



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
SALA 2  
FOJAS 007



EXP. N.º 02851-2012 PA/TC

LIMA

RÓMULO LIDIO LÓPEZ CHAMARRO

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 20 días del mes de setiembre de 2012, la Sala Segunda Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Beaumont Callirgos, Mesía Ramírez y Calle Hayen, pronuncia la siguiente sentencia

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Rómulo Lidio López Chamarro contra la resolución expedida por la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 111, su fecha 15 de mayo de 2012, que declaró improcedente 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 4113-2007-ONP/DP/DL19990, del 29 de noviembre de 2007; y que, en consecuencia, se prosiga con el pago de la pensión de invalidez que venía percibiendo en virtud de la Resolución 2431-2004-ONP/DC/DL19990. Asimismo, solicita el pago de las pensiones devengadas y los intereses legales, más costos.

Aduce que se han vulnerado sus derechos constitucionales al debido proceso, porque se ha decidido suspender el pago de su pensión sin prueba alguna y sin permitírselle el derecho de defensa; igualmente, su derecho a la pensión, por privársele del medio que le permite solventar su subsistencia, amenazando, por ende, su derecho a la vida y al bienestar personal.

La ONP contesta la demanda señalando que habiendo sido informada de la existencia de indicios razonables de irregularidad, procedió a efectuar la reevaluación médica del recurrente, en concordancia con lo establecido en el artículo 35 del Decreto Ley 19990, luego de la cual se ha determinado que a la fecha no tiene enfermedad alguna o que tiene una enfermedad diferente a la que motivó el otorgamiento de la pensión de invalidez.

El Primer Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, con fecha 27 de octubre de 2011, declara improcedente la demanda, por considerar que existe contradicción entre lo dictaminado por los médicos que emitieron el informe que sustentó el otorgamiento de la pensión de invalidez y el pronunciamiento emitido por la Comisión Médica Evaluadora y Calificadora de Incapacidades de la Red Asistencial Rabagliatti de EsSalud.

La Sala Superior competente confirma la apelada, por los mismos fundamentos.



## FUNDAMENTOS

### 1. Delimitación del petitorio

El recurrente interpone demanda de amparo contra la ONP, con el objeto de que se declare inaplicable la Resolución 4113-2007-ONP/DP/DL19990; y que, en consecuencia, se prosiga con el pago de la pensión de invalidez que venía percibiendo en virtud de la Resolución 2431-2004-ONP/DC/DL19990. Asimismo, solicita el pago de las pensiones devengadas y los intereses legales, más costos.

Sostiene que se han vulnerado sus derechos constitucionales al debido proceso, porque se ha decidido suspender el pago de su pensión sin prueba alguna y sin permitírsele el derecho de defensa; igualmente, su derecho a la pensión, por privársele del medio que le permite solventar su subsistencia, amenazando, por ende, su derecho a la vida y al bienestar personal.

En el fundamento 107 de la STC 00050-2004-AI/TC y otros acumulados, se establece que 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.b) de la STC 01417-2005-PA/TC; en consecuencia, evaluada la pretensión planteada conforme a lo señalado, corresponde analizar si se ha respetado el derecho al debido procedimiento administrativo, en el que se encuentra comprendido el derecho a la debida motivación y a la defensa.

### 2. Sobre la afectación del derecho al debido proceso (artículo 139.3 de la Constitución)

#### 2.1. Argumentos del demandante

Considera que se ha vulnerado su derecho constitucional al debido proceso, porque se ha decidido suspender el pago de su pensión de invalidez sin prueba alguna y sin respetar su derecho a la defensa.

#### 2.2. Argumentos de la demandada

Manifiesta que habiendo tomado conocimiento de la existencia de indicios razonables de irregularidad en la documentación que sustenta la pensión de invalidez del recurrente, conforme al artículo 35 del Decreto Ley 19990, se procedió a reevaluarlo médicaamente, habiéndose determinado que a la fecha no tiene enfermedad alguna o que tiene una enfermedad diferente a la que motivó el otorgamiento de la pensión de invalidez.



### 2.3. Consideraciones del Tribunal Constitucional

- 2.3.1. Al resolver la STC 0023-2005-AI/TC, este Tribunal ha expresado en los fundamentos 43 y 48, respectivamente, que (...) *los derechos fundamentales que componen el debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva son exigibles a todo órgano que tenga naturaleza jurisdiccional (jurisdicción ordinaria, constitucional, electoral y militar) y que pueden ser extendidos, en lo que fuere aplicable, a todo acto de otros órganos estatales o de particulares (procedimiento administrativo, procedimiento legislativo, arbitraje y relaciones entre particulares, entre otros), y que, (...) el contenido constitucional del derecho al debido proceso (...) presenta dos expresiones: la formal y la sustantiva. En la de carácter formal, los principios y reglas que lo integran tienen que ver con las formalidades estatuidas, tales como las que establecen el juez natural, el procedimiento pre establecido, el derecho de defensa y la motivación; y en su expresión sustantiva, están relacionados los estándares de razonabilidad y proporcionalidad que toda decisión judicial debe suponer* (destacado agregado).

Y con anterioridad ya se había pronunciado para precisar que *El derecho al debido proceso, y los derechos que contiene son invocables, y, por tanto, están garantizados, no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. Así, el debido proceso administrativo supone, en toda circunstancia, el respeto –por parte de la administración pública o privada– de todos los principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139º de la Constitución (juez natural, juez imparcial e independiente, derecho de defensa, etc.) (Cfr. N.º 4289-2004-PA/TC, fundamento 2).*

- 2.3.2. Respecto a la motivación de los actos administrativos, ha tenido oportunidad de abundar su posición, considerando que:

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

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

El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico-administrativo, y es objeto central de control integral por el juez constitucional de la actividad administrativa y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional. Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa.

En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que la falta de motivación o su insuficiencia



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SALA 2	FOJAS
010	



EXP. N.º 02851-2012 PA/TC

LIMA

RÓMULO LIDIO LÓPEZ CHAMARRO

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.” (STC 00091-2005-PA/TC, fundamento 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en las SSTC 294-2005-PA/TC, 5514-2005-PA/TC, entre otras.).

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”.

2.3.3. Por tanto, la motivación constituye una garantía constitucional del administrado que busca evitar la arbitrariedad de la Administración al emitir actos administrativos. En ese sentido, la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en el artículo IV del Título Preliminar establece que el debido procedimiento es uno de los principios del procedimiento administrativo. En atención a este, se reconoce que “*Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho (...)*”.

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).

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*”.

Por último, en relación a la obligación de motivar los actos de la administración, 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*”.

- 2.3.4. Uno de los procedimientos administrativos previstos en la Ley 27444, es el de la fiscalización posterior de sus actos. De igual manera, y con mayor exigencia porque se realiza de oficio, la Administración deberá, en éste procedimiento, cumplir la obligación de motivar sus actos, en los términos en que se ha precisado en los fundamentos precedentes.
- 2.3.5. El procedimiento de fiscalización posterior se encuentra regulado en el artículo 32 de la Ley 27444, precisándose su pertinencia en el numerales 32.1, en el que se señala 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 del muestreo, la autenticidad de las declaraciones, de los documentos, de las informaciones [...] proporcionadas por el administrado*”. Y las consecuencias de la verificación efectuada se ha regulado en el numeral 32.3, al establecerse 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.
- 2.3.6. Obviamente la consecuencia inmediata y lógica, previa a la declaración de nulidad del acto administrativo, es la suspensión de sus efectos, dado que sería un absurdo pensar que pese a comprobar la existencia de ilícito o fraude en la obtención de un derecho, la Administración está obligada a mantenerlo hasta que se declare la nulidad.
- 2.3.7. En materia previsional, cabe señalar que el artículo 3.14) de la Ley 28532 ha establecido como obligación de la ONP 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 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.
- 2.3.8. 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 a la pensionista, debe cumplirse la obligación de fundamentar debida y suficientemente la decisión, dado que carecerá de validez en caso de que la motivación sea insuficiente o esté sustentada en términos genéricos o vagos. Y ello es así porque la motivación de los actos administrativos, más aún de aquellos que extinguen o modifican una relación jurídica (caducidad y suspensión) es una obligación de la Administración y un derecho del administrado, incluso considerando la motivación por remisión a informes u otros, caso en el cual la ONP está en la obligación de presentarlos para sustentar su actuación y poder ejercer el control constitucional de su actuación.

- 2.3.9. Solo así, se deberá proceder a suspender el pago de las pensiones obtenidas fraudulentamente, pues como se ha señalado, su continuación supondría poner en riesgo el equilibrio económico del SNP y el incumplimiento de la obligación de velar por la intangibilidad de los fondos de la seguridad social. Ello sin dejar de reiterar 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 la 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.
- 2.3.10. En ese sentido, el Decreto Supremo 092-2012-EF, publicado en el diario oficial *El Peruano*, con fecha 16 de junio del 2012, que “Aprueba el Reglamento de la Ley 29711 y dicta otras disposiciones”, ha derogado el artículo 54 del Reglamento del Decreto Ley 19990, aprobado por Decreto Supremo 011-74-TR y modificado por los Decretos Supremos 001-98-TR, 122-2002-EF y 063-2007-EF; y en su Segunda Disposición Final, ha precisado: “*En todos los casos que la Oficina de Normalización Previsional-ONP, compruebe que existe falsedad, adulteración y/o irregularidad en la documentación y/o información a través de la cual se ha reconocido derechos pensionarios, ésta queda facultada para suspender los efectos de los actos administrativos que los sustentan, sin perjuicio de las acciones que la Administración pudiera implementar en observancia de lo establecido en el artículo 32º de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General*” (subrayado agregado).
- 2.3.11. En el presente caso, es de verse de la Resolución 4113-2007-ONP/DP/DL19990 (f. 16 vuelta), que la ONP suspendió el pago de la pensión de invalidez del recurrente debido a que la reevaluación médica efectuada conforme a lo establecido en el artículo 35 del Decreto Ley 19990, ha determinado que a la fecha no tiene enfermedad alguna o que tiene una enfermedad diferente a la que motivó el otorgamiento de la pensión. Todo ello a propósito del Informe 343-2007-GO.DC, expedido por la División de Calificaciones de la Gerencia de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
SALA 2  
FOJAS 013



EXP. N.º 02851-2012 PA/TC

LIMA

RÓMULO LIDIO LÓPEZ CHAMARRO

Operaciones, que comunica la existencia de indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada por las personas consignadas en el Anexo 1 –entre las cuales está el demandante–, con el fin de que se le otorgue su pensión de invalidez.

2.3.12. Para corroborar lo señalado en la resolución antes mencionada, la emplazada ha presentado el expediente administrativo 01600069103, correspondiente al actor, (cuaderno acompañado), del cual se aprecia:

- a) La notificación que se le cursa para someterse a una reevaluación médica con el objeto de verificar y/o comprobar la subsistencia de su estado de incapacidad (f. 81 del expediente administrativo).
- b) El Certificado Médico DL 19990, expedido por la Comisión Médica Evaluadora y Calificadora de Incapacidades de la Red Asistencial Rebagliatti de EsSalud, según el cual presenta un menoscabo global de 16% por padecer de lumbalgia (f. 82 del expediente administrativo).

2.3.13. No obstante a estos documentos sustentatorios, se concluye que la emplazada no ha motivado correctamente la resolución impugnada, dado que no se ha podido comprobar la adulteración, irregularidad o falsificación del certificado médico (f. 17 vuelta) que sustentó la pensión otorgada al demandante, y debido a que el artículo 35 del Decreto Ley 19990, es aplicable cuando *el pensionista de invalidez se resistiese a someterse a las comprobaciones de su estado*, situación que difiere de la presente, ya que el pensionista cumplió con someterse a la evaluación médica a la que fue citado.

2.3.14. Por el contrario, importa recordar que ante la imposibilidad de comprobar la adulteración, irregularidad o falsificación del certificado médico de fojas 17, vuelta, resultaría aplicable el literal a) del artículo 33 del Decreto Ley 19990, en el que se establece que *la pensión de invalidez caduca por haber recuperado el pensionista la capacidad física o mental o por haber alcanzado una capacidad, en ambos casos, en grado tal que le permita percibir una suma cuando menos equivalente al monto de la pensión que recibe*.

2.3.15. Así las cosas, este Tribunal considera que aun cuando se ha vulnerado el derecho a la motivación (debido proceso) con la expedición de la Resolución 4113-2007-ONP/DP/DL19990, mediante la cual se declara la suspensión de la pensión del recurrente, los efectos del presente fallo únicamente deben circunscribirse a decretar la nulidad de dicha resolución, a fin de que la ONP motive debidamente su decisión, pero sin que ello conlleve su restitución, pues, como se ha precisado en el fundamento que antecede, el demandante habría perdido el derecho de continuar percibiendo la pensión de invalidez.

2.3.16. En consecuencia, se ha acreditado la vulneración del derecho a la motivación,



integrante del derecho al debido proceso.

### 3. Sobre la afectación del derecho a la pensión (artículo 11 de la Constitución)

#### 3.1. *Argumentos del demandante*

El demandante sostiene que al privarse injustificadamente de percibir el ingreso que le sirve para su subsistencia, se ha vulnerado su derecho a la pensión.

#### 3.2. *Argumentos de la demandada*

La emplazada sostiene que no se ha vulnerado el derecho a la pensión del recurrente, pues se ha verificado, a partir de un proceso de fiscalización posterior, que no reúne los requisitos legalmente previstos para percibir la prestación reclamada.

#### 3.3 *Consideraciones del Tribunal Constitucional*

3.3.1. En el fundamento 37 de la STC 1417-2005-PA/TC, sobre la base de los alcances del derecho fundamental a la pensión como derecho de configuración legal y de lo expuesto a propósito del contenido esencial y la estructura de los derechos fundamentales, este Colegiado delimitó los lineamientos jurídicos que permitirán ubicar las pretensiones que, por pertenecer al contenido esencial dicho derecho fundamental o estar directamente relacionadas a él, merecen protección a través del proceso de amparo.

Así en el literal b) del mismo fundamento, se precisó que “*forma parte del contenido esencial directamente protegido por el derecho fundamental a la pensión, las disposiciones legales que establecen los requisitos para la obtención de un derecho a la pensión. Así, será objeto de protección en la vía de amparo los supuestos en los que, presentada la contingencia, se deniegue a una persona el reconocimiento de una pensión de jubilación o cesantía, a pesar de haber cumplido los requisitos legales para obtenerla (edad requerida y determinados años de aportación), o de una pensión de invalidez, presentados los supuestos previstos en la ley que determinan su procedencia*”.

3.3.2. El inciso a) del artículo 24 del Decreto Ley 19990, establece que se considera inválido: *Al asegurado que se encuentra en incapacidad física o mental prolongada o presumida permanente, que le impide ganar más de la tercera parte de la remuneración o ingreso asegurable que percibiría otro trabajador de la misma categoría, en un trabajo igual o similar en la misma región.*

3.3.3. Según el artículo 33.a) del Decreto Ley 19990, la pensión de invalidez caduca *Por haber recuperado el pensionista la capacidad física o mental o por haber alcanzado una capacidad, en ambos casos, en grado tal que le permita percibir*



*una suma cuando menos equivalente al monto de la pensión que recibe.*

- 3.3.4. Importa recordar que el segundo párrafo del artículo 26 del Decreto Ley 19990, establece que, en caso de enfermedad terminal o irreversible, no se exigirá la comprobación periódica del estado de invalidez. Así, sólo está excluida la comprobación periódica –que en esencia está regulada para la incapacidad de carácter temporal- mas no la comprobación o fiscalización posterior que la ONP realice en cumplimiento de sus obligaciones, establecidas en el artículo 3.14 de la Ley 28532, y en mérito a la facultad de fiscalización posterior otorgada por el artículo 32.1 de la Ley 27444.

A este respecto, el tercer párrafo del artículo 26 del Decreto Ley 19999, establece que si, efectuada la verificación posterior, se comprobara que el certificado médico de invalidez es falso o contiene datos inexactos, serán responsables de ello, penal y administrativamente, los médicos e incluso el propio solicitante.

- 3.3.5. Por lo tanto, la facultad de revisión y supervisión posterior de la prestación previsional en las pensiones de invalidez definitivas realizadas por ONP es legítima.
- 3.3.6. En el presente caso, conforme se ha detallado en el numeral 2.3.14 *supra*, luego de la reevaluación médica efectuada por la entidad previsional en el marco de la verificación posterior, se advierte que, conforme a lo establecido en el artículo 24 del Decreto Ley 19990, el demandante habría superado la condición de invalidez, dado que presenta una enfermedad que no le impediría percibir más de la tercera parte de la remuneración que percibiría otro trabajador de la misma categoría.
- 3.3.7. Así las cosas, se concluye que no se ha vulnerado el derecho a la pensión del demandante.

#### 4. Efectos de la sentencia

En consecuencia se acredita la vulneración del derecho a la motivación, integrante del derecho al debido proceso.

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

#### HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda, por haberse acreditado la vulneración del derecho al debido proceso; en consecuencia, **NULA** la Resolución 4113-2007-ONP/DP/DL19990, a fin de que la entidad demandada emita una nueva



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
SALA 2

FOJAS

016



EXP. N.º 02851-2012 PA/TC

LIMA

RÓMULO LIDIO LÓPEZ CHAMARRO

resolución debidamente motivada, pero sin que ello conlleve la restitución de la citada pensión

2. Declarar **INFUNDADA** la demanda en el extremo referido a la vulneración del derecho a la pensión del demandante.

Publíquese y notifíquese.

SS.

BEAUMONT CALLIRGOS  
MESÍA RAMÍREZ  
CALLE HAYEN



Lo que certifico:  
VÍCTOR ANDRÉS ALZAMORA CÁRDENAS  
SECRETARIO RELATOR