



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
OTDA	
FOJAS	02

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
SALA I	
FOJAS	24



EXP. N.º 04541-2013-PA/TC

LIMA

ANTONIO EFRAÍN PADILLA BENDEZÚ

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 8 días del mes de setiembre de 2015, la Sala Primera del Tribunal Constitucional pronuncia la siguiente sentencia, con el voto en mayoría de los magistrados Miranda Canales y Espinosa-Saldaña Barrera y el voto dirimente de la magistrada Ledesma Narváez, llamada a componer la discordia suscitada por el voto en discordia del magistrado Sardón de Taboada

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Antonio Efraín Padilla Bendeزú contra la resolución de fojas 368, de fecha 16 de abril de 2013, expedida por la Séptima 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). Solicita que se declare inaplicable la Resolución 787-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 24 de junio de 2008; y que, en consecuencia, se restituya el pago de su pensión de jubilación del régimen especial del Decreto Ley 19990. Asimismo, solicita el pago de las pensiones dejadas de percibir.

La emplazada contesta la demanda manifestando que se declaró la suspensión de la pensión de jubilación del actor porque en el procedimiento de fiscalización posterior se comprobó que los documentos que presentó para obtener la pensión presentaban irregularidades.

El Sexto Juzgado Constitucional de Lima, con fecha 13 de setiembre de 2012, declara infundada la demanda, por estimar que con el Informe Grafotécnico e Informe Técnico de autos se demuestran las irregularidades de la documentación presentada por el actor para acreditar sus aportaciones, por lo que la medida de suspensión se encuentra justificada.

La Sala superior competente confirma la apelada por similar fundamento.

### FUNDAMENTOS

#### Delimitación del petitorio

1. En el presente caso, la pretensión del demandante se encuentra dirigida a obtener la reactivación de su pensión de jubilación del régimen especial del Decreto Ley 19990.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
OTDA	
FOJAS	03

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
SALA I	
FOJAS	25



EXP. N.º 04541-2013-PA/TC

LIMA

ANTONIO EFRAÍN PADILLA BENDEZÚ

2. Cabe señalar que, según lo dispuesto por el fundamento 107 de la sentencia emitida en el Expediente 00050-2004-AI/TC y otros acumulados, 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 por este Tribunal Constitucional. En consecuencia, corresponde verificar si se ha respetado el derecho al debido procedimiento administrativo, en el que se encuentran comprendidos el derecho a la defensa y a una debida motivación.
3. Asimismo, es necesario precisar que este Tribunal se pronunciará únicamente sobre el derecho a la motivación, integrante del derecho al debido proceso, puesto que el análisis del derecho a la pensión está subsumido en el primero, por la estrecha vinculación que en este caso existe entre ambos.

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

#### **Argumentos del demandante**

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

#### **Argumentos de la demandada**

5. Aduce que la suspensión de la pensión del actor se ha efectuado contando con sustento válido, al haberse determinado que existen suficientes indicios razonables de irregularidad en los documentos que sirvieron para acreditar sus aportaciones, lo cual significa que estuvo percibiendo indebidamente el pago por dicho concepto.

#### **Consideraciones del Tribunal Constitucional**

6. Este Tribunal ha tenido oportunidad de expresar su posición respecto a la motivación de los actos administrativos. Al respecto ha manifestado lo siguiente:

[...] 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.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	OTDA
FOJAS	04

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	SALA 1
FOJAS	26



EXP. N.º 04541-2013-PA/TC

LIMA

ANTONIO EFRAÍN PADILLA BENDEZÚ

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. (sentencias emitidas en el Expediente 00091-2005-PA/TC, fundamento 9, párrafos 3, 5 a 8; criterio reiterado en las sentencias 294-2005-PA/TC, STC 5514-2005-PA/TC, entre otras).

7. Adicionalmente, se ha determinado en la sentencia recaída en el Expediente 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.

8. Por lo tanto, la motivación de actos administrativos constituye, entre otros aspectos, 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, mediante el cual 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 [...]".
9. Así, los artículos 3.4, 6.1 y 6.2 señalan respectivamente que, para su validez, "El acto administrativo debe estar **debidamente motivado** en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico"; asimismo, "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"; y que "Puede



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
OTDA	
FOJAS	05

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
SALA 1	
FOJAS	27



EXP. N.º 04541-2013-PA/TC

LIMA

ANTONIO EFRAÍN PADILLA BENDEZÚ

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". Finalmente, el artículo 6.3 de la referida Ley 27444 dispone 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).

10. 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.

11. Por último, se debe recordar que el artículo 239.4, ubicado en el Capítulo II del Título IV sobre "Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de la administración pública", señala que serán pasibles de sanción

las autoridades y personal al servicio de las entidades, independientemente de su régimen laboral o contractual, 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.

12. En la Resolución 52643-2007-ONP/DC/ DL 19990 (foja 5), consta que se otorgó al demandante una pensión de jubilación del régimen especial del Decreto Ley 19990, a partir del 2 de setiembre de 1986, reconociéndole 18 años y 6 meses de aportaciones.

13. De otro lado, a través de la Resolución 787-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990 (foja 7), en cumplimiento de la obligación de fiscalización posterior contemplada en el numeral 32.1 de la Ley 27444, el artículo 3, numeral 14, de la Ley 28532, y atendiendo a lo dispuesto en el Decreto Supremo 063-2007-EF, modificatorio del artículo 54 del reglamento del Decreto Ley 19990 (que establece que "En todos los casos que la ONP compruebe que existen indicios razonables de falsedad, adulteración y/o irregularidad en la documentación y/o información a través de la cual se ha reconocido derechos pensionarios, ésta queda facultada para suspender los efectos de los actos administrativos que los sustentan"), la demandada suspendió el pago de la pensión de jubilación del demandante.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL OTDA	
FOJAS	06

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SALA I	
FOJAS	28



EXP. N.º 04541-2013-PA/TC

LIMA

ANTONIO EFRAÍN PADILLA BENDEZÚ

14. Esa decisión se tomó en mérito a que, de acuerdo a los Informes Grafotécnicos 006-2008-SAACI/ONP, 007-2008-SAACI y los Informes Técnicos 002-2008-SAACI/ONP, 004-2008-SAACI/ONP y 012-2008-SAACI/ONP, en la asignación de este caso existieron irregularidades como uniprocedencia mecanográfica, diferencias gráficas, temporalidad impropia, temporalidad de firma, falsificación de sello notarial, fotocomposición, inconsistencia en la secuela lógica numérica, inconsistencia de contenido en la información, inconsistencia por incapacidad legal e inconsistencia por temporalidad impropia. Es más, se constata que en los expedientes administrativos de las personas mencionadas en el Anexo 1 (foja 180) existen suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada con el fin de obtener la pensión de jubilación, y se menciona que se obtuvo este resultado al revisar los expedientes de las personas señaladas con la documentación atribuida a empleadores como Negociación Agrícola Cascajal S.A. en el caso de autos.
15. No obstante, se observa del expediente administrativo anexado que no obra ninguno de los informes grafotécnicos ni informes técnicos mencionados en el fundamento anterior. Allí más bien obran el informe grafotécnico 903-2009-SAACI/ONP, de fecha 9 de enero de 2009; y el informe técnico 1204-2008-SAACI/ONP, de fecha 24 de octubre de 2008. Ambos informes fueron emitidos con fecha posterior a la resolución que ordenó la suspensión de la pensión del actor, en los que recién se determina que existen indicios de irregularidad por uniprocedencia mecanográfica en las liquidaciones de beneficios sociales expedidas por Negociación Agrícola Cascajal S.A. Asimismo, según los referidos informes, dichos documentos se consideran inconsistentes, pues con ellos se pretende demostrar períodos laborados cuando el solicitante tenía la condición de menor de edad. De otro lado, de las firmas atribuidas a José Almenara Rodríguez en la mencionada liquidación de beneficios sociales se advierte que consignan un estampado de sello con firma atribuido al referido José Almenara Rodríguez, el cual figura como fallecido en consulta Reniec. Además, carecen de imagen digitalizada de la firma, lo cual imposibilita un análisis pericial grafotécnico.
16. En tal sentido, la emplazada no ha motivado correctamente la resolución impugnada, pues tal como se ha señalado en los fundamentos precedentes, se declaró la suspensión de la pensión basándose en informes grafotécnicos que no se pueden corroborar, porque no fueron anexados por la ONP. De otro lado, los informes emitidos de manera concreta para el caso del demandante fueron expedidos con posterioridad a la medida de suspensión dictada en perjuicio del actor.
17. En orden a lo indicado, y siguiendo el criterio recaído en la STC 0086-2011-PA/TC (fundamento 6), aplicable *mutatis mutandis* en el presente caso, resulta pertinente afirmar que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
OTDA	
FOJAS	07

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
SALA I	
FOJAS	29



EXP. N.º 04541-2013-PA/TC

LIMA

ANTONIO EFRAÍN PADILLA BENDEZÚ

la distribución de la carga de la prueba comporta que la demandada demuestre que se ha configurado la causal de suspensión que le sirve de argumento para sostener su postura en esta litis. Tal exigencia probatoria, sin embargo, no ha sido satisfecha por la demandada, puesto que de los actuados se verifica que no presenta ningún documento que demuestre el hecho en el cual se sustente la suspensión referida; esto es, que el actor haya adulterado documentos para así poder obtener su pensión de jubilación minera.

18. En consecuencia, se evidencia que la resolución cuestionada resulta manifiestamente arbitraria, dado que declara la suspensión de un acto administrativo sin mayor sustento, puesto que omite precisar cuáles son y en qué consisten las irregularidades o actos delictivos que se habrían cometido en el procedimiento administrativo del demandante, y cuáles los medios probatorios que los acreditan y justifican la suspensión de la pensión de jubilación.
19. Por tanto, si bien es cierto que los documentos mencionados en el fundamento 13 *supra* aluden a indicios que podrían sustentar la suspensión de la pensión de jubilación del actor, también lo es que dicha documentación no es la que sirvió de base para la expedición de la resolución administrativa que declara dicha suspensión, pues los aludidos informes fueron expedidos con posterioridad a la Resolución 787-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990. En tal sentido, la presentación de esta nueva documentación en este estado del proceso no altera el hecho de que la resolución que declaró la suspensión de la pensión de jubilación del actor se haya expedido sin la correcta motivación, vulnerando el derecho al debido proceso, pues los informes grafotécnicos que sirvieron de base para la suspensión de la pensión no estaban referidos al caso específico del actor.
20. Es importante señalar que si bien no puede soslayarse el hecho de que han existido numerosos casos de fraude en materia pensionaria, y que la erradicación de dichas malas prácticas es una obligación ineludible por parte de la ONP, en ningún caso las labores de fiscalización pueden menoscabar los derechos fundamentales de los particulares ni los principios básicos sobre los que se cimenta el Estado Constitucional de Derecho, incluso cuando se adviertan conductas con probables vicios de ilicitud, caso en el cual resulta necesario que la solución decretada pondere los bienes constitucionales comprometidos.
21. 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 787-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990, mediante la cual se declara la suspensión de la pensión del recurrente, los efectos del fallo únicamente deben circunscribirse a decretar la nulidad de dicha resolución, a fin de que la ONP motive debidamente su decisión y señale con precisión por qué dicha pensión debe ser suspendida, pero sin que ello conlleve su restitución, pues, como se ha precisado *supra*, existirían indicios de





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
OTDA	
FOJAS	09

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
SALA I	
FOJAS	30



EXP. N.º 04541-2013-PA/TC

LIMA

ANTONIO EFRAÍN PADILLA BENDEZÚ

irregularidad en los documentos que sirvieron como base para el otorgamiento de la referida pensión.

22. En consecuencia, al haberse acreditado la vulneración del derecho a la motivación, integrante del derecho al debido proceso, la demanda debe ser estimada.

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

### HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda por haberse acreditado la vulneración del derecho al debido proceso. En consecuencia, se debe declarar la nulidad de las Resoluciones 787-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990 y 203-2011-ONP/DSO/DL 19990, a fin de que la entidad demandada emita una nueva resolución debidamente motivada, pero sin que ello conlleve la restitución de la citada pensión.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES  
LEDESMA NARVÁEZ  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

*[Firma manuscrita]*  
*[Firma manuscrita]*  
*[Firma manuscrita]*

Lo que certifico:

OSCAR DÍAZ MUÑOZ  
SECRETARIO RELATOR  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
OTDA	
FOJAS	09

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
SALA I	
FOJAS	31



EXP. N.º 04541-2013-PA/TC

LIMA

ANTONIO EFRAÍN PADILLA BENDEZÚ

**VOTO DE LOS MAGISTRADOS MIRANDA CANALES  
Y ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

Sustentamos el presente voto en las consideraciones siguientes:

**FUNDAMENTOS**

**Delimitación del petitorio**

1. En el presente caso, la pretensión del demandante se encuentra dirigida a obtener la reactivación de su pensión de jubilación del régimen especial del Decreto Ley 19990.
2. Cabe señalar que, según lo dispuesto por el fundamento 107 de la STC 00050-2004-AI/TC y otros acumulados, 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 por este Tribunal Constitucional. En consecuencia, corresponde verificar si se ha respetado el derecho al debido procedimiento administrativo, en el que se encuentran comprendidos el derecho a la defensa y a una debida motivación.
3. Asimismo, es necesario precisar que únicamente emitiremos pronunciamiento sobre el derecho a la motivación, integrante del derecho al debido proceso, puesto que el análisis del derecho a la pensión está subsumido en el primero, por la estrecha vinculación que en este caso existe entre ambos.

**Sobre la afectación del derecho al debido proceso (artículo 139.3 de la Constitución)**

**Argumentos del demandante**

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

**Argumentos de la demandada**

5. Aduce que la suspensión de la pensión del actor se ha efectuado contando con sustento válido, al haberse determinado que existen suficientes indicios razonables





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
OTDA	
FOJAS	10

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
SALA I	
FOJAS	32



EXP. N.º 04541-2013-PA/TC

LIMA

ANTONIO EFRAÍN PADILLA BENDEZÚ

de irregularidad en los documentos que sirvieron para acreditar sus aportaciones, lo cual significa que estuvo percibiendo indebidamente el pago por dicho concepto.

### Consideraciones del Tribunal Constitucional

6. Este Tribunal ha tenido oportunidad de expresar su posición respecto a la motivación de los actos administrativos. Al respecto ha manifestado lo siguientes:

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

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

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

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

En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley N.º 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo. (STC 00091-2005-PA/TC, fundamento 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en STC 294-2005-PA/TC, STC 5514-2005-PA/TC, entre otras).

7. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
OTDA	
FOJAS	11

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
SALA I	
FOJAS	23



EXP. N.º 04541-2013-PA/TC

LIMA

ANTONIO EFRAÍN PADILLA BENDEZÚ

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”.

8. Por lo tanto, la motivación de actos administrativos constituye, entre otros aspectos, 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, mediante el cual se reconoce que “[l]os 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 (...)”.
9. A su turno, los artículos 3.4, 6.1, 6.2, y 6.3 señalan respectivamente que, para su validez [e]l acto administrativo debe estar *debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico; [l]a 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; [p]uede 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, [n]o 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).*
10. 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 [e]l texto íntegro del acto administrativo, incluyendo su motivación.
11. Por último, se debe recordar que el artículo 239.4, ubicado en el Capítulo II del Título IV sobre “Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de la administración pública”, señala que serán pasibles de sanción “[l]as autoridades y personal al servicio de las entidades, independientemente de su régimen laboral o contractual, incurrir 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

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
OTDA	
FOJAS	12

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
SALA I	
FOJAS	34



EXP. N.º 04541-2013-PA/TC

LIMA

ANTONIO EFRAÍN PADILLA BENDEZÚ

*que hayan actuado, en caso de: (...) Resolver sin motivación algún asunto sometido a su competencia".*

12. En la Resolución 52643-2007-ONP/DC/ DL 19990 (f. 5), consta que se otorgó al demandante una pensión de jubilación del régimen especial del Decreto Ley 19990, a partir del 2 de setiembre de 1986, reconociéndole 18 años y 6 meses de aportaciones.
13. De otro lado, a través de la Resolución 787-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990 (f. 7), en cumplimiento de la obligación de fiscalización posterior contemplada en el numeral 32.1 de la Ley 27444, el artículo 3, numeral 14, de la Ley 28532, y atendiendo a lo dispuesto en el Decreto Supremo 063-2007-EF, modificatorio del artículo 54 del reglamento del Decreto Ley 19990 (que establece que "[e]n todos los casos que la ONP compruebe que existen indicios razonables de falsedad, adulteración y/o irregularidad en la documentación y/o información a través de la cual se ha reconocido derechos pensionarios, ésta queda facultada para suspender los efectos de los actos administrativos que los sustentan"), la demandada suspendió el pago de la pensión de jubilación del demandante.
14. Esa decisión se tomó en mérito a que, de acuerdo a los Informes Grafotécnicos 006-2008-SAACI/ONP, 007-2008-SAACI y los Informes Técnicos 002-2008-SAACI/ONP, 004-2008-SAACI/ONP y 012-2008-SAACI/ONP, en la asignación de este caso existieron irregularidades como uniprocedencia mecanográfica, diferencias gráficas, temporalidad impropia, temporalidad de firma, falsificación de sello notarial, fotocomposición, inconsistencia en la secuela lógica numérica, inconsistencia de contenido en la información, inconsistencia por incapacidad legal e inconsistencia por temporalidad impropia. Es más, se constata que en los expedientes administrativos de las personas mencionadas en el Anexo 1 (f. 180) existen suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada con el fin de obtener la pensión de jubilación, y se menciona que se obtuvo este resultado al revisar los expedientes de las personas señaladas con la documentación atribuida a empleadores como Negociación Agrícola Cascajal S.A. en el caso de autos.
15. No obstante, se observa del expediente administrativo anexado que no obra ninguno de los informes grafotécnicos ni informes técnicos mencionados en el fundamento anterior. Allí más bien obran el informe grafotécnico 903-2009-SAACI/ONP, de fecha 9 de enero de 2009; y el informe técnico 1204-2008-SAACI/ONP, de fecha 24 de octubre de 2008. Ambos informes fueron emitidos con fecha posterior a la resolución que ordenó la suspensión de la pensión del actor, en los que recién se determina que existen indicios de irregularidad por uniprocedencia mecanográfica en las liquidaciones de beneficios sociales expedidas por Negociación Agrícola



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
OTDA	
FOJAS	13

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
SALA 1	
FOJAS	35



EXP. N.º 04541-2013-PA/TC

LIMA

ANTONIO EFRAÍN PADILLA BENDEZÚ

Caseajal S.A. Asimismo, según los referidos informes, dichos documentos se consideran inconsistentes, pues con ellos se pretende demostrar períodos laborados cuando el solicitante tenía la condición de menor de edad. De otro lado, de las firmas atribuidas a José Almenara Rodríguez en la mencionada liquidación de beneficios sociales se advierte que consignan un estampado de sello con firma atribuido al referido José Almenara Rodríguez el cual figura como fallecido en consulta Reniec. Además, carecen de imagen digitalizada de la firma, lo cual imposibilita un análisis pericial grafotécnico.

6. En tal sentido, la emplazada no ha motivado correctamente la resolución impugnada, pues tal como se ha señalado en los fundamentos precedentes, se declaró la suspensión de la pensión basándose en informes grafotécnicos que no se pueden corroborar, porque no fueron anexados por la ONP. De otro lado, los informes emitidos de manera concreta para el caso del demandante fueron expedidos con posterioridad a la medida de suspensión dictada en perjuicio del actor.

17. En orden a lo indicado, y siguiendo el criterio recaído en la STC 0086-2011-PA/TC (fundamento 6), aplicable *mutatis mutandis* en el presente caso, resulta pertinente afirmar que *"la distribución de la carga de la prueba comporta que la demandada demuestre que se ha configurado la causal de suspensión que le sirve de argumento para sostener su postura en esta litis. Tal exigencia probatoria, sin embargo, no ha sido satisfecha por la demandada, puesto que de los actuados se verifica que no presenta ningún documento que demuestre el hecho en el cual se sustente la suspensión referida; esto es, que el actor haya adulterado documentos para así poder obtener su pensión de jubilación minera"*.

18. En consecuencia, se evidencia que la resolución cuestionada resulta manifiestamente arbitraria, dado que declara la suspensión de un acto administrativo sin mayor sustento, puesto que omite precisar cuáles son y en qué consisten las irregularidades o actos delictivos que se habrían cometido en el procedimiento administrativo del demandante, y cuáles los medios probatorios que los acreditan y justifican la suspensión de la pensión de jubilación.

19. Por tanto, si bien es cierto que los documentos mencionados en el fundamento 13 *supra* aluden a indicios que podrían sustentar la suspensión de la pensión de jubilación del actor, también lo es que dicha documentación no es la que sirvió de base para la expedición de la resolución administrativa que declara dicha suspensión, pues los aludidos informes fueron expedidos con posterioridad a la Resolución 787-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990. En tal sentido, la presentación de esta nueva documentación en este estado del proceso no altera el hecho de que la resolución que declaró la suspensión de la pensión de jubilación del actor se haya





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
OTDA	
FOJAS	14

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
SALA I	
FOJAS	36



EXP. N.º 04541-2013-PA/TC

LIMA

ANTONIO EFRAÍN PADILLA BENDEZÚ

expedido sin la correcta motivación, vulnerando el derecho al debido proceso, pues los informes grafotécnicos que sirvieron de base para la suspensión de la pensión no estaban referidos al caso específico del actor.

20. Es importante señalar que si bien no puede soslayarse el hecho de que han existido numerosos casos de fraude en materia pensionaria, y que la erradicación de dichas malas prácticas es una obligación ineludible por parte de la ONP, en ningún caso las labores de fiscalización pueden menoscabar los derechos fundamentales de los particulares ni los principios básicos sobre los que se cimenta el Estado Constitucional de Derecho, incluso cuando se adviertan conductas con probables vicios de ilicitud, caso en el cual resulta necesario que la solución decretada pondere los bienes constitucionales comprometidos.
21. Así las cosas, consideramos que, aun cuando se ha vulnerado el derecho a la motivación (debido proceso) con la expedición de la Resolución 787-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990, mediante la cual se declara la suspensión de la pensión del recurrente, los efectos del fallo únicamente deben circunscribirse a decretar la nulidad de dicha resolución, a fin de que la ONP motive debidamente su decisión y señale con precisión por qué dicha pensión debe ser suspendida, pero sin que ello conlleve su restitución, pues, como se ha precisado *supra*, existirían indicios de irregularidad en los documentos que sirvieron como base para el otorgamiento de la referida pensión.
22. En consecuencia, al haberse acreditado la vulneración del derecho a la motivación, integrante del derecho al debido proceso, la demanda debe ser estimada.

Por las consideraciones precedentes, a nuestro juicio, corresponde:

Declarar **FUNDADA** la demanda por haberse acreditado la vulneración del derecho al debido proceso. En consecuencia, se debe declarar la nulidad de las Resoluciones 787-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990 y 203-2011-ONP/DSO/DL 19990, a fin de que la entidad demandada emita una nueva resolución debidamente motivada, pero sin que ello conlleve la restitución de la citada pensión.

SS.

MIRANDA CANALES  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

*[Firma manuscrita]*  
*[Firma manuscrita]*  
*[Firma manuscrita]*

Lo que certifico:

OSCAR DÍAZ MUÑOZ  
SECRETARIO RELATOR  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
OTDA	
FOJAS	15

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
SALA I	
FOJAS	37

EXP. N.º 04541-2013-PA/TC

LIMA

ANTONIO EFRAÍN PADILLA BENDEZÚ

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Con el debido respeto de la opinión vertida por mis colegas magistrados, emito el siguiente voto singular al no concordar con los argumentos ni con el fallo de la sentencia en mayoría:

El demandante solicita la nulidad de la Resolución N° 0787-2008-ONPO/DSO.-SI/DL 19990, de fecha 24 de junio de 2008, que suspendió el pago de su pensión de jubilación. La sentencia en mayoría propone estimar la demanda porque los informes técnicos y grafotécnicos que dieron cuenta de irregularidades en la obtención de la pensión de jubilación, fueron emitidos por la ONP en fecha posterior a la emisión de la citada resolución.

Sin embargo, no se ha reparado que el demandante, en la vía administrativa, interpuso recurso de apelación contra la Resolución Administrativa N° 0787-2008-ONPO/DSO.SI/DL 19990, el cual fue desestimada por la ONP mediante Resolución N° 203-2011-ONP/DSO/DL 19990, de fecha 23 de mayo de 2011 (fojas 8-9).

Así, el acto supuestamente lesivo a los derechos constitucionales del demandante es la Resolución N° 203-2011-ONP/DSO/DL 19990, de fecha 23 de mayo de 2011, que agotó la vía administrativa, y no la Resolución N° 0787-2008-ONPO/DSO.SI/DL 19990, de fecha 24 de junio de 2008, como pretende hacerlo creer el demandante.

Aprecio, entonces, que la Resolución N° 203-2011-ONP/DSO/DL 19990, de fecha 23 de mayo de 2011, que convalidó la suspensión de la pensión de jubilación se encuentra debidamente motivada. Y es que el Informe Grafotécnico N° 903-2009-SACI/ONP de fecha 09 de enero de 2009 (fojas 163-166), da cuenta de la existencia de irregularidades en las liquidaciones de beneficios sociales de los empleadores Aurelio Montoya Macedo, María Macedo de Camino, Negociación Agrícola Cascajal S.A., Cooperativa Agraria Producción "La Unión" Ltda. N° 238, entre otros.

Por las consideraciones precedentes, mi voto es porque se declare INFUNDADA la demanda de amparo.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

.....  
OSCAR BLAZ MUÑOZ  
SECRETARIO RELATOR  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
OTDA	
FOJAS	16

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
SALA I	
FOJAS	38



EXP. N.º 04541-2013-PA/TC

LIMA

ANTONIO EFRAIN PADILLA BENDEZÚ

### VOTO DIRIMIENTE DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

Con el debido respeto por la opinión del magistrado Sardón de Taboada, me adhiero a lo resuelto por los magistrados Miranda Canales y Espinosa-Saldaña Barrera, pues también considero que debe declararse fundada la demanda al haberse acreditado la vulneración del derecho al debido proceso del actor, en consecuencia Nulas las Resoluciones 787-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990 y 203-2011-ONP/DSO/DL 19990, a fin de que la demandada emita nueva resolución debidamente motivada, sin que ello conlleve la restitución de la pensión del actor.

S.

LEDESMA NARVÁEZ

Lo que certifico:

OSCAR DÍAZ MUÑOZ  
SECRETARIO RELATOR  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL