



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05526-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
FELIPE ARTEMIO CORONADO
NEVADO

RAZÓN DE RELATORÍA

Vista la causa 05526-2009-PA/TC por la Sala Primera del Tribunal Constitucional y habiéndose producido discordia entre los magistrados que la integran, Álvarez Miranda, Beaumont Callirgos y Calle Hayen, se ha llamado para dirimirla al magistrado Urviola Hani, quien se ha adherido al voto de los magistrados Beaumont Callirgos y Calle Hayen, con lo cual se ha alcanzado mayoría.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 15 días del mes de abril de 2011, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Beaumont Callirgos, Calle Hayen y Urviola Hani, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Felipe Artemio Coronado Nevado contra la sentencia expedida por la Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, de fojas 94, su fecha 1 de octubre de 2009, que declara improcedente la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) solicitando que se declare inaplicable la Resolución 4805-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 7 de diciembre de 2007, que suspendió el pago de su pensión de jubilación y que en consecuencia, se restituya el pago de la pensión que se le otorgó mediante Resolución 18272-2001-ONP/DC/DL 19990, de fecha 15 de noviembre de 2001, con abono de las pensiones devengadas, los intereses legales y los costos procesales.

La emplazada contesta la demanda señalando que en ejercicio de su facultad de fiscalización posterior, determinó que en el caso del actor existían indicios de adulteración de los documentos que sustentaron el otorgamiento de la pensión de jubilación que reclama.

El Sexto Juzgado Civil de Chiclayo, con fecha 3 de julio de 2009, declara



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05526-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
FELIPE ARTEMIO CORONADO
NEVADO

infundada la demanda sosteniendo que el demandante no ha demostrado que la resolución cuestionada lo haya privado indebidamente de su pensión, sino que más bien se ha basado en un criterio razonable.

La Sala Superior competente, revocando la apelada, declara improcedente la demanda estimando que el amparo no es la vía idónea para tramitar la pretensión del actor debido a que carece de etapa probatoria.

FUNDAMENTOS

Procedencia de la demanda

1. De acuerdo con lo dispuesto por el fundamento 107 de la STC 00050-2004-PI/TC y otros acumulados, el derecho a no ser privado arbitrariamente de la pensión 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 disfrute, debe concluirse que aquellas limitaciones o restricciones temporales o permanentes a su ejercicio han de estar debidamente sustentadas a efectos de evitar arbitrariedades en la intervención de este derecho.

Delimitación del petitorio

3. La pretensión tiene por objeto la reactivación de la pensión de jubilación del demandante, a cuyo efecto cuestiona la Resolución que declara la suspensión de pago, por lo que corresponde efectuar la evaluación del caso concreto considerando lo antes precitado y que la titularidad del derecho invocado debe estar suficientemente acreditada para que sea posible emitir un pronunciamiento de mérito.

Análisis de la controversia

4. El recurrente alega que la empleada ha vulnerado sus derechos constitucionales a la pensión y al debido procedimiento administrativo, dado que sin una debida motivación se ha procedido a suspender el pago de la pensión de jubilación



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05526-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
FELIPE ARTEMIO CORONADO
NEVADO

adelantada que percibía.

La motivación de los Actos Administrativos

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

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

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.

El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico-administrativo, y es objeto central de control integral por el juez constitucional de la actividad administrativa y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional.

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

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

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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05526-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
FELIPE ARTEMIO CORONADO
NEVADO

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05526-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
FELIPE ARTEMIO CORONADO
NEVADO

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 jubilación

10. Cuando la causa de suspensión del pago de la pensión estuviera referida a documentos que sustentan aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), la Administración deberá respetar las normas que regulan el Procedimiento Administrativo General, para ejercer la facultad de fiscalización posterior, y de ser el caso, cuestionar su validez.
11. A este respecto, el artículo 32.3 de la Ley 27444 dice a la letra: *“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 la determinación de las responsabilidades correspondientes.
12. Obviamente, la consecuencia inmediata y lógica, previa a la declaración de nulidad del acto administrativo, es la suspensión de sus efectos, dado que lo contrario sería aceptar que, pese a comprobar la existencia de ilícito o fraude en la obtención de un derecho, la Administración se encuentre obligada a mantenerlo hasta que se declare la nulidad.
13. Así, en materia previsional, se deberá proceder a suspender el pago de las pensiones obtenidas fraudulentamente, pues su continuación supondría poner en riesgo el equilibrio económico del Sistema Nacional de Pensiones y el incumplimiento de la obligación de velar por la intangibilidad de los fondos de la seguridad social. Ello sin dejar de recordar que, conforme a las normas que regulan el Procedimiento Administrativo General que hemos referido, procederá a condición de que la ONP compruebe la ilegalidad de la documentación presentada por el pensionista, luego de lo cual asume la carga de realizar las acciones correspondientes para declarar la nulidad de la resolución administrativa que reconoció un derecho fundado en documentos fraudulentos.
14. Es en este sentido que este Tribunal se ha pronunciado en la STC 1254-2004-PA/TC, cuando sostuvo que: *“la alegación de poseer derechos adquiridos*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05526-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
FELIPE ARTEMIO CORONADO
NEVADO

presupone que éstos hayan sido obtenidos conforme a ley, toda vez que el error no genera derechos; por consiguiente, cualquier otra opinión vertida con anterioridad en que se haya estimado la prevalencia de la cosa decidida, sobre el derecho legalmente adquirido, queda sustituida por los fundamentos precedentes”.

15. Cabe señalar que el artículo 3.14) de la Ley 28532 ha asignado a la ONP la facultad de efectuar acciones de fiscalización necesaria, con relación a los derechos pensionarios en los sistemas a su cargo, **para garantizar su otorgamiento conforme a ley**. A su vez, el artículo 32.1 de la Ley 27444 establece que, por la fiscalización posterior, la entidad ante la que se realiza un procedimiento de aprobación automática o evaluación previa queda obligada a verificar de oficio, mediante el sistema de muestreo, la autenticidad de las declaraciones, de los documentos, de las informaciones y de las traducciones proporcionadas por el administrado. Por tanto, la ONP está obligada a investigar, debidamente, en caso 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 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 ejercer el control constitucional de esta.

Análisis del caso

17. Según se desprende del primer considerando de la Resolución 4805-2007-ONP/DP/DL 19990 (f. 2), el demandante venía percibiendo una pensión de jubilación otorgada mediante Resolución 18272-2001-ONP/DC/DL 19990.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05526-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
FELIPE ARTEMIO CORONADO
NEVADO

18. Posteriormente, consta en la referida Resolución 4805-2007-ONP/DP/DL 19990, que en cumplimiento de la obligación de fiscalización posterior contemplada en el artículo 32.1 de la Ley 27444, artículo 3, numeral 14, de la Ley 28532, y de lo dispuesto en el Decreto Supremo 063-2007-EF², modificadorio del artículo 54 del reglamento del Decreto Ley 19990, la demandada suspendió el pago de la pensión de jubilación del demandante argumentando que existían suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada por *las personas mencionadas en el Anexo 1*, con el fin de obtener la pensión de jubilación.
19. Tal como se advierte, la emplazada no ha motivado de manera suficiente la resolución impugnada, pues no ha precisado las razones concretas por las cuales suspende la pensión de jubilación del actor, limitándose a invocar argumentos inconsistentes como la existencia de "indicios" de adulteración o falsificación de los documentos presentados para obtener la pensión de jubilación, vulnerándose de esta manera el derecho a la motivación de los actos administrativos.
20. De otro lado, debe indicarse que si bien la ONP afirma en su resolución de suspensión de pensión de jubilación que tal medida se ha adoptado respecto de las personas mencionadas en el Anexo 1, a lo largo del proceso no ha presentado documentación que acredite que el recurrente se encuentre comprendido en dicho Anexo.
21. En tal sentido, se evidencia que la resolución cuestionada resulta en sí misma arbitraria, al basarse en meros indicios para decretar la suspensión de la pensión del actor, pues desde la suspensión de la pensión hasta la fecha no se ha acreditado la falsedad o adulteración de los documentos presentados para acceder a la pensión.
22. Consecuentemente, se ha acreditado la vulneración del derecho a la motivación de las resoluciones administrativas y del derecho fundamental a la pensión.
23. Respecto a los intereses legales, en la STC 05430-2006-PA/TC, del 10 de octubre de 2008, se ha establecido que ellos deben ser pagados de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1246 del Código Civil.

² En todos los casos que la ONP compruebe que existen indicios razonables de falsedad, adulteración y/o irregularidad en la documentación y/o información a través de la cual se ha reconocido derechos pensionarios, ésta queda facultada para suspender los efectos de los actos administrativos que los sustentan.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05526-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
FELIPE ARTEMIO CORONADO
NEVADO

24. Por lo que se refiere a los costos procesales, estos deben ser pagados conforme al artículo 56 del Código Procesal Constitucional.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda al haberse acreditado la vulneración del derecho del demandante a una pensión; y, en consecuencia, declara **NULA** la Resolución 4805-2007-ONP/DP/DL 19990.
2. Ordenar a la emplazada que cumpla con restituir la Resolución 18272-2001-ONP/DC/DL19990 y con pagar las prestaciones pensionarias del demandante, suspendidas desde el mes de enero de 2008, conforme a las consideraciones expuestas, así como con el abono de los intereses legales y los costos procesales.
3. **EXHORTAR** a la ONP a investigar en un plazo razonable todos los casos en los que existan indicios de adulteración de documentos, a fin de determinar fehacientemente si se cometió fraude en el acceso a la pensión.

SS.

BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN
URVIOLA HANI

Lo que certifico:
INTEGRA ANDRÉS AZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05526-2009-PA/TC

LAMBAYEQUE

FELIPE ARTEMIO

CORONADO

NEVADO

VOTO DE LOS MAGISTRADOS BEAUMONT CALLIRGOS Y CALLE HAYEN

Sustentamos el presente voto en las consideraciones siguientes:

FUNDAMENTOS

Procedencia de la demanda

1. De acuerdo con lo dispuesto por el fundamento 107 de la STC 00050-2004-PI/TC y otros acumulados, el derecho a no ser privado arbitrariamente de la pensión 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 disfrute, debe concluirse que aquellas limitaciones o restricciones temporales o permanentes a su ejercicio han de estar debidamente sustentadas a efectos de evitar arbitrariedades en la intervención de este derecho.

Delimitación del petitorio

3. La pretensión tiene por objeto la reactivación de la pensión de jubilación del demandante, a cuyo efecto cuestiona la Resolución que declara la suspensión de pago, por lo que corresponde efectuar la evaluación del caso concreto considerando lo antes precitado y que la titularidad del derecho invocado debe estar suficientemente acreditada para que sea posible emitir un pronunciamiento de mérito.

Análisis de la controversia

4. El recurrente alega que la emplazada ha vulnerado sus derechos constitucionales a la pensión y al debido procedimiento administrativo, dado que sin una debida motivación se ha procedido a suspender el pago de la pensión de jubilación adelantada que percibía.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05526-2009-PA/TC

LAMBAYEQUE

FELIPE ARTEMIO CORONADO

NEVADO

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:

“[...]El 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

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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05526-2009-PA/TC

LAMBAYEQUE

FELIPE ARTEMIO CORONADO

NEVADO

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05526-2009-PA/TC

LAMBAYEQUE

FELIPE ARTEMIO CORONADO

NEVADO

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 jubilación

10. Cuando la causa de suspensión del pago de la pensión estuviera referida a documentos que sustentan aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), la Administración deberá respetar las normas que regulan el Procedimiento Administrativo General, para ejercer la facultad de fiscalización posterior, y de ser el caso, su cuestionamiento de validez.
11. A este respecto, el artículo 32.3 de la Ley 27444 dice a la letra: *“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 la determinación de las responsabilidades correspondientes.
12. Obviamente, la consecuencia inmediata y lógica, previa a la declaración de nulidad del acto administrativo, es la suspensión de sus efectos, dado que lo contrario sería aceptar que, pese a comprobar la existencia de ilícito o fraude en la obtención de un derecho, la Administración se encuentre obligada a mantenerlo hasta que se declare la nulidad.
13. Así, en materia previsional, se deberá proceder a suspender el pago de las pensiones obtenidas fraudulentamente, pues su continuación supondría poner en riesgo el equilibrio económico del Sistema Nacional de Pensiones y el incumplimiento de la obligación de velar por la intangibilidad de los fondos de la seguridad social. Ello sin dejar de recordar que, conforme a las normas que regulan el Procedimiento Administrativo General que hemos referido, procederá a condición de que la ONP compruebe la ilegalidad de la documentación presentada por el pensionista, luego de lo cual asume la carga de realizar las acciones correspondientes para declarar la nulidad de la resolución administrativa que reconoció un derecho fundado en documentos fraudulentos.
14. Es en este sentido que este Tribunal se ha pronunciado en la STC 1254-2004-PA/TC, cuando sostuvo que: *“la alegación de poseer derechos adquiridos*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05526-2009-PA/TC

LAMBAYEQUE

FELIPE ARTEMIO CORONADO

NEVADO

presupone que éstos hayan sido obtenidos conforme a ley, toda vez que el error no genera derechos; por consiguiente, cualquier otra opinión vertida con anterioridad en que se haya estimado la prevalencia de la cosa decidida, sobre el derecho legalmente adquirido, queda sustituida por los fundamentos precedentes.”

15. Cabe señalar que el artículo 3.14) de la Ley 28532 ha asignado a la ONP la facultad de efectuar acciones de fiscalización necesaria, con relación a los derechos pensionarios en los sistemas a su cargo, **para garantizar su otorgamiento conforme a ley**. A su vez, el artículo 32.1 de la Ley 27444 establece que, por la fiscalización posterior, la entidad ante la que se realiza un procedimiento de aprobación automática o evaluación previa queda obligada a verificar de oficio, mediante el sistema de muestreo, la autenticidad de las declaraciones, de los documentos, de las informaciones y de las traducciones proporcionadas por el administrado. Por tanto, la ONP está obligada a investigar, debidamente, en caso 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 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 ejercer el control constitucional de esta.

Análisis del caso

17. Según se desprende del primer considerando de la Resolución 4805-2007-ONP/DP/DL 19990 (f. 2), el demandante venía percibiendo una pensión de jubilación otorgada mediante Resolución 18272-2001-ONP/DC/DL 19990.

18. Posteriormente, consta en la referida Resolución 4805-2007-ONP/DP/DL 19990,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05526-2009-PA/TC

LAMBAYEQUE

FELIPE ARTEMIO CORONADO

NEVADO

que en cumplimiento de la obligación de fiscalización posterior contemplada en el artículo 32.1 de la Ley 27444, artículo 3, numeral 14, de la Ley 28532, y de lo dispuesto en el Decreto Supremo 063-2007-EF², modificatorio del artículo 54 del reglamento del Decreto Ley 19990, la demandada suspendió el pago de la pensión de jubilación del demandante argumentando que existían suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada por *las personas mencionadas en el Anexo 1*, con el fin de obtener la pensión de jubilación.

19. Tal como se advierte, la emplazada no ha motivado de manera suficiente la resolución impugnada, pues no ha precisado las razones concretas por las cuales suspende la pensión de jubilación del actor, limitándose a invocar argumentos inconsistentes como la existencia de “indicios” de adulteración o falsificación de los documentos presentados para obtener la pensión de jubilación, vulnerándose de esta manera el derecho a la motivación de los actos administrativos.
20. De otro lado, debe indicarse que si bien la ONP afirma en su resolución de suspensión de pensión de jubilación que tal medida se ha tomado respecto de las personas mencionadas en el Anexo 1, a lo largo del proceso no ha presentado documentación que acredite que el recurrente se encuentre comprendido en dicho Anexo.
21. En tal sentido, se evidencia que en el presente caso la resolución cuestionada resulta en sí misma arbitraria, al basarse en meros indicios para decretar la suspensión de la pensión del actor, pues desde la suspensión de la pensión hasta la fecha no se ha acreditado la falsedad o adulteración de los documentos presentados para acceder a la pensión.
22. Consecuentemente, se ha acreditado la vulneración del derecho a la motivación de las resoluciones administrativas y del derecho fundamental a la pensión.
23. Respecto a los intereses legales, en la STC 05430-2006-PA/TC, del 10 de octubre de 2008, se ha establecido que ellos deben ser pagados de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1246 del Código Civil.

² En todos los casos que la ONP compruebe que existen indicios razonables de falsedad, adulteración y/o irregularidad en la documentación y/o información a través de la cual se ha reconocido derechos pensionarios, ésta queda facultada para suspender los efectos de los actos administrativos que los sustentan.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05526-2009-PA/TC

LAMBAYEQUE

FELIPE ARTEMIO CORONADO

NEVADO

24. Por lo que se refiere a los costos procesales, estos deben ser pagados conforme al artículo 56 del Código Procesal Constitucional.

Por consiguiente, estimamos que se debe declarar **FUNDADA** la demanda al haberse acreditado la vulneración del derecho del demandante a una pensión; y, en consecuencia, declarar **NULA** la Resolución 4805-2007-ONP/DP/DL 19990.

Por lo tanto, ordenar a la emplazada que cumpla con la restitución de la Resolución 18272-2001-ONP/DC/DL19990 y con pagar las prestaciones pensionarias del demandante, suspendidas desde el mes de enero de 2008, conforme a las consideraciones expuestas, así como con el abono de los intereses legales y los costos procesales.

Asimismo, **EXHORTAR** a la ONP a investigar en un plazo razonable todos los casos en los que existan indicios de adulteración de documentos, a fin de determinar fehacientemente si se cometió fraude en el acceso a la pensión.

SS.

BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN

Lo que certifico:

VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CÁRDENAS
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05526-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
FELIPE ARTEMIO CORONADO
NEVADO

**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° 000004805-2007-ONP/DP/DL 19990, emitida con fecha 7 de diciembre de 2007, dado que no ha esgrimido de manera suficiente las razones que justifican la suspensión de la pensión de jubilación al recurrente; considero que los efectos del presente fallo únicamente deben circunscribirse a decretar la nulidad de dicha resolución a fin de que señale con precisión por qué dicha pensión debe ser suspendida, pero sin que ello conlleve su restitución por las razones que expondré a continuación.
2. En efecto, del tenor de dicha resolución, si bien la entidad demandada sustenta tal suspensión en lo indicado en el Informe N° 352-2007-GO.DC/ONP, según el cual, luego de realizarse las pericias grafotécnicas correspondientes, se ha detectado que una serie de pensionistas, entre los que se encontraría el demandante, estarían percibiendo indebidamente pensiones de jubilación al haber presentado información fraguada de su ex – empleador “ZAVALA BUSTOS JULIO CÉSAR”.

Sin embargo, si bien se conoce sobre qué versa dicho documento, se desconoce su puntual contenido, al no haber sido incorporados a los actuados.

3. De ahí que, la mera alusión a *“suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada”* resulta 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 de la demandante.
4. Por tanto, corresponde declarar la nulidad de la Resolución N° 000004805-2007-ONP/DP/DL 19990 a fin de que la entidad demandada explique las razones que ameritan tal dicha suspensión.

LF



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Sobre el particular, estimo pertinente advertir que así los resultados la peritaje sean concluyentes e irrefutables, lo dictaminado por los peritos no tiene por sí mismo fuerza decisiva, y por tanto, no exime al funcionario del desarrollo del análisis fáctico y jurídico del asunto sometido a su consideración.
6. Por ello, la ONP deberá tomar en consideración que *“los motivos del acto administrativo, comúnmente llamados ‘considerandos’, deberán dar cuenta de las razones de hecho, precisamente circunstanciadas, y de derecho, que sustenten de manera suficiente la adopción de determinada decisión por parte de la administración pública, así como el razonamiento causal entre las razones expuestas y la decisión adoptada” (Sentencia T-552/05 de la Corte Constitucional Colombiana).*
7. Para tal efecto, es necesario que:
 - Se notifique al demandante las conclusiones de la fiscalización realizada a su ex - empleador “ZAVALA BUSTOS JULIO CÉSAR” con sus respectivos antecedentes (en los que necesariamente deberán incluirse los resultados de la peritajes realizados, y se le otorgue un plazo prudencial 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.
8. Y es que, si bien no puede soslayarse el hecho que han existido numerosos casos de fraudes en materia pensionaria, y la erradicación de dichas malas prácticas es una 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.

A



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Por consiguiente, soy de la opinión que revocar la suspensión provisional del abono de la pensión de jubilación a quien, en principio, nunca debió percibirla, no sólo resulta contradictorio, sino que por el contrario, importa convalidar un potencial riesgo de pérdida de dichos montos, que fin de cuentas desembocará en despilfarro de los mismos pues difícilmente serán recuperados.

Por tales consideraciones, si bien estimo que la presente demanda debe ser declarada **FUNDADA**, soy de la opinión que los efectos del presente fallo **deben circunscribirse únicamente a decretar la nulidad de la Resolución N° 000004805-2007-ONP/DP/DL 19990** a fin de que la entidad demandada emita una nueva resolución en la que indique, tomando en consideración lo antes expuesto, por qué razones dicha pensión de jubilación debe ser suspendida, pero sin que ello conlleve la restitución de la citada pensión.

S.

ÁLVAREZ MIRANDA

Lo que certifico:

VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05526-2009-PA/TC
LAMBAYEQUE
FELIPE ARTEMIO CORONADO
NEVADO

VOTO DEL MAGISTRADO URVIOLA HANI

De acuerdo con la Resolución de 20 de enero del 2011 y de conformidad con el artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y del artículo 11º-A de su reglamento Normativo emito el presente voto, asumiendo, el suscrito, los fundamentos y la conclusión del voto de los magistrados Beaumont Callirgos y Calle Hayen.

S.

URVIOLA HANI

Lo que certifico:

VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CÁRDENAS
SECRETARIO RELATOR