



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05937-2009-PA/TC

LIMA

CARLOS MARÍN DÍAZ

RAZÓN DE RELATORÍA

Vista la Causa 05937-2009-PA/TC por la Sala Primera del Tribunal Constitucional y habiéndose producido discordia entre los magistrados que la integran, Álvarez Miranda, Beaumont Callirgos y Urviola Hani, se ha llamado para dirimirla al magistrado Vergara Gotelli, quien se ha apartado del pronunciamiento emitido, 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 5 días del mes de abril de 2011, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Beaumont Callirgos, Eto Cruz y Urviola Hani, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Carlos Marín Díaz contra la sentencia expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 329, su fecha 31 de agosto de 2009, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) solicitando que se declaren nulas las Resoluciones 3183-2007-ONP/DP/DL 19990 y 8441-2007-GO/ONP, de 31 de octubre de 2007 y 14 de diciembre de 2007, y 3183-2007-ONP/DP/DL 19990, de 31 de octubre de 2007, respectivamente, y que, por ende, se le restablezca su pensión de jubilación con el pago de los devengados, los intereses y las costas del proceso.

La emplazada contesta la demanda solicitando que se la declare improcedente alegando que en el presente caso el actor durante el procedimiento administrativo ha acreditado con supuestos documentos válidos que le corresponde el pago de una



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05937-2009-PA/TC

LIMA

CARLOS MARÍN DÍAZ

pensión; que sin embargo después de un procedimiento de fiscalización posterior del expediente administrativo se determinó que existían indicios razonables de falsedad, adulteración e irregularidad en la documentación; añade que la pretensión exige un debate probatorio más amplio a fin de determinar la autenticidad de los documentos presentados.

El Sexto Juzgado Especializado en lo Civil de Lima, con fecha 30 de diciembre de 2008, declara infundada la demanda por considerar que la facultad de verificación y suspensión ha sido ejercitada por la demandada dentro del marco del procedimiento administrativo; y que estando a los argumentos glosados correspondía al actor acudir a una vía más lata, a efectos de actuar los medios probatorios para dilucidar la controversia y acreditar la autenticidad de los documentos cuestionadas.

La Sala Superior competente, confirmando la apelada, declara infundada la demanda estimando que el Informe 324-2007-GO.DC/ONP tiene sustento en los informes grafotécnicos, los cuales no corren en los actuados y que para ser compulsados se requerirá de estación probatoria, de la cual carece la vía del amparo.

FUNDAMENTOS

1. De acuerdo con lo dispuesto por el fundamento 107 de la STC 00050-2004-PA/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 obtener la reactivación de su pensión de jubilación, para lo cual cuestiona la resolución que declara la suspensión del pago, por lo que corresponde efectuar la evaluación del caso considerando lo dicho precedentemente y que la titularidad del derecho invocado debe estar suficientemente acreditada para que sea posible emitir pronunciamiento.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05937-2009-PA/TC

LIMA

CARLOS MARÍN DÍAZ

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 suspendido el pago de la pensión de jubilación que percibía.
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.”

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”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05937-2009-PA/TC

LIMA

CARLOS MARÍN DÍAZ

6. Por lo tanto, la motivación de actos administrativos constituye una garantía constitucional del administrado cuyo fin es que busca evitar arbitrariedades por parte 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. 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; y que 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. Finalmente, se debe recordar que el artículo 239.4, Capítulo II del Título IV, sobre *Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de la Administración pública*, señala que serán pasibles de sanción "*Las autoridades y personal al servicio de las entidades, independientemente de su régimen laboral o contractual, [que]incurren en falta administrativa en el trámite de los procedimientos administrativos a su cargo y, por ende, son susceptibles de ser sancionados administrativamente con amonestación/suspensión, cese o destitución atendiendo a la gravedad de la falta, la reincidencia, el daño causado y la intencionalidad con*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05937-2009-PA/TC

LIMA

CARLOS MARÍN DÍAZ

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 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 [...]*", debiendo iniciarse el trámite correspondiente para declarar su nulidad y determinar 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 para acceder a un derecho, la Administración se encuentra 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 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 realizar las acciones correspondientes para declarar la nulidad de la resolución administrativa que reconoció un derecho fundado en documentos fraudulentos.
14. Cabe señalar que el artículo 3.14) de la Ley 28532 ha establecido que la ONP está facultada para ejecutar 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05937-2009-PA/TC

LIMA

CARLOS MARÍN DÍAZ

de aprobación automática o evaluación previa queda obligada a verificar de oficio, mediante el sistema de muestreo, la autenticidad de las declaraciones, los documentos, las informaciones y las traducciones proporcionadas por el administrado. Por lo 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.

15. Siendo así, si la ONP decide suspender el pago de la pensión, la resolución administrativa que al efecto se expida, debe establecer con certeza que uno o más documentos que sustentan el derecho a la pensión son fraudulentos o contienen datos inexactos; además, y en vista de la gravedad de la medida, toda vez que deja sin sustento económico al pensionista, debe cumplirse la obligación de fundamentar debida y suficientemente la decisión, dado que el pronunciamiento 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

16. Mediante Resolución 111403-2005-ONP/DC/DL 19990, del 7 de diciembre de 2005, de fojas 16, se otorgó al demandante pensión de jubilación, con código de pensionista C406521, por la suma de S/. 415.00 (cuatrocientos quince nuevos soles) al haber acreditado cumplir los requisitos para el goce de la pensión de jubilación, a partir del 20 de octubre de 2005.

17. Asimismo, consta en las Resoluciones 3183-2007-ONP/DP/DL 19990 y 8441-2007-GO/ONP (ff. 19 y 25, respectivamente), 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-EF, modificatorio del artículo 54 del Reglamento del Decreto Ley 19990, la demandada suspendió el pago de dicha pensión argumentando que existían suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada para obtener la pensión de jubilación.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05937-2009-PA/TC

LIMA

CARLOS MARÍN DÍAZ

18. Por lo tanto, 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 genéricos como la existencia de "indicios" de adulteración o falsificación de los documentos presentados para acceder a la pensión de jubilación; en consecuencia, ha vulnerado el derecho a la motivación de los actos administrativos.
19. De otro lado, la ONP sostiene en su resolución de suspensión de pensión de jubilación que tal medida se ha tomado porque se evidencia que existe información o documentación con indicios de falsedad o adulteración, la cual sirvió de sustento para otorgar la pensión de jubilación solicitada; agregando que se viene causando perjuicio a los recursos económicos del Sistema Nacional de Pensiones, así como al erario nacional, que financia aproximadamente el 70% de la planilla de pensiones del Sistema Nacional de pensiones, y que dicha suspensión se mantendrá hasta que la División de Calificaciones concluya el procedimiento de fiscalización en el cual se encuentra comprendido el recurrente.
20. Se evidencia en el presente caso 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 tal suspensión hasta la fecha no se ha acreditado la falsedad o adulteración de los documentos que presentó el demandante.
21. Consecuentemente, se ha acreditado la vulneración del derecho a la motivación de las resoluciones administrativas y del derecho fundamental a la pensión.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda; en consecuencia, **NULAS** las Resoluciones 3183-2007-ONP/DP/ONP 19990 y 8441-2007-GO/ONP.

Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, ordena a la emplazada que cumpla con las prestaciones pensionarias del demandante, suspendidas desde noviembre de 2007, conforme a las consideraciones expuestas, con el abono de los intereses legales y los costos procesales.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



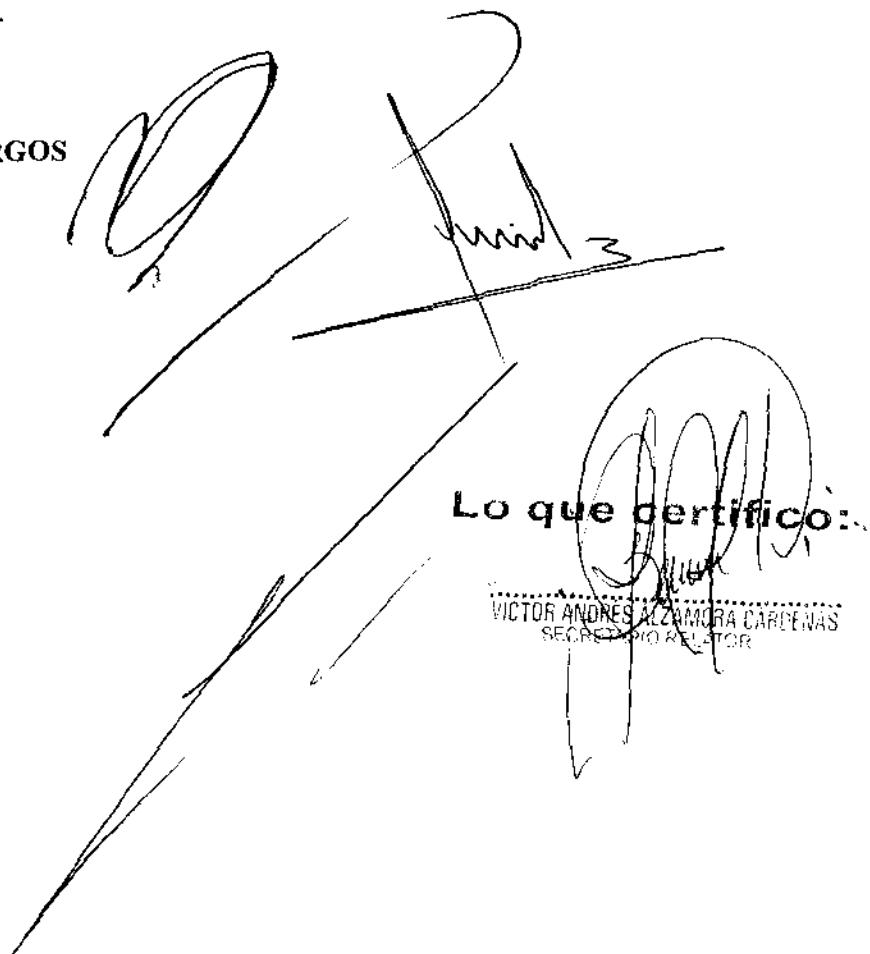
EXP. N.º 05937-2009-PA/TC
LIMA
CARLOS MARÍN DÍAZ

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.

Publíquese y notifíquese.

SS.

BEAUMONT CALLIRGOS
ETO CRUZ
URVIOLA HANI



Lo que certifico:
VICTOR ANDRES ALZAMORA CÁRDENAS
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05937-2009-PA/TC
LIMA
CARLOS MARÍN DÍAZ

VOTO DE LOS MAGISTRADOS BEAUMONT CALLIRGOS Y URVIOLA HANI

Emitimos el presente voto sustentándolo en las consideraciones siguientes:

FUNDAMENTOS

1. De acuerdo con lo dispuesto por el fundamento 107 de la STC 00050-2004-PA/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 concluir 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 obtener la reactivación de su pensión de jubilación, para lo cual cuestiona la resolución que declara la suspensión del pago, por lo que corresponde efectuar la evaluación del caso lo dicho precedentemente y que la titularidad del derecho invocado debe estar suficientemente acreditada para que sea posible emitir pronunciamiento.

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 suspendido el pago de la pensión de jubilación que percibía.
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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05937-2009-PA/TC
LIMA
CARLOS MARÍN DÍAZ

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 si sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo.” ”

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 cuyo fin es que busca evitar arbitrariedades por parte 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*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05937-2009-PA/TC

LIMA

CARLOS MARÍN DÍAZ

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; y que, 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. Finalmente, se debe recordar que el artículo 239.4, Capítulo II del Título IV, sobre *Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de la Administración pública*, señala que serán pasibles de sanción “*Las autoridades y personal al servicio de las entidades, independientemente de su régimen laboral o contractual, [que]incurren en falta administrativa en el trámite de los procedimientos administrativos a su cargo y, por ende, son susceptibles de ser sancionados administrativamente con amonestación, suspensión, cese o destitución atendiendo a la gravedad de la falta, la reincidencia, el daño causado y la intencionalidad con que hayan actuado, en caso de: (...) Resolver sin motivación algún asunto sometido a su competencia*”.

Suspensión de las pensiones de jubilación

0. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05937-2009-PA/TC

LIMA

CARLOS MARÍN DÍAZ

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 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 [...]”*, 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 para acceder a un derecho, la Administración se encuentra 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 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 realizar las acciones correspondientes para declarar la nulidad de la resolución administrativa que reconoció un derecho fundado en documentos fraudulentos.
14. Cabe señalar que el artículo 3.14) de la Ley 28532 ha establecido que la ONP está facultada para ejecutar 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, los documentos, las informaciones y 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05937-2009-PA/TC

LIMA

CARLOS MARÍN DÍAZ

15. 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 el pronunciamiento 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

16. Mediante Resolución 111403-2005-ONP/DC/DL 19990, del 7 de diciembre de 2005, de fojas 16, se otorgó al demandante pensión de jubilación, con código de pensionista C406521, por la suma de S/. 415.00 (cuatrocientos quince nuevos soles) al haber acreditado cumplir los requisitos para el goce de la pensión de jubilación, a partir del 20 de octubre de 2005.

17. Asimismo, consta en las Resoluciones 3183-2007-ONP/DP/DL 19990 y 8441-2007-GO/ONP (ff. 19 y 25, respectivamente), 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-EF, modificatorio del artículo 54 del Reglamento del Decreto Ley 19990, la demandada suspendió el pago de dicha pensión argumentando que existían suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada para obtener la pensión de jubilación.

18. Por lo tanto, 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 genéricos como la existencia de "indicios" de adulteración o falsificación de los documentos presentados para acceder a la pensión de jubilación; en consecuencia ha vulnerado el derecho a la motivación de los actos administrativos.

19. De otro lado, la ONP sostiene en su resolución de suspensión de pensión de jubilación que tal medida se ha tomado porque se evidencia que existe información



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05937-2009-PA/TC

LIMA

CARLOS MARÍN DÍAZ

o documentación con indicios de falsedad o adulteración, que sirvió de sustento para otorgar la pensión de jubilación solicitada; agregando que se viene causando perjuicio a los recursos económicos del Sistema Nacional de Pensiones, así como al erario nacional, que financia aproximadamente el 70% de la planilla de pensiones del Sistema Nacional de pensiones, y que dicha suspensión se mantendrá hasta que la División de Calificaciones concluya el procedimiento de fiscalización en el cual se encuentra comprendido el recurrente.

20. Se evidencia en el presente caso 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 tal suspensión hasta la fecha no se ha acreditado la falsedad o adulteración de los documentos que presentó el demandante.
21. Consecuentemente, se ha acreditado la vulneración del derecho a la motivación de las resoluciones administrativas y del derecho fundamental a la pensión.

Por estas consideraciones, se debe declarar **FUNDADA** la demanda; en consecuencia, **NULAS** las Resoluciones 3183-2007-ONP/DP/ONP 19990 y 8441-2007-GO/ONP.

Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, se debe ordenar a la emplazada que cumpla con las prestaciones pensionarias del demandante, suspendidas desde noviembre de 2007, conforme a las consideraciones expuestas, con el abono de los intereses legales y los costos procesales.

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 de determinar fehacientemente si se cometió fraude en el acceso a la pensión.

SS.

BEAUMONT CALLIRGOS
URVIOLA HANI

[Firma]
Lo que certifico:

VICTOR ANDRES ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05937-2009-PA/TC
LIMA
CARLOS MARÍN DÍAZ

**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° 000003183-2007-ONP/DP/DL 19990, emitida con fecha 31 de octubre de 2007, que suspendió la pensión de jubilación al demandante, ni la Resolución N° 8441-2007-GO/ONP, expedida con fecha 14 de diciembre de 2007, que desestimó la apelación interpuesta contra lo resuelto en primera instancia administrativa, 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 las Resoluciones N.os 000003183-2007-ONP/DP/DL 19990 y 8441-2007-GO/ONP, si bien la entidad demandada sustenta tal suspensión en lo indicado en el Informe N° 324-2007-GO.DC/ONP¹ (foja 110), según el cual, se ha concluido que existen suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada con el fin de obtener la pensión de jubilación.
3. De ahí que, la mera alusión a "*suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada*" esbozada en ambas instancias administrativas 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 (Informes

¹ Dicho Informe, así como todo el expediente administrativo, fue incorporado a los actuados en mérito a la Resolución N° 5 (foja 86) expedida por el *a quo*.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Grafotécnicos N.os 10-2007-GO.CD/ONP y 252-2007-GO.CD/ONP), y de otro, la particular situación del demandante.

4. Por tanto, corresponde declarar la nulidad de ambas resoluciones administrativas a fin de que la entidad demandada explique las razones que ameritan tal suspensión.
5. Sobre el particular, estimo pertinente advertir 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.
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(s) empleador(es) con sus respectivos antecedentes entre los que **necesariamente deberá incluirse los resultados de los peritajes realizados**, 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 N.os 10-2007-GO.CD/ONP y 252-2007-GO.CD/ONP.
 - En caso utilice la técnica de la "*prueba indicaria*", 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 advierten conductas con probables vicios de ilicitud, en cuyo caso, resulta necesario que la solución decretada pondere los bienes constitucionales comprometidos.

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 las Resoluciones N.os 000003183-2007-ONP/DP/DL 19990 y 8441-2007-GO/ONP, 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 ANDRES ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP.N.º 05937-2009-PA/TC

LIMA

CARLOS MARÍN DÍAZ

VOTO DEL MAGISTRADO VERGARA GOTELLI

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas, emito el presente voto singular por las siguientes consideraciones:

1. El recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) con el objeto de que se declare nulas las Resoluciones 3183-2007-ONP/DP/ONP 19990, de fecha 31 de octubre de 2007, que suspendió la pensión de jubilación al demandante, y 8441-2007-GO/ONP, de fecha 14 de diciembre de 2007, que desestimó su recurso de apelación interpuesto contra la resolución antes mencionada, y en consecuencia, se reactive su pensión de jubilación, más el pago de las pensiones devengadas desde el mes de noviembre de 2007, los intereses legales y los costos del proceso.
2. La emplazada contesta la demanda expresando que el actor durante el procedimiento administrativo ha acreditado, con expuestos documentos válidos que le corresponde el pago de una pensión, sin embargo, después de un procedimiento de fiscalización posterior del expediente administrativo se determinó que existían indicios razonables de falsedad, adulteración e irregularidad en la documentación. Asimismo, señala que dicha pretensión exige un debate probatorio más amplio en el que se pueda determinar la autenticidad de los documentos presentados.
3. El Sexto Juzgado Especializado en lo Civil de Lima con fecha 30 de diciembre de 2008, declaró infundada la demanda por estimar que la facultad de verificación ha sido ejercitada por la demandada dentro del marco de un procedimiento administrativo; y que estando a los argumentos glosados correspondía al actor acudir a una vía más lata a efectos de actuar los medios probatorios para dilucidar la controversia y acreditar la autenticidad de los documentos cuestionados. A su turno, la Sala revisora confirmó la apelada por considerar que el Informe 324-2007-GO.DC/ONP tiene su sustento en opiniones grafotécnicas, las cuales no corren en los actuados, y que para ser compulsados se requiere de estación probatoria, de la cual carece la vía del amparo.
4. Tenemos entonces que lo pretendido por el recurrente se encuentra dirigido a obtener la reactivación de su pensión de jubilación. Por ello considero que el análisis del caso concreto se centrará en verificar si la suspensión de la pensión de jubilación del demandante ha sido arbitraria o no.
5. Es necesario así recordar que este Tribunal en los casos de suspensión de pensión de jubilación (SSTC 6729-2008-PA/TC y 1590-2009-PA/TC), ha expresado que: *El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico; La motivación deberá ser expresa, mediante una*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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, y además que No son admisibles como motivación la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto (destacado agregado).

6. Por ello cuando en las resoluciones que suspenden las pensiones de jubilación se hace 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 de irregularidad en la información y/o documentación presentada con el fin de obtener la pensión de jubilación*, este Colegiado ha determinado que tales resoluciones vulneran el derecho a la motivación de resoluciones administrativas del administrado, pues la motivación en dicho pronunciamiento es insuficiente o está sustentada en términos genéricos o vagos, esto es, sin esclarecer cuáles son los motivos objetivos y concretos por los que procedió a suspender la referida pensión, siendo obligación de la entidad pensionaria fundamentar debida y suficientemente la decisión (acto administrativo).
7. No obstante, creo oportuno señalar que existe jurisprudencia en la que he manifestado que aun cuando dichas resoluciones, materia cuestionada en los procesos de amparo, han sido emitidas con el argumento antes referido, éstas no se tornan arbitrarias siempre que la entidad administrativa adjunte o presente los instrumentales (Informes grafotécnicos, el Anexo 1 en donde se encuentre registrado el asegurado, etc.), que sustentan lo vertido en tales resoluciones pues con ello demostraría que el procedimiento de verificación posterior iniciado contra éste se encuentra conforme a ley y en trámite, mas aun si en el proceso de amparo el demandante no ha demostrado con medios probatorios idóneos lo contrario a la ONP.
8. Sin embargo es menester indicar que la suspensión de la pensión (sea jubilación o invalidez) constituyen 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 que debemos desterrar puesto que ello sería permitir que existan procedimientos eternos o dilatorios que vulnerarían el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derecho a un debido proceso, específicamente a obtener un pronunciamiento motivado en un *plazo razonable*, lo que es inaceptable en un Estado democrático de derecho.

En el presente caso

9. De autos, a fojas 19 y 25, respectivamente, se aprecian las Resoluciones 3183-2007-ONP.DC/DL 19990 y 8441-2007-GO/ONP, por las cuales la emplazada suspendió el pago de la pensión de jubilación del actor en atención a lo expuesto en el fundamento 6, *supra*, esto es, que existían suficientes indicios de irregularidad en la información y/o documentación presentada para obtener la pensión de jubilación.
10. Por su parte la demandada a fojas 104, presentó el Anexo N.º 1 referido, con el que demuestra que el recurrente se encuentra incluido dentro de la lista de asegurados sometidos a procedimientos de verificación, el Informe 324-2007-GO.DC/ONP (f. 110) así como, el expediente administrativo llevado a cabo ante la entidad administrativa, por lo que la suspensión de la pensión de jubilación del actor realizada por la ONP no ha sido arbitraria, sino que se basa en investigaciones llevados a cabo en la instancia administrativa. Cabe señalar que el recurrente no ha presentado medios probatorios idóneos que neutralice lo argumentado por la ONP, esto es, acreditar fehacientemente que le corresponde percibir la referida pensión, que ha sido suspendida de conformidad con la STC 04762-2007-PA/TC y su resolución aclaratoria.
11. Por consiguiente al no haberse acreditado la vulneración de los derechos a la debida motivación en las resoluciones administrativas y a la pensión del demandante la demanda debe ser desestimada.

Por los considerandos antes expuestos mi voto es porque se declare **INFUNDADA** la demanda.

Sr.

VERGARA GOTELLI

Lo que certifico:

VICTOR ANTONES ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N°. 05937-2009-PA/TC
LIMA
CARLOS MARÍN DÍAZ

VOTO DEL MAGISTRADO ETO CRUZ

Me adhiero a lo resuelto por los magistrados Beaumont Callirgos y Urviola Hani en el sentido de declarar **FUNDADA** la demanda de amparo, por los siguientes fundamentos:

1. Que el presente proceso de amparo interpuesto por don Carlos Marín Díaz contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), busca que se declare inaplicables las Resoluciones 3183-2007-ONP/DP/ONP 19990 y 8441-2007-GO/ONP, que suspende el pago de la pensión de jubilación de la demandante al considerar que existen suficientes indicios razonables de adulteración y falsedad de la documentación presentada con el fin de obtener la pensión de jubilación. En consecuencia, la demandante solicita que se restituya el pago de su pensión, otorgada mediante Resolución 111403-2005-ONP/DC/DL 19990, de fecha 07 de diciembre de 2005, con el respectivo abono de los devengados, intereses legales y costos procesales.
2. La ONP cuenta con la potestad de suspender el pago de las pensiones de jubilación, 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 pensionaria, a fin de determinar o comprobar si, efectivamente, existió fraude para acceder a ésta, e iniciar las acciones legales correspondientes.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 está 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 las Resoluciones 3183-2007-ONP/DP/ONP 19990 y 8441-2007-GO/ONP adolecen 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, lo que resulta a todas luces arbitrario al no haberse acreditado la falsedad o adulteración de los referidos documentos. 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 **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, **NULAS** las Resoluciones 3183-2007-ONP/DP/ONP 19990 y 8441-2007-GO/ONP.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración de los derechos, **ORDENAR** a la emplazada que cumpla con restituir el pago de las prestaciones pensionarias de la demandante, en el plazo de dos días hábiles, disponiéndose el abono de los devengados, 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.

SS.
ETO CRUZ

Lo que certifico:

DOCTOR ANDRÉS ALZAMORA CÁRDENAS
ASISTENTE RELATOR