



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01922-2013-PA/TC  
ICA  
FIDENCIO RICARDO HERNÁNDEZ  
SIGUAS

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 24 días del mes de junio de 2016, 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 del magistrado Blume Fortini, llamado a componer la discordia suscitada por el voto del magistrado Sardón de Taboada

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Fidencio Ricardo Hernández Siguas contra la resolución de fojas 126, de fecha 25 de febrero de 2013, expedida por la Segunda Sala Civil y de Emergencia de la Corte Superior de Justicia de Ica, que declara 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 2986-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 22 de octubre de 2007, la cual suspendió el pago de su pensión de jubilación, y que, en consecuencia, se restituya la pensión que se le otorgó mediante Resolución 13335-2004-GO/ONP, del 10 de noviembre de 2004, de conformidad con el Decreto Ley 19990. Sostiene que ha cumplido los requisitos necesarios para acceder a una pensión de jubilación, con arreglo al régimen previsional del Decreto Ley 19990, y que, pese a ello, la entidad demandada suspendió el goce de la citada pensión sobre la base de indicios o evidencias de falsificación de documentos, sin haberse acreditado dicha situación. Asimismo, solicita el pago de los devengados, intereses legales, costas y costos procesales.

La emplazada contesta la demanda alegando que se suspendió la pensión del actor por existir evidencias de información y documentación con indicios de falsedad y adulteración, habiendo adquirido la calidad de cosa decidida la resolución administrativa de suspensión.

El Tercer Juzgado Civil de Ica, con fecha 2 de octubre de 2012, declaró fundada la demanda, por estimar que la resolución cuestionada suspendió la pensión del actor sin haberse dispuesto previamente una investigación ni verificación de la situación anómala, lo cual era contrario al principio de razonabilidad.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01922-2013-PA/TC  
ICA  
FIDENCIO RICARDO HERNÁNDEZ  
SIGUAS

La Sala superior competente, revocando la apelada, declaró infundada la demanda por advertir que la suspensión de la pensión del demandante obedeció a la existencia de irregularidades en la documentación que sustentó su derecho.

### FUNDAMENTOS

#### Delimitación del petitorio

1. El recurrente interpone demanda de amparo, solicitando que se declare inaplicable la Resolución 2986-2007-ONP/DP/DL 19990 y que, en consecuencia, se reactive su pensión de jubilación.
2. Evaluada la pretensión planteada, según lo dispuesto por el fundamento 107 de la Sentencia 00050-2004-AI/TC y otros acumulados, debe recordarse 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 por reiterada jurisprudencia de este Tribunal.
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, cabe concluir que aquellas limitaciones o restricciones temporales o permanentes a su ejercicio han de estar debidamente sustentadas, a efectos de evitar arbitrariedades en la intervención de este derecho.
4. De lo expuesto se puede concluir que en el caso concreto la alegada afectación del derecho al debido proceso subsume al derecho a la pensión, por lo que corresponde ingresar en el fondo de la controversia.

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

#### Argumentos del demandante

5. Sostiene que sin motivo legal alguno, y con base en simples suposiciones, se procedió a suspender su pensión de jubilación, pues nunca se sustentó la supuesta adulteración de documentos.

#### Argumentos de la demandada



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01922-2013-PA/TC

ICA

FIDENCIO RICARDO HERNÁNDEZ

SIGUAS

6. Alega que la resolución cuestionada fue expedida con arreglo a ley, en virtud de dispositivos legales que enmarcan la legalidad del acto administrativo, como son los artículos IV acápite 1.16 y 32.1 de la Ley 27444.

### Consideraciones del Tribunal Constitucional

7. Cuando la causa de suspensión del pago de la pensión estuviera referida a documentos que sustentan aportaciones al régimen del Decreto Ley 19990, 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.
8. A este respecto, el artículo 32.3 de la Ley 27444 expresa que “En caso de comprobar fraude o falsedad en la declaración, información o en la documentación presentada por el administrado, la entidad considerará no satisfecha la exigencia respectiva para todos sus efectos [...]”, debiendo iniciarse el trámite correspondiente para la declaración de su nulidad y determinación de las responsabilidades correspondientes.
9. 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 ilógico aceptar 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 su nulidad.
10. Así, en materia previsional se deberá proceder a suspender el pago de las pensiones obtenidas fraudulentamente, pues su continuación supondría poner en riesgo el equilibrio económico del Sistema Nacional de Pensiones y el incumplimiento de la obligación de velar por la intangibilidad de los fondos de la seguridad social. Ello sin dejar de recordar que, conforme a las normas que regulan el Procedimiento Administrativo General que se ha referido, procederá a condición de que la ONP compruebe la ilegalidad de la documentación presentada por el pensionista, luego de lo cual asume la carga de realizar las acciones tendentes a declarar la nulidad de la resolución administrativa que reconoció un derecho fundado en documentos fraudulentos.
11. 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 necesarias, con relación a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01922-2013-PA/TC

ICA

FIDENCIO RICARDO HERNÁNDEZ  
SIGUAS

los derechos pensionarios en los sistemas a su cargo, para garantizar su otorgamiento conforme a ley. A su vez, el artículo 32.1 de la Ley 27444 establece que, por la fiscalización posterior, la entidad ante la que se realiza un procedimiento de aprobación automática o evaluación previa queda obligada a verificar de oficio, mediante el sistema de muestreo, la autenticidad de las declaraciones, de los documentos, de las informaciones y de las traducciones proporcionadas por el administrado. Por tanto, la ONP está obligada a investigar debidamente en caso 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.

12. 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. Y ello es así porque la motivación de los actos administrativos, más aún de aquellos que extinguen o modifican una relación jurídica previsional (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 decisión y poder efectuar el control constitucional de su actuación.
13. Asimismo, es conveniente mencionar que el artículo 2 del Decreto Supremo 092-2012-EF, reglamento de la Ley 29711, señala que la ONP, en todos los casos “que 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 32 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General”.
14. En el caso de autos, mediante la Resolución 13335-2004-GO/ONP, del 10 de noviembre de 2004 (folio 3), se le otorgó pensión de jubilación al actor, a partir del 6 de noviembre de 2004, reconociéndole 21 años y 10 meses de aportaciones, mientras que por Resolución 2986-2007-ONP/DP/DL 19990 (folio 5), rectificadora mediante Resolución 3475-2007-ONP/DP/DL 19990 (folio 244 del expediente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01922-2013-PA/TC

ICA

FIDENCIO RICARDO HERNÁNDEZ

SIGUAS

administrativo), la ONP suspendió el pago a partir de noviembre de 2007.

15. La Administración sustenta la Resolución 2986-2007-ONP/DP/DL 19990 en la aplicación del privilegio de controles posteriores contemplado en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley 27444 y de la fiscalización posterior consignada en el artículo 32.1. de la misma ley, indicando que en el Informe 309-2007-GO.DC/ONP la División de Calificaciones de la Gerencia de Operaciones ha comunicado que de las investigaciones y verificaciones realizadas en los expedientes administrativos de las personas mencionadas en el Anexo 1 (folio 240 del expediente administrativo) se ha podido concluir que existen suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada con el fin de obtener pensión de jubilación. Agrega que al existir información y/o documentación con indicios de falsedad o adulteración se viene causando un perjuicio a los recursos económicos del Sistema Nacional de Pensiones. El mismo argumento ha sido utilizado por la ONP al resolver el recurso de apelación interpuesto contra la precitada resolución conforme se advierte de la Resolución 8422-2007-GO/ONP (folio 229 del expediente administrativo) que declaró infundado el medio impugnatorio.

16. Por consiguiente, la motivación de la cuestionada resolución resulta genérica e imprecisa, pues aun cuando se sustenta en un informe técnico, en este no se identifican los documentos que el actor habría presentado y que contendrían las supuestas irregularidades que ocasionaron la suspensión de su pensión de jubilación.

17. En orden a lo indicado, y siguiendo el criterio recaído en la Sentencia 0086-2011-PA/TC (fundamento 6), aplicable *mutatis mutandi* 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 puntualmente 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 sustento alguno, puesto que omite precisar cuáles son y en qué consisten las irregularidades de la documentación presentada en el procedimiento administrativo seguido por el demandante y cuáles los medios probatorios que los



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01922-2013-PA/TC

ICA

FIDENCIO RICARDO HERNÁNDEZ

SIGUAS

acreditan.

19. Es de hacer notar que del Expediente administrativo 01800040304, que contiene el Informe de Fiscalización de fecha 16 de enero de 2012, suscrito por Ricardo Medina Quispe (f. 257), y el Informe Grafotécnico 1738-2011-DSO.SI/ONP, de fecha 11 de diciembre de 2011, suscrito por Betty Antonieta Bringas Alfaro (f. 248 del expediente administrativo), se concluye que la liquidación de beneficios sociales atribuida al empleador E. Sánchez Vda. de Kong – Salón Víctor presenta anacronismo al haberse determinado que ha sido elaborada con fecha posterior a su emisión. Por otro lado, y de la comparación entre la liquidación de Negociación Barnechea S.A. y otros documentos presentados por el actor se observa identidad mecanográfica, al haber sido ejecutados con una misma máquina de escribir. En consecuencia, revisten la calidad de irregulares.
20. Si bien los documentos mencionados en el fundamento precedente sustentarían la suspensión de la pensión de jubilación del actor, dicha documentación no sirvió de base para la expedición de la resolución administrativa que declara dicha suspensión, pues los aludidos documentos a que se hace alusión fueron expedidos con posterioridad a la expedición de la Resolución 2986-2007-ONP/DP/DL 19990. Por lo tanto, 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 como se ha precisado, el Informe 309-2007-GO.DC, que sirvió de base para la suspensión de la pensión, no estaba referido al caso específico del actor.
21. 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 cimienta el Estado constitucional. Ello ocurre incluso cuando se adviertan conductas con probables vicios de ilicitud, en cuyo caso resulta necesario que la solución decretada pondere los bienes constitucionales comprometidos.
22. Así las cosas, esta Sala considera que aun cuando se ha vulnerado el derecho a la motivación (debido proceso) con la expedición de las Resoluciones 2986-2007-ONP/DP/DL 19990 y 8422-2007-GO/ONP, mediante las cuales se declara la suspensión de la pensión del actor y se desestima el recurso de apelación,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01922-2013-PA/TC  
ICA  
FIDENCIO RICARDO HERNÁNDEZ  
SIGUAS

respectivamente, los efectos del presente fallo únicamente deben circunscribirse a declarar la nulidad de dichas resoluciones. Ello a fin de que la ONP motive debidamente su decisión y señale con precisión las razones por las que dicha pensión debe ser suspendida, pero sin que aquello conlleve su restitución, pues — como se ha precisado— existirían indicios de irregularidad en los documentos que sirvieron de base para el otorgamiento de la pensión.

23. En consecuencia, habiéndose acreditado la vulneración del derecho a la motivación, integrante del derecho al debido proceso y del derecho a la pensión, corresponde declarar fundada la demanda.

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 de los derechos al debido proceso y a la pensión. En consecuencia, **NULAS** las Resoluciones 2986-2007-ONP/DP/DL 19990 y 8422-2007-GO/ONP y ordena que la entidad demandada emita una nueva resolución debidamente motivada, pero sin que ello conlleve la restitución de la pensión.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES  
BLUME FORTINI  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

**Lo que certifico:**

JANET OTÁROLA SANTILLANA  
Secretaria Relatora  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01922-2013-PA/TC  
ICA  
FIDENCIO RICARDO HERNÁNDEZ SI-  
GUAS

### 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:

La ONP mediante Resolución de Gerencia de Operaciones N° 6019-2007-GO/ONP de fecha 17 de octubre de 2007 inició el procedimiento de fiscalización del expediente que correspondía al recurrente (ítem 82 del Anexo N° 01), toda vez que los expedientes relacionados con los empleadores Negociación Barnechea, entre otros, presentaban indicios razonables de irregularidad, lo cual fue ratificado con el Informe Grafotécnico N° A011-2007-GO.CD.ACI/ONP.

Corroborada tal irregularidad, la ONP expidió la Resolución N° 02986-2007-ONP/DP/DL 19990 (fojas 5), de fecha 22 de octubre de 2007, decretando la suspensión del pago de la pensión de jubilación del recurrente, decisión que la encuentro debidamente motivada.

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

S.

**SARDÓN DE TABOADA**

**Lo que certifico:**

.....  
**JANET OTÁROLA SANTILLANA**  
Secretaria Relatora  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL