



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SALA 2	
FOJAS	023



EXP. N.º 05083-2011-PA/TC  
ICA  
CARLOS LÉVANO GONZALES

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 5 días del mes de julio de 2012, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Urviola Hani, Vergara Gotelli, y Eto Cruz, pronuncia la siguiente sentencia

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Carlos Lévano Gonzales contra la resolución expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Ica, de fojas 105, su fecha 23 de agosto de 2011, que declaró infundada la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

El recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) solicitando que se restituya la vigencia de la Resolución 12604-2004-ONP/DC/DL 19990, de fecha 20 de febrero de 2004, a fin de continuar gozando de la pensión de jubilación definitiva, con abono de los devengados correspondientes.

La emplazada contesta la demanda expresando que en el ejercicio de su facultad de fiscalización posterior se determinó que en el caso del recurrente existían indicios razonables de irregularidad en la información y documentación presentada para obtener el derecho a la pensión de jubilación que se reclama.

El Tercer Juzgado Civil de Ica, con fecha 23 de mayo de 2011, declara fundada la demanda por considerar que la emplazada omitió sustentar con precisión los hechos que ocasionaron la suspensión de la pensión del actor.

La Sala Superior competente, revocando la apelada, declara infundada la demanda por estimar que la decisión de la emplazada obedece a la existencia de irregularidades en la documentación que sustentaba la pensión del demandante.

### 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
SALA 2

FOJAS

024



EXP. N.º 05083-2011-PA/TC

ICA

CARLOS LÉVANO GONZALES

constituye un elemento del contenido esencial del derecho a la pensión, el cual encuentra protección en el amparo de conformidad con los supuestos de procedencia establecidos en el fundamento 37 de la STC 01417-2005-PA/TC.

2. Teniendo en cuenta que la pensión como derecho fundamental, por su naturaleza, requiere de regulación legal para establecer las condiciones necesarias para su goce, debe concluirse que aquellas limitaciones o restricciones temporales o permanentes a su ejercicio han de estar debidamente sustentadas a efectos de evitar arbitrariedades en la intervención de este derecho.

### **Delimitación del petitorio**

3. La pretensión tiene por objeto la reactivación de la pensión de jubilación del demandante, por lo que se debe efectuar su evaluación en atención a lo antes expuesto.

### **Análisis de la controversia**

#### **La motivación de los actos administrativos**

4. El Tribunal Constitucional 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
SALA 2

FOJAS -

025



EXP. N.º 05083-2011-PA/TC

ICA

CARLOS LÉVANO GONZALES

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”.

5. 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 éste, 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”*.
6. 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”*; 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”* (destacado agregado).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
SALA 2

FOJAS -

026



EXP. N.º 05083-2011-PA/TC

ICA

CARLOS LÉVANO GONZALES

7. Abundando en la obligación de motivación, 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”*.
8. Por último se debe recordar que en 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, se señala que serán pasibles de sanción *“Las 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 jubilación**

9. 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.
10. 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 determinación de las responsabilidades correspondientes.
11. 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 encuentra obligada a mantenerlo mientras se obtenga la nulidad.
12. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
SALA 2

FOJAS -

027



EXP. N.º 05083-2011-PA/TC

ICA

CARLOS LÉVANO GONZALES

sin dejar de recordar que conforme a las normas que regulan el Procedimiento Administrativo General a que se ha hecho referencia, 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 tendientes a declarar la nulidad de la resolución administrativa que reconoció un derecho fundado en documentos fraudulentos.

13. Es en este sentido que este Tribunal se ha pronunciado en la STC 1254-2004-PA/TC, cuando sostuvo que: *“la alegación de poseer derechos adquiridos presupone que estos hayan sido obtenidos conforme a ley, toda vez que el error no genera derechos; por consiguiente, cualquier otra opinión vertida con anterioridad en que se haya estimado la prevalencia de la cosa decidida, sobre el derecho legalmente adquirido, queda sustituida por los fundamentos precedentes”*.
14. Cabe señalar que 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**. A su vez el artículo 32.1 de la Ley 27444 establece que por la 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. 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.
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 tienen datos inexactos que desvirtúan el cumplimiento de los requisitos legales para acceder a la pensión de jubilación; 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 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05083-2011-PA/TC

ICA

CARLOS LÉVANO GONZALES

### Análisis de la controversia

16. Mediante la Resolución 12604-2004-ONP/DC/DL 19990 (f. 3) se le otorgó al demandante su pensión de jubilación de conformidad con el Decreto Ley 19990 y la Ley 26504, sobre la base de sus 23 años de aportaciones.
17. De otro lado a través de la Resolución 3007-2007-ONP/DP/DL 19990 (f. 5), 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 atendiendo a lo dispuesto en el Decreto Supremo 063-2007-EF, modificadorio del artículo 54 del reglamento del Decreto Ley 19990, la demandada suspendió el pago de la pensión de jubilación del demandante por considerar que se ha concluido del Informe 309-2007-GO/DC que “existen suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada con el fin de obtener la pensión de jubilación”.
18. Al respecto el Informe 309-2007-GO/DC (f. 18) se encuentra referido a la revisión de diversos expedientes asociados a documentación emitida por ciertos ex empleadores, que presentan indicios razonables de irregularidad coincidentes con el Informe Grafotécnico A011-2007-GO.CD.ACI/ONP (f. 26), sin embargo ninguno de estos documentos, ni los obrantes a fojas 20 y 22 (Resolución de Gerencia de Operaciones 6019-2007-GO/ONP y Anexo 1), precisan cuáles son los indicios de adulteración de los documentos que habría presentado el demandante.
19. Siendo ello así 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 obtener la pensión de jubilación, vulnerándose de esta manera el derecho a la motivación de los actos administrativos.
20. En tal sentido en el presente caso 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 hasta la fecha no se ha acreditado la falsedad o adulteración de los documentos que hicieron viable el otorgamiento de la pensión del demandante.
21. Consecuentemente se ha acreditado la vulneración de los derechos a la motivación de las resoluciones administrativas y a la pensión.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
SALA 2

FOJAS -

029



EXP. N.º 05083-2011-PA/TC

ICA

CARLOS LÉVANO GONZALES

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 de los derechos a la pensión y a la motivación de las resoluciones administrativas; en consecuencia **NULA** la Resolución 3007-2007-0NP/DP/DL 19990.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, ordena a la emplazada que cumpla con restituir el pago de las prestaciones pensionarias del demandante, suspendidas desde 2007, conforme a los fundamentos de la presente, disponiéndose el abono de los reintegros, los intereses legales y los costos procesales.
3. **EXHORTAR** a la ONP a investigar en un plazo razonable los casos en que existan indicios de adulteración de documentos, a fin de determinar fehacientemente si existió fraude en el acceso a la pensión.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**URVIOLA HANI**  
**VERGARA GOTELLI**  
**ETO CRUZ**

Lo que certifico:

  
VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS  
SECRETARIO RELATOR