



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00054-2014-PA/TC

LIMA

EFRAÍN LÓPEZ ELERA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, al primer día del mes de marzo de 2018, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Blume Fortini, Espinosa-Saldaña Barrera, Miranda Canales, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, y Ledesma Narváez, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Ferrero Costa, aprobado en la sesión de Pleno de fecha 5 de setiembre de 2017. Asimismo, se agrega el voto singular del magistrado Blume Fortini.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Efraín López Elera contra la resolución de fojas 103, de fecha 25 de octubre de 2013, expedida por la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), con el objeto de que se declare inaplicable la Resolución 919-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 31 de mayo de 2011. A través de dicha resolución se dispuso la suspensión de su pensión de jubilación adelantada del Decreto Ley 19990; y que, en consecuencia, se restituya el pago de la referida pensión. Asimismo, solicita el abono de los devengados, los intereses legales y costos procesales.

La emplazada en el escrito de contestación de la demanda señala que, en el ejercicio de su facultad de fiscalización posterior se determinó que, en el caso del recurrente, existían indicios de fraude y accionar ilícito en la información y documentación presentada para sustentar el otorgamiento de la pensión de jubilación que reclama.

El Noveno Juzgado Constitucional de Lima, con fecha 3 de junio de 2013, declaró fundada la demanda. Consideró que la ONP no ha seguido el procedimiento adecuado para declarar la suspensión de la pensión de jubilación del demandante.

La Sala superior revisora, revocando la apelada, declaró infundada la demanda. Estimo que, al haberse acreditado que los documentos presentados por el demandante para sustentar sus aportaciones eran irregulares, el acto de suspensión de su pensión no resultaba arbitrario.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El recurrente solicita la restitución de la pensión adelantada del Decreto Ley 19990, que le fue suspendida arbitrariamente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00054-2014-PA/TC
LIMA
EFRAÍN LÓPEZ ELERA

2. Evaluada la pretensión planteada según lo dispuesto por el fundamento 107 de la sentencia emitida en el Expediente 00050-2004-AI/TC y otros acumulados, es menester señalar que el derecho a no ser privado arbitrariamente de la pensión constituye un elemento del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la pensión, el cual encuentra protección a través del proceso de amparo, de conformidad con los supuestos de procedencia establecidos en reiterada jurisprudencia, por lo que corresponde verificar si se ha respetado el derecho al debido procedimiento administrativo, en el que se encuentra comprendido el derecho a una debida motivación.
3. Por otro lado, considerando 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.

Sobre la afectación del derecho al debido proceso (artículo 139, inciso 3, de la Constitución)

Consideraciones del Tribunal Constitucional

4. Cuando la causa de suspensión del pago de la pensión esté 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.
5. A este respecto, el artículo 32.3 de la Ley 27444 dispone:

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 [...].

Por ello, deberá debiendo iniciarse el trámite correspondiente para la declaración de su nulidad y la determinación de las responsabilidades correspondientes.

6. Obviamente, la consecuencia inmediata y lógica, previa a la declaración de nulidad del acto administrativo, es la suspensión de sus efectos. Ello en mérito a que sería un absurdo pensar que pese a comprobar la existencia de ilícito o fraude en la obtención de un derecho, la Administración esté obligada a mantenerlo hasta que se declare la nulidad.
7. Así, en materia previsional se deberá proceder a suspender el pago de las pensiones obtenidas fraudulentamente. Y es que su continuación supondría poner en riesgo el equilibrio económico del Sistema Nacional de Pensiones y el incumplimiento de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00054-2014-PA/TC
LIMA
EFRAÍN LÓPEZ ELERA

obligación de velar por la intangibilidad de los fondos de la seguridad social. Ello sin dejar de recordar que, conforme a lo previsto en la ya mencionada Ley 27444, procederá a condición de que la ONP compruebe la ilegalidad de la documentación presentada por el pensionista, luego de lo cual asume la carga de ejecutar las acciones correspondientes a fin de declarar la nulidad de la resolución administrativa que reconoció un derecho fundado en documentos fraudulentos.

8. Además 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, inciso 1, de la Ley 27444 establece que, por la fiscalización posterior, la entidad ante la que se realiza un procedimiento de aprobación automático o evaluación previa queda obligada a verificar de oficio, mediante el sistema de muestreo, la autenticidad de las declaraciones, documentos, informaciones y traducciones proporcionados 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.
9. 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 carecerá de validez en caso de que la motivación sea insuficiente o esté sustentada en términos genéricos o vagos. Aquello 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. Esto es incluso **exigible en los casos de 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 su actuación.
10. Mediante la Resolución 74844-2005-ONP/DC/DL 19990, de fecha 24 de agosto de 2005 (folio 3), se le otorgó pensión de jubilación adelantada al demandante conforme al Decreto Ley 19990, a partir del 12 de enero de 2003.
11. De otro lado, consta de la Resolución 919-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990 (folio 10) que, en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 3 del Decreto Supremo 063-2007-EF, la demandada suspendió el pago de la pensión de jubilación adelantada del actor. Ello en mérito a que, según el Informe Grafotécnico 487-2008-SAACI/ONP, al efectuarse un previo análisis comparativo con documentos insertos en otros expedientes, se determinó que la liquidación de beneficios sociales



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00054-2014-PA/TC
LIMA
EFRAÍN LÓPEZ ELERA

atribuida a la empleadora Cooperativa Agraria de Trabajadores Luis M. Sánchez Cerro 004-B-3-I fue dactilografiada por una misma máquina de escribir mecánica. Dicho con otras palabras, corresponden a un mismo origen, lo que constituye uniprocedencia mecanográfica; en consecuencia, revisten la calidad de irregulares.

12. Para corroborar lo anotado en la resolución antes mencionada, la emplazada ha presentado el informe suscrito por la Subdirección de Calificaciones- DPR.SC a la Unidad de Asuntos Procesales (folio 56), de fecha 28 de octubre de 2011. Allí se ~~en~~ el que expresa que el demandante presentó su solicitud para acceder a la pensión de jubilación adelantada del Decreto Ley 19990, declarando haber laborado para el Fundo Santa Martha del 7 de enero de 1960 hasta el 7 de enero de 1974 y para la C.A.T. Luis M. Sánchez Cerro Ltda. 004-B-3-1, del 1 de marzo de 1974 hasta el 31 de diciembre de 1992. Asimismo, apunta que, a fin de acreditar el último período laboral, el demandante adjuntó la liquidación de beneficios sociales.
13. Aparte de ello, conforme ya ha sido indicado en el fundamento anterior, en el Informe Grafotécnico 487-2008-SAACI/ONP se señala que, habiéndose practicado un análisis comparativo entre la liquidación de beneficios sociales atribuida a la empleadora Cooperativa Agraria de Trabajadores Luis M. Sánchez Cerro 004-B-3-1 y los documentos insertos en otros expedientes de la misma empleadora, se concluye que se trata de documento irregular. Y es que allí ya que se advierten coincidencias tipográficas en cuanto a su diseño, lo cual permite establecer que dicho documento ha sido dactilografiado por una misma máquina de escribir mecánica tipo pica. La emplazada considera que ello constituye uniprocedencia mecanográfica que evidencia fraude y un accionar ilícito en la información y documentación presentada como medio probatorio para acreditar aportaciones y obtener una pensión de jubilación.
14. De lo anotado fluye que la entidad demandada basa la declaración de suspensión de la Resolución 00919-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990, en la irregularidad del documento precisado en el fundamento precedente, que sustentó el otorgamiento de la pensión de jubilación de la demandante. En base a ello, cual la Administración procedió a la suspensión de esta pensión por trasgresión del artículo 32, inciso 3, de la Ley 27444, por haberse comprobado fraude en la documentación presentada.
15. En tal sentido, se colige que la entidad demandada, en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 3 del Decreto Supremo 063-2007-EF, suspendió el pago de la pensión de jubilación de la accionante. Y es que se comprobaron irregularidades en la liquidación de beneficios sociales de la Cooperativa Agraria de Trabajadores Luis M. Sánchez Cerro Ltda. cuando se buscaba que se le otorgue la pensión de jubilación al actor. Aquello es lo que se desprende del ya citado Informe Grafotécnico 487-2008-SAACI/ONP (folio 56 del expediente administrativo en línea) elaborado por Execuplan & RUB-Consortio y suscrito por el perito grafotécnico José Urcia Bernabé.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00054-2014-PA/TC
LIMA
EFRAÍN LÓPEZ ELERA

16. Lo indicado en la resolución impugnada se corrobora con el Expediente Administrativo 00200324705, que contiene el referido Dictamen Pericial de Grafotencia 487-2008-SAACI/ONP, con el que se demuestra la irregularidad del documento presentado para sustentar la pensión otorgada.
17. Por consiguiente, la suspensión de la pensión del recurrente resulta ser una medida razonable, mediante la cual la Administración, sin perjuicio de las acciones que pudiera materializar en observancia de lo establecido en el artículo 223 de la Ley 27444, garantiza que dichas prestaciones se otorguen de acuerdo a ley.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda por no haberse acreditado la vulneración del derecho al debido proceso y a la pensión.

Publíquese y notifíquese.

SS.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA
MIRANDA CANALES
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA

Lo que certifico:

Flávio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00054-2014-PA/TC

LIMA

EFRAÍN LÓPEZ ELERA

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI EN EL QUE OPINA QUE CORRESPONDE DECLARAR FUNDADA LA DEMANDA Y ORDENAR LA REPOSICIÓN INMEDIATA DEL PAGO DE LA PENSIÓN ADELANTADA DEL DEMANDANTE

Discrepo de la posición de mayoría que ha decidido declarar INFUNDADA la demanda de amparo de don Efraín López Elera, por cuanto, considero que la demanda debe ser declarada FUNDADA y ordenarse la reposición inmediata del pago de la pensión adelantada del demandante por haberse lesionado el derecho a la pensión. A continuación, expongo las razones de mi posición:

1. La Oficina de Normalización Previsional fue creada mediante el Decreto Ley 25967 (modificado por la Ley 26323), con la finalidad de administrar las pensiones del Régimen del Decreto Ley 19990, estableciéndose que todas las funciones que, en su momento, tenía el Instituto Peruano de Seguridad Social, pasaban a su cargo.
2. En virtud del artículo 3 de la Ley 28532 (Ley que dispuso la reestructuración integral de la ONP) y el artículo 3 del Decreto Supremo 118-2006-EF, la ONP tiene las siguientes facultades con relación a la verificación de la existencia de aportaciones y relaciones laborales:
 1. Reconocer, declarar, calificar, verificar, otorgar, liquidar y pagar derechos pensionarios con arreglo a ley, de los sistemas previsionales que se le encarguen o hayan encargado, así como del Régimen de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, Decreto Ley N° 18846.
 5. Coordinar con la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) las actividades necesarias para el control de las aportaciones recaudadas; la obtención de la información requerida para sus procesos administrativos y supervisar el ejercicio de las facultades de administración delegadas con arreglo a lo establecido en los convenios interinstitucionales suscritos.
 6. Conducir los procedimientos administrativos vinculados con las aportaciones de los sistemas previsionales, conforme al marco legal vigente.
 7. Realizar periódicamente los estudios e informes que correspondan a sus fines institucionales, proponer la expedición de normas que contribuyan al mejor cumplimiento de éstos y opinar sobre los proyectos de dispositivos legales relacionados directa o indirectamente con los sistemas previsionales a su cargo.
 12. Diseñar, racionalizar y optimizar los procesos y procedimientos operativos.
 13. Mantener operativa y actualizada la plataforma tecnológica de la ONP.
 15. Efectuar las acciones de fiscalización que sean necesarias, con relación a los derechos pensionarios en los sistemas previsionales a su cargo, para garantizar su otorgamiento con arreglo a ley.La ONP podrá determinar e imponer las sanciones y medidas cautelares, de acuerdo a las normas legales y reglamentarias.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00054-2014-PA/TC

LIMA

EFRAÍN LÓPEZ ELERA

16. Conducir o encargar la conducción de las acciones de acotación y cobranza de los adeudos para con los sistemas previsionales así como los intereses, multas y moras correspondientes.
 17. Disponer las medidas que garanticen el cumplimiento de las acciones señaladas en los numerales 15 y 16 precedentes, incluyendo, de ser necesario, el uso de la vía coactiva.
 18. Ejercer cualquier otra facultad que se derive de sus fines y las demás que expresamente le confiera la ley.
-
3. Los alcances de las facultades antes señaladas, de cara con la obligación de reconocimiento de pensiones a favor de los jubilados, implica que la ONP tiene obligación de sistematizar y organizar toda la información laboral que se desprenda del acervo documentario que le es remitido por los empleadores para su custodia, así como efectuar los procedimientos administrativos necesarios para verificar el pago efectivo de las aportaciones descontadas a los asegurados o pagadas directamente por ellos en su calidad de asegurados facultativos.
 4. Estas facultades, a su vez, generan en la ONP la responsabilidad exclusiva de ubicar toda la información posible que permita determinar la existencia de las relaciones laborales anteriores a 1992 (año de su creación como institución pública), y los pagos de las aportaciones facultativas anteriores de dicha fecha, pues ello forma parte de las obligaciones que debe asumir en su calidad de ente administrador del Sistema Nacional de Pensiones, actividad que, en su caso, no solo implicará solicitar a los administrados los documentos que tengan en su poder y que acrediten la existencia de las relaciones laborales que indican haber mantenido o el pago de aportaciones facultativas que indiquen haber efectuado, sino, también involucra el desarrollo de acciones materiales destinadas a la búsqueda y ubicación de dicha información, no interesando quien sea el custodio de la misma, sino buscando verificar su existencia antes de su creación como entidad estatal; y de ser posible, el pago efectivo de dichos aportes.
 5. Ahora bien, no podemos perder de vista que el despliegue de este tipo de acciones materiales supone un costo; sin embargo, la creación e implementación de la ONP, viene a ser, en los hechos, la respuesta que asumió el Estado peruano para concretizar el derecho fundamental a la pensión a favor de todos los ciudadanos a modo de garantía estatal, esto en claro cumplimiento de sus obligaciones internacionales de respeto de los derechos protegidos por la Convención Americana de Derechos Humanos y de garantizar su efectividad a través de medidas legislativas u otro tipo de medidas estatales (artículos 1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos).
 6. Por ello, considero que la ONP no puede continuar inerte frente a la solicitud insistente de los miles de cesantes no pensionados del reconocimiento de su



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00054-2014-PA/TC

LIMA

EFRAÍN LÓPEZ ELERA

derecho al goce a una pensión en el Sistema Nacional, pues es el Estado, a través de esta entidad, quien debe garantizar a nuestros adultos mayores, el pago de las prestaciones pensionarias que se generaron a propósito de su vida laboral y el pago de aportaciones al entonces Instituto Peruano de Seguridad Social. Aun cuando esta situación implica la necesidad de mejorar la infraestructura de la ONP e incrementar el presupuesto de dicha entidad, considero que ha llegado el momento de que el Estado cumpla con este sector poblacional vulnerable.

7. No es una novedad la dificultad que se presenta en el reconocimiento de aportaciones a los jubilados no pensionistas dentro del procedimiento administrativo pensionario ante la ONP, pues fue el propio Tribunal Constitucional, allá por el año 2008, que terminó por identificar que el serio problema de las mafias de falsificaciones de documentos para crear material probatorio respecto de la existencia de empleadores, también habían incursionado en los trámites de los procesos constitucionales de amparo, hecho que llevó a tomar medidas jurisdiccionales con relación a la acreditación de la relación laboral en estos procesos, emitiéndose así la Sentencia 4762-2007-PA/TC con calidad de precedente, en la que se establecieron las reglas para la presentación de pruebas en los procesos de amparo previsional.
8. Dicha situación anómala, también generó la toma de medidas institucionales por la ONP en ejercicio de su facultad de control posterior contenida en el artículo 32 de la Ley de Procedimiento Administrativo General (Ley 27444), que a la fecha han generado que un número importante de pensionistas pierdan el goce de la pensión que ya venían percibiendo, esto a través de la emisión de resoluciones administrativas que dispusieron la suspensión o la nulidad del goce de pensiones.
9. Particularmente, considero que el ejercicio de esta facultad, tal y como viene efectuándose por parte de la ONP, resulta lesiva del derecho a la pensión por las siguientes razones:
 - a) De los expedientes que he podido tener a la vista sobre suspensión o nulidad de pensión, he podido verificar que la ONP dentro del procedimiento de control posterior, concentra sus esfuerzos en verificar la existencia del pago de la aportación, dejando de lado la verificación de la relación laboral.
 - b) En los expedientes administrativos en los que se realiza una nueva búsqueda de información, se aprecia que cuando esta se encuentra en custodia de personas no autorizadas, simplemente la ONP no procede a verificar la existencia de la relación laboral, presumiendo que dicha información no es fidedigna, sin que exista un sustento razonable para ello.
 - c) En los procedimientos de control posterior, la ONP revisa al azar diversos expedientes administrativos, los cuales son sometidos a exhaustivas pruebas periciales a fin de detectar alguna irregularidad, sin tomar en cuenta que su



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00054-2014-PA/TC
LIMA
EFRAÍN LÓPEZ ELERA

facultad de anulación del acto administrativo firme ya ha excedido el plazo de 1 año que la legislación le otorga para ello, trastocando la seguridad jurídica del acto administrativo y de la cosa decidida.

- d) Aun cuando es innegable la situación perversa y perniciosa que la masiva falsificación de documentos generó en el sistema previsional, dicha situación ya lleva superviviendo más de una década sin que la ONP haya dado cuenta de las medidas implementadas para contrarrestar los efectos de dicha situación y la eficacia de dichas medidas.
- e) ¿Es una finalidad constitucionalmente legítima del control posterior pensionario demostrar la ineficiencia del control previo? A mi juicio no lo es, pero en el ejercicio del control posterior de la ONP respecto del procedimiento pensionario sucede todo lo contrario. Pese a ser una facultad de la administración revisar sus procedimientos administrativos, el uso permanente en el tiempo del control posterior no demuestra ser *per se* una medida eficaz y eficiente. En el caso de la ONP en el ejercicio de esta facultad lo único que viene demostrando es el fracaso del control previo administrativo, hecho profundamente nefasto, particularmente, porque el procedimiento de calificación previa de la solicitud pensionaria supone una verificación idónea de la información consignada por el peticionante a fin de proveer una pensión temporal que finalmente, y luego de concluida la revisión administrativa eficiente, se transformará en una prestación definitiva. Pese a ello, la mayoría de resoluciones cuestionadas vía proceso de amparo que ponen fin al procedimiento de control posterior, terminan por demostrar, aparentemente, lo ineficiente del control previo.

10. En la Sentencia 08156-2013-PA/TC, el Tribunal Constitucional precisó que el trato preferente a favor de las personas adultas mayores en los procedimientos administrativos (entre otros procedimientos), es una manifestación no enumerada de los derechos al debido proceso y a la tutela jurisdiccional efectiva que merece el otorgamiento de una tutela especial en todo nivel de proceso o procedimiento, y que se expresa como la facultad de las personas adultas mayores para exigir y, por tanto, recibir un trato preferente en los procesos judiciales, administrativos, corporativos particulares y de otra índole de los que sean parte.
11. La referida manifestación exige de la ONP, una total eficiencia en el desarrollo del procedimiento pensionario, esto con la finalidad de garantizar que el derecho constitucional a la pensión haya sido correctamente tutelado, para lo cual, resulta importante que los controles administrativos (previo y posterior) que se desarrollen, resulten objetivos no solo con la valoración de los medios de prueba materia de revisión para la validación de la existencia de la relación laboral (y de ser el caso, para validar la existencia del pago de aportes), sino que también sean objetivos en el análisis de las actuaciones y actos administrativos previos y las consecuencias jurídicas que de ellos se desprendan (inscripción como asegurado obligatorio o



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00054-2014-PA/TC
LIMA
EFRAÍN LÓPEZ ELERA

facultativo, registro de los dependientes, etc). Ello, con la finalidad de asegurar un correcto ejercicio de sus facultades legales conforme con la Constitución.

12. En el caso concreto, se aprecia que el actor gozaba de una pensión adelantada en virtud de la Resolución 74844-2005-ONP/DC/DL 19990, del 24 de agosto de 2005, la misma que ha sido suspendida con la emisión de la Resolución 919-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 31 de mayo de 2011, esto es, luego de más de 5 años de haber expedido el acto administrativo que dio lugar al pago de su pensión.
13. Al respecto, es pertinente manifestar que de acuerdo con el artículo 192 de la Ley del Procedimiento Administrativo General:

Los actos administrativos tendrán carácter ejecutario, salvo disposición legal expresa en contrario, mandato judicial o que estén sujetos a condición o plazo conforme a ley.

Asimismo, el texto original del artículo 193 del mismo cuerpo legal, señalaba en su numeral 193.1 –vigente a la fecha de emisión de la resolución cuestionada–, que:

Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos pierden efectividad y ejecutoriedad en los siguientes casos:

193.1.1. Por suspensión conforme a ley.

Con relación a la suspensión de los efectos de los actos administrativos, el texto original del artículo 216 de la citada ley, cuyo texto estuvo vigente a la fecha de expedición de la cuestionada resolución, establecía lo siguiente:

"Suspensión de la ejecución

216.1 La interposición de cualquier recurso, excepto los casos en que una norma legal establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado.

216.2 No obstante lo dispuesto en el numeral anterior, la autoridad a quien compete resolver el recurso podrá suspender de oficio o a petición de parte la ejecución del acto recurrido cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.
- b) Que se aprecie objetivamente la existencia de un vicio de nulidad trascendente.

216.3 La decisión de la suspensión se adoptará previa ponderación suficientemente razonada entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el perjuicio que causa al recurrente la eficacia inmediata del acto recurrido.

216.4 Al disponerse la suspensión podrán adoptarse las medidas que sean necesarias para asegurar la protección del interés público o los derechos de terceros y la eficacia de la resolución impugnada.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00054-2014-PA/TC

LIMA

EFRAÍN LÓPEZ ELERA

216.5 La suspensión se mantendrá durante el trámite del recurso administrativo o el correspondiente proceso contencioso-administrativo, salvo que la autoridad administrativa o judicial disponga lo contrario si se modifican las condiciones bajo las cuales se decidió".

14. En el caso del actor, la suspensión del acto administrativo que dispuso el pago de su pensión, se efectuó 5 años después de su emisión, esto como consecuencia de haber sometido a peritaje los documentos que el recurrente presentara para solicitar su pensión. Es decir, la ONP, que estuvo a cargo del procedimiento administrativo de control previo, luego de más de 5 años genera nueva prueba para desvincularse de los efectos de su propia decisión administrativa, amparando su accionar en uso de su facultad del control posterior, sin observar lo dispuesto expresamente por la Ley del Procedimiento Administrativo General respecto al procedimiento de suspensión de los actos administrativos.
15. Entonces ¿resulta legítimo en términos constitucionales que la ONP, de *motu proprio*, genere nueva prueba y deje sin efecto o en suspenso el cumplimiento de actos administrativos firmes? ¿Acaso en el ordenamiento jurídico no existen herramientas jurídicas que permitan a la administración pública, solicitar en sede judicial la inexecución o nulidad de un acto administrativo firme?
16. Una sencilla revisión de nuestra normatividad procesal nos permite afirmar que sí existe un proceso judicial destinado específicamente a la revisión de actos administrativos, en el cual, razonablemente, se podrá otorgar cautela provisional para suspender los efectos de resoluciones administrativa que hayan sido emitidas contraviniendo normas de derecho público. Dicho proceso es el proceso contencioso administrativo regulado por la Ley 27584 (modificado parcialmente por el Decreto Legislativo 1067).
17. Por ello, a mi juicio, la ONP en su calidad de administradora del Sistema Nacional de Pensiones, no puede actuar como juez y parte en aquellos procedimientos de control posterior, pues al suspender o anular de *motu proprio* los efectos de las resoluciones administrativas firmes que disponen el goce de una pensión, vacían, con su accionar, el contenido del derecho a la seguridad jurídica en la emisión de actos administrativos y del derecho de defensa del pensionista, pues, por un lado, se atribuye la legitimidad administrativa de restar validez a un acto administrativo firme sin considerar los efectos que dicha decisión genera en el pensionista (se elimina el ingreso económico básico para su subsistencia); y, por otro lado, le impiden arbitrariamente al pensionista, el ejercicio del derecho de defensa de la validez del acto administrativo, pues únicamente le notifican la resolución que pone fin al procedimiento de control posterior, sin darle la oportunidad de cuestionar las nuevas pruebas, para defender la legalidad de la emisión de dicha resolución



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00054-2014-PA/TC
LIMA
EFRAÍN LÓPEZ ELERA

administrativa suspendida o anulada.

18. Considero que para dejar sin efecto un acto administrativo pensionario firme, sea por causal de suspensión o de nulidad –siempre que se haya vencido el plazo que la ley establece para declarar la nulidad de oficio–, es necesario que la ONP someta el caso a un proceso judicial, en donde será el juez –luego de cumplir escrupulosamente con el debido proceso donde se actúen pruebas y se presenten los alegatos necesarios– quien defina la validez del dicho acto administrativo. En dicho proceso judicial, incluso, la ONP puede solicitar una medida cautelar para suspender los efectos de la resolución administrativa cuestionada.
19. Teniendo en cuenta ello, y siendo que en el presente caso la ONP ha suspendido el goce de la pensión del actor desde el mes de junio de 2011, sin que hasta la fecha haya procedido a iniciar las acciones legales destinadas a invalidar judicialmente la resolución administrativa mediante la que ordenó el pago de dicha pensión, corresponder reponer las cosas al estado anterior de la suspensión, debiendo declararse fundada la demanda y ordenarse la reposición inmediata del pago de la pensión reducida del actor, más el pago de los devengados e intereses correspondientes.

Sentido de mi voto

Mi voto es porque se declare FUNDADA la demanda; y, en consecuencia NULA la Resolución 919-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 31 de mayo de 2011, por haberse lesionado el derecho a la seguridad jurídica en la emisión de las resoluciones administrativas firmes, el derecho de defensa y el derecho a la pensión. Retrotrayendo las cosas al estado anterior de la violación de los derechos antes mencionados, corresponde ORDENAR la reposición inmediata del pago de la pensión del actor, más el pago de los devengados e intereses correspondientes.

S.

BLUME FORTINI

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL