONP (f. 86), que demuestra que el actor padece de una incapacidad del 78% de menoscabo, creo conveniente establecer que dicho procedimiento debe resolverse en un plazo no mayor a 30 días calendario, esto en atención al estado de salud actual del demandante.

Por los considerandos antes expuestos mi voto es porque se declare **FUNDADA** la demanda en cuanto se ha acreditado la vulneración a obtener una resolución administrativa motivada y en consecuencia, **NULA** Resolución 4747-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 7 de diciembre de 2007. Reponiéndose las cosas al estado anterior de su vulneración del derecho a la motivación de resoluciones del demandante, se ordena a la emplazada expedir nueva resolución conforme a los fundamentos antes expuestos, dentro del plazo de 30 días calendario.

Sr.

VERGARA GOTELLI

Lo que certifico:

VICTOR ANDRES ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR

EXP. N.º 5321-2009-PA/TC
LA LIBERTAD
NEMESIO RODAS SUAREZ

VOTO DEL MAGISTRADO ETO CRUZ

Teniendo a la vista las resoluciones emitidas tanto en mayoría como en minoría, y luego de un análisis del expediente, concluyo por adherirme a lo resuelto por los Magistrados Calle Hayen y Urviola Hani, en consecuencia a través del presente voto suscribo cada uno de los fundamentos que sustentan la estimación de la demanda, así como el íntegro del fallo por ellos emitido.

Sr.
ETO CRUZ

Lo que certifico:

VICTOR ANDRES ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR