



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01977-2021-PA/TC
LA LIBERTAD
ABSALÓN CUBAS FUENTES

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 2 días del mes de setiembre de 2022, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Monteagudo Valdez, Pacheco Zerga y Ochoa Cardich, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Absalón Cubas Fuentes contra la resolución, de fecha 16 de setiembre de 2020¹, expedida por la Sala Mixta Permanente – Sede Trujillo de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, que declaró infundada la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente interpone demanda de amparo² contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) con la finalidad de que se deje sin efecto la Resolución 317-2016-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 18 de marzo de 2016, que suspendió su pensión de jubilación del Decreto Ley 19990; y que, en consecuencia, se ordene a la emplazada la restitución de dicha pensión. Asimismo, solicita el pago de las pensiones devengadas y los intereses legales correspondientes.

La emplazada contesta la demanda³ y manifiesta que, de conformidad con el principio de privilegio de controles posteriores, está facultada a verificar la veracidad de la información presentada; así, mediante el respectivo proceso de fiscalización, emitió la Resolución 317-2016-ONP/DPR.IF/DL 19990, a través de la cual decidió suspender el pago de la pensión del actor, toda vez que se comprobó la falsedad del vínculo laboral con los exempleadores Celso Nazario Vértiz Arroyo y María Eugenia Linares Vda. de Ulffe, y que, por tanto, el acto administrativo de suspensión del pago de la pensión del actor se encuentra válidamente motivado.

El Juzgado Civil Transitorio de San Pedro de Lloc, con fecha 31 de julio de 2019⁴, declaró infundada la demanda, por considerar que la resolución administrativa cuestionada no resulta lesiva al derecho fundamental del accionante, pues no ha incurrido en causal que justifique su nulidad; además, el

¹ Fojas 289

² Fojas 63

³ Fojas 170

⁴ Fojas 200



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01977-2021-PA/TC
LA LIBERTAD
ABSALÓN CUBAS FUENTES

actor no ha cuestionado, en la vía administrativa ni en la judicial, los informes de verificación y los informes grafotécnicos en virtud de los cuales se decidió la suspensión del pago de su pensión.

La Sala Superior confirma la apelada por similares consideraciones.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. En el presente caso, la pretensión tiene por objeto la restitución de la pensión de jubilación del demandante, la cual fue suspendida mediante Resolución 317-2016-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 18 de marzo de 2016.
2. Teniendo en cuenta que la pensión como derecho fundamental, por su naturaleza, requiere de regulación legal para establecer las condiciones necesarias para su goce, debe concluirse que aquellas limitaciones o restricciones temporales o permanentes a su ejercicio han de estar debidamente sustentadas, a efectos de evitar arbitrariedades en la intervención de este derecho.

Análisis de la controversia

Sobre la motivación de los actos administrativos

3. El Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de expresar su posición respecto a la motivación de los actos administrativos, al considerar que:

[...] 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.

El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico-administrativo, y es objeto central de control integral



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01977-2021-PA/TC
LA LIBERTAD
ABSALÓN CUBAS FUENTES

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 [*Cfr.* Expediente 0091-2005-PA/TC].

4. Adicionalmente, se ha determinado en la sentencia emitida en el Expediente 08495-2006-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 al amparo de qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente, exponer en forma sucinta –pero suficiente– las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada.

5. Por tanto, la motivación de los actos administrativos constituye una garantía constitucional del administrado que busca evitar la arbitrariedad de la Administración al emitir actos administrativos. En ese sentido, el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo 004-2019-JUS, en el artículo IV, numeral 1.2 del Título Preliminar establece que el debido procedimiento es uno de los principios del procedimiento administrativo, según el cual se reconoce que:

Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01977-2021-PA/TC
LA LIBERTAD
ABSALÓN CUBAS FUENTES

motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

6. A su turno, el artículo 3.4 establece que es uno de los requisitos de validez de los actos administrativos la motivación, en tal sentido “el acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico”. Por su parte, el artículo 6 refiere lo siguiente sobre el deber de motivación:

6.1 La motivación debe 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.

6.2 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. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.

6.3 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.

7. Por último, se debe recordar que en el artículo 261.1, ubicado en el Capítulo II del Título V sobre Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de la administración pública, se señala sobre las faltas administrativas que:

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:

4. Resolver sin motivación algún asunto sometido a su competencia.

Sobre la suspensión de pensiones

8. Ahora bien, cuando la causa de suspensión del pago de la pensión estuviera referida a documentos que sustentan aportaciones al Sistema



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01977-2021-PA/TC
LA LIBERTAD
ABSALÓN CUBAS FUENTES

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.

9. En este sentido, el artículo 34.3 del TUO 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 [...]”, para lo cual se deberá iniciar el trámite correspondiente para la declaración de su nulidad y la determinación de las responsabilidades correspondientes.
10. De forma previa a la declaración de nulidad del acto administrativo, corresponde suspender sus efectos, pues lo contrario sería aceptar que pese a comprobar la existencia de algún ilícito o fraude en la obtención de un derecho, la Administración se encuentre obligada a mantenerlo hasta que se declare su nulidad.
11. Así, en materia previsional, se deberá suspender el pago de las pensiones obtenidas fraudulentamente, pues 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 recordar que, conforme a las normas que regulan el procedimiento administrativo general a que se ha hecho referencia, procederá a condición de que la ONP compruebe la ilegalidad de la documentación presentada por el pensionista, luego de lo cual asume la carga de realizar las acciones tendientes a declarar la nulidad de la resolución administrativa que reconoció un derecho fundado en documentos fraudulentos.
12. Cabe señalar que, a tenor del artículo 3.14 de la Ley 28532, que establece la reestructuración integral de la Oficina de Normalización Previsional, la ONP tiene la obligación de efectuar las acciones de fiscalización necesarias con relación a los derechos pensionarios en los sistemas a su cargo, para garantizar su otorgamiento conforme a ley. A su vez, el artículo 34.1 del TUO de la Ley 27444 establece que “por la fiscalización posterior la entidad ante la que es realizado un procedimiento de aprobación automática, evaluación previa (...); queda obligada a verificar de oficio mediante el sistema del muestreo, la autenticidad de las declaraciones, de los documentos, de las informaciones y de las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01977-2021-PA/TC
LA LIBERTAD
ABSALÓN CUBAS FUENTES

traducciones proporcionadas por el administrado”. Por tanto, la ONP está obligada a investigar debidamente, en caso encuentre indicios razonables de acceso ilegal a la prestación pensionaria, a fin de determinar o comprobar si efectivamente existió fraude para acceder a esta e iniciar las acciones legales correspondientes.

13. Siendo así, si la ONP decide suspender el pago de la pensión, la resolución administrativa que al efecto se expida debe establecer certeramente que uno o más documentos que sustentan el derecho a la pensión son fraudulentos o contienen datos inexactos que desvirtúan el cumplimiento de los requisitos legales para acceder a la pensión de jubilación; además, y en vista de la gravedad de la medida, toda vez que deja sin sustento económico al pensionista, debe cumplirse la obligación de fundamentar debida y suficientemente la decisión, dado que carecerá de validez en el 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 efectuar el control constitucional de su actuación.

Sobre el caso concreto

14. Mediante la Resolución 77102-2006-ONP/DC/DL 19990, de fecha 7 de agosto de 2006⁵, la ONP otorgó al recurrente pensión de jubilación al amparo del Decreto Ley 19990, al haber acreditado 25 años y 9 meses de aportaciones.
15. Por otra parte, a través de la Resolución 317-2016-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 18 de marzo de 2016⁶, en cumplimiento del deber de fiscalización posterior, la demandada suspendió el pago de la pensión de jubilación del demandante a partir de mayo de 2015, motivando expresamente la resolución sobre la base de los siguientes informes grafotécnicos:

⁵ Fojas 6

⁶ Fojas 2



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01977-2021-PA/TC
LA LIBERTAD
ABSALÓN CUBAS FUENTES

- i. En el Informe Grafotécnico P9001237779/SI.LP 0614, de fecha 9 de junio de 2014⁷, se concluyó que la documentación presentada por el actor para acreditar su vínculo laboral con el empleador Carlos Nazario Vertiz Arroyo y que sirvió de sustento para otorgar la pensión del Decreto Ley 19990, es fraudulenta, pues en el proceso de verificación llevado a cabo en la referida empresa se comprobó que el libro de planillas de salarios es un documento adulterado, toda vez que los registros de los trabajadores, entre los que figura el actor, que obran desde el 8 de enero de 1968 al 31 de diciembre de 1975, han sido adicionados fraudulentamente al haberse utilizado espacios en blanco y llenados con textos manuscritos y en forma inmediata, y ejecutados por un solo puño gráfico.
 - ii. En el Informe Grafotécnico P9001226783/DI-LP 0214, del 5 de febrero de 2014⁸, se concluyó que la documentación presentada por el actor para acreditar su vínculo laboral con la empleadora María Eugenia Linares viuda de Ulffe es fraudulenta, ya que de la comparación de la firma a nombre de Juan Guillermo Zarzosa Ángeles trazada en la apertura del libro de planillas de salarios con las obrantes en los archivos del Reniec y la ONPE se comprueba que difieren denotando características propias de las imitaciones de tipo servil; asimismo, del análisis documentoscópico se puede determinar que el estado físico que presenta el libro analizado no es compatible con un documento con la antigüedad de 40 años aproximadamente; además, se advierte incompatibilidad en la fecha de apertura, evidenciando fraude temporal. De igual manera, se visualiza en la parte inferior izquierda un estampado de sello, en el cual se lee "IPSS" (Instituto Peruano de Seguridad Social) con fecha de revisado 5 de septiembre de 1975, siendo que el IPSS fue creado el 16 de julio de 1980, lo cual constituye anacronismo normativo.
16. En tal sentido, este Colegiado considera que los precitados documentos (informes grafotécnicos que manifiestan la utilización de documentos adulterados) son suficientes para comprobar la adecuada motivación de la resolución cuestionada, que sustenta la suspensión en las irregularidades encontradas en los documentos que sirvieron de base para efectuar el otorgamiento del derecho pensionario.

⁷ Fojas 214 a 220 del expediente administrativo

⁸ Fojas 236 a 246 del expediente administrativo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01977-2021-PA/TC
LA LIBERTAD
ABSALÓN CUBAS FUENTES

17. Asimismo, obra en autos la Resolución 2130-2016-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 28 de abril de 2016⁹, que indica que el actor el 6 de abril de 2016 presentó un escrito considerado como recurso de apelación contra la resolución que suspendió el pago de su pensión, declarando infundado dicho recurso.
18. Por lo expuesto, este Tribunal declara que en el presente caso no se vulneró el derecho al debido proceso administrativo reconocido en el artículo 139, inciso 3 de la Constitución. En consecuencia, al encontrarse la resolución administrativa de suspensión de pensión bien motivada, no se trasgredió el derecho fundamental a la pensión, reconocido en el artículo 11 de la Constitución.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MONTEAGUDO VALDEZ
PACHECO ZERGA
OCHOA CARDICH

PONENTE PACHECO ZERGA

⁹ Fojas 194