



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05828-2008-PA/TC

LIMA

CARMEN HERNÁNDEZ GARCÍA

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 11 días del mes de octubre de 2010, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Mesía Ramírez, Álvarez Miranda y Urviola Hani, pronuncia la siguiente sentencia, con el voto en mayoría de los magistrados Mesía Ramírez y Urviola Hani; el voto singular del magistrado Álvarez Miranda; y el voto dirimente del magistrado Eto Cruz, que se agregan.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Carmen Hernández García contra la sentencia expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 100, su fecha 7 de agosto de 2008, que declara improcedente la demanda de amparo de autos.

### ANTECEDENTES

La recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), solicitando que se declare inaplicable la Resolución 2984-2007-ONP/DC/DL 19990, de fecha 22 de octubre de 2007, y que, en consecuencia, se restituya el pago de la pensión que se le otorgó mediante Resolución 67335-2005-ONP/DC/DL 19990, de fecha 3 de agosto de 2005, con abono de los devengados correspondientes.

La emplazada contesta la demanda señalando que en ejercicio de su facultad de fiscalización posterior, se determinó que en el caso de la actora existen indicios de adulteración de los documentos que sustentaron el otorgamiento de la pensión de jubilación que reclama.

El Vigésimo Primer Juzgado Civil de Lima, con fecha 30 de abril de 2008, declara fundada la demanda, sosteniendo que en la resolución que dispone la suspensión de la pensión de la actora, la emplazada no ha precisado los indicios de la irregularidad aludida, limitando de esta manera su derecho a cuestionar dicho acto administrativo.

La Sala Superior competente, revocando la apelada, declara improcedente la demanda, estimando que la pretensión de la recurrente está sujeta a controversia compleja, por lo que es necesario recurrir a un proceso que cuente con etapa probatoria.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05828-2008-PA/TC

LIMA

CARMEN HERNÁNDEZ GARCÍA

### FUNDAMENTOS

#### Procedencia de la demanda

1. De acuerdo con lo dispuesto por el fundamento 107 de la STC 00050-2004-PI/TC y otros acumulados, el derecho a no ser privado arbitrariamente de la pensión se constituye como un elemento del contenido esencial de este derecho, el cual encuentra protección a través del proceso de amparo de acuerdo a los supuestos de procedencia establecidos en el fundamento 37 de la STC 01417-2005-PA/TC.
2. Teniendo en cuenta que la pensión como derecho fundamental, por su naturaleza, requiere de regulación legal para establecer las condiciones que resultan necesarias para su goce; se concluye que aquellas limitaciones o restricciones temporales o permanentes a su ejercicio deben encontrar debido sustento legal, así como una argumentación suficiente y razonable, para efectos de evitar la arbitrariedad en la intervención de este derecho.

#### Delimitación del petitorio

3. La pretensión de la demandante se encuentra dirigida a obtener la reactivación de su pensión de jubilación cuestionando la resolución que declara la suspensión del pago, por lo que consideramos que corresponde efectuar la evaluación del caso concreto en atención a lo antes precitado, considerando además que la titularidad del derecho invocado debe estar suficientemente acreditada para que sea posible emitir un pronunciamiento de mérito.

#### Análisis de la controversia

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

#### La motivación de los actos administrativos

5. El Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de expresar su posición respecto a la motivación de los actos administrativos, 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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05828-2008-PA/TC

LIMA

CARMEN HERNÁNDEZ GARCÍA

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”.

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”.

6. 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, 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 éste, 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.*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05828-2008-PA/TC

LIMA

CARMEN HERNÁNDEZ GARCÍA

7. 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).*
8. 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.*
9. Por último, 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.*

#### **Suspensión de las pensiones de jubilación**

10. Cuando la causa de suspensión del pago de la pensión estuviera referida a documentos que sustentan aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), la Administración deberá respetar las normas que regulan el Procedimiento Administrativo General, para ejercer la facultad de fiscalización posterior, y de ser el caso, su cuestionamiento de validez.
11. 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*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05828-2008-PA/TC

LIMA

CARMEN HERNÁNDEZ GARCÍA

*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.

12. Obviamente, la consecuencia inmediata y lógica, previa a la declaración de nulidad del acto administrativo, es la suspensión de sus efectos, dado que lo contrario sería aceptar que pese a comprobar la existencia de ilícito o fraude en la obtención de un derecho, la Administración se encuentra obligada a mantenerlo mientras se obtenga la nulidad.
13. 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 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.
14. Es en este sentido que este Tribunal se ha pronunciado en la STC 1254-2004-PA/TC, cuando sostuvo que: *"la alegación de poseer derechos adquiridos presupone que estos hayan sido obtenidos conforme a ley, toda vez que el error no genera derechos; por consiguiente, cualquier otra opinión vertida con anterioridad en que se haya estimado la prevalencia de la cosa decidida, sobre el derecho legalmente adquirido, queda sustituida por los fundamentos precedentes"*.
15. Cabe señalar que el artículo 3.14) de la Ley 28532 ha establecido, como obligación de la ONP, la facultad de efectuar acciones de fiscalización necesaria, con relación a los derechos pensionarios en los sistemas a su cargo, **para garantizar su otorgamiento conforme a ley**. A su vez el artículo 32.1 de la Ley 27444, establece 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 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 encuentre indicios razonables de acceso ilegal a la prestación pensionaria, a fin de determinar o comprobar si, efectivamente, existió fraude para acceder a ésta, e iniciar las acciones legales correspondientes.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05828-2008-PA/TC

LIMA

CARMEN HERNÁNDEZ GARCÍA

16. 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 tienen 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 caso 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.

### Análisis del caso

17. Mediante Resolución 67335-2005-ONP/DC/DL 19990 (f. 3), se otorgó a la demandante pensión de jubilación conforme al Decreto Ley 19990, al haber acreditado 26 años completos de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones.
18. De otro lado, a través de la Resolución 2984-2007-ONP/DC/DL 19990 (f. 9), en cumplimiento de la obligación de fiscalización posterior contemplada en el artículo 32.1 de la Ley 27444, artículo 3, numeral 14 de la Ley 28532, y atendiendo a lo dispuesto en el Decreto Supremo 063-2007-EF<sup>1</sup>, modificatorio del artículo 54 del reglamento del Decreto Ley 19990, la demandada suspendió el pago de la pensión de jubilación de la demandante al considerar que “existen suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada con el fin de obtener la pensión de jubilación”.
19. Tal como se advierte, la emplazada no ha motivado de manera suficiente la resolución impugnada, pues no ha precisado las razones concretas por las cuales suspende la pensión de jubilación de la actora, limitándose a invocar argumentos genéricos como la existencia de “indicios” de adulteración o falsificación de los documentos presentados para obtener la pensión de jubilación, vulnerándose de esta

<sup>1</sup> 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.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05828-2008-PA/TC

LIMA

CARMEN HERNÁNDEZ GARCÍA

manera el derecho a la motivación de los actos administrativos.

20. En tal sentido, en el presente caso se evidencia que la resolución cuestionada resulta en sí misma arbitraria, al basarse en meros indicios para decretar la suspensión de la pensión de la actora, pues desde la suspensión de la pensión hasta la fecha no se ha acreditado la falsedad o adulteración de los documentos que hicieron viable el otorgamiento de la pensión de la demandante.
21. Consecuentemente, se ha acreditado la vulneración de los derechos a la motivación de las resoluciones administrativas y a la pensión.

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

### HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda al haberse acreditado la vulneración de los derechos a la pensión y a la motivación de las resoluciones administrativas; en consecuencia, **NULA** la Resolución 2984-2007-ONP/DC/DL 19990.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, ordena a la emplazada que cumpla con restituir el pago de las prestaciones pensionarias de la demandante, suspendidas desde 2007, conforme a los fundamentos de la presente, disponiéndose el abono de los reintegros, los intereses legales y los costos procesales.
3. **EXHORTAR** a la ONP a investigar en un plazo razonable los casos en que existan indicios de adulteración de documentos, a fin de determinar fehacientemente si existió fraude en el acceso a la pensión.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MESÍA RAMÍREZ  
ETO CRUZ  
URVIOLA HANI**

**Lo que certifico:**

VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS  
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05828-2008-PA/TC

LIMA

CARMEN HERNÁNDEZ GARCÍA

## VOTO DE LOS MAGISTRADOS MESÍA RAMÍREZ Y URVIOLA HANI

Visto el recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Carmen Hernández García contra la sentencia expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 100, su fecha 7 de agosto de 2008, que declara improcedente la demanda de amparo de autos.

### ANTECEDENTES

La recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), solicitando que se declare inaplicable la Resolución 2984-2007-ONP/DC/DL 19990, de fecha 22 de octubre de 2007, y que, en consecuencia, se restituya el pago de la pensión que se le otorgó mediante Resolución 67335-2005-ONP/DC/DL 19990, de fecha 3 de agosto de 2005, con abono de los devengados correspondientes.

La emplazada contesta la demanda señalando que en ejercicio de su facultad de fiscalización posterior, se determinó que en el caso de la actora existen indicios de adulteración de los documentos que sustentaron el otorgamiento de la pensión de jubilación que reclama.

El Vigésimo Primer Juzgado Civil de Lima, con fecha 30 de abril de 2008, declara fundada la demanda, sosteniendo que en la resolución que dispone la suspensión de la pensión de la actora, la emplazada no ha precisado los indicios de la irregularidad aludida, limitando de esta manera su derecho a cuestionar dicho acto administrativo.

La Sala Superior competente, revocando la apelada, declara improcedente la demanda, estimando que la pretensión de la recurrente está sujeta a controversia compleja, por lo que es necesario recurrir a un proceso que cuente con etapa probatoria.

### FUNDAMENTOS

#### Procedencia de la demanda

1. De acuerdo con lo dispuesto por el fundamento 107 de la STC 00050-2004-PI/TC y otros acumulados, el derecho a no ser privado arbitrariamente de la pensión se constituye como un elemento del contenido esencial de este derecho, el cual encuentra protección a través del proceso de amparo de acuerdo a los supuestos de procedencia establecidos en el fundamento 37 de la STC 01417-2005-PA/TC.





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05828-2008-PA/TC

LIMA

CARMEN HERNÁNDEZ GARCÍA

2. Teniendo en cuenta que la pensión como derecho fundamental, por su naturaleza, requiere de regulación legal para establecer las condiciones que resultan necesarias para su goce; se concluye que aquellas limitaciones o restricciones temporales o permanentes a su ejercicio deben encontrar debido sustento legal, así como una argumentación suficiente y razonable, para efectos de evitar la arbitrariedad en la intervención de este derecho.

### **Delimitación del petitorio**

3. La pretensión de la demandante se encuentra dirigida a obtener la reactivación de su pensión de jubilación cuestionando la resolución que declara la suspensión del pago, por lo que consideramos que corresponde efectuar la evaluación del caso concreto en atención a lo antes precitado, considerando además que la titularidad del derecho invocado debe estar suficientemente acreditada para que sea posible emitir un pronunciamiento de mérito.

### **Análisis de la controversia**

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

### **La motivación de los actos administrativos**

5. El Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de expresar su posición respecto a la motivación de los actos administrativos, 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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05828-2008-PA/TC

LIMA

CARMEN HERNÁNDEZ GARCÍA

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”.

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”.

6. 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, 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 éste, 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.*
7. 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*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05828-2008-PA/TC

LIMA

CARMEN HERNÁNDEZ GARCÍA

*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).*

8. 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.*
9. Por último, 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, 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 que hayan actuado, en caso de: (...) Resolver sin motivación algún asunto sometido a su competencia.*

### **Suspensión de las pensiones de jubilación**

10. Cuando la causa de suspensión del pago de la pensión estuviera referida a documentos que sustentan aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), la Administración deberá respetar las normas que regulan el Procedimiento Administrativo General, para ejercer la facultad de fiscalización posterior, y de ser el caso, su cuestionamiento de validez.
11. 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.
12. Obviamente, la consecuencia inmediata y lógica, previa a la declaración de nulidad del acto administrativo, es la suspensión de sus efectos, dado que lo contrario sería aceptar que pese a comprobar la existencia de ilícito o fraude en la obtención de un derecho, la Administración se encuentra obligada a mantenerlo mientras se obtenga la nulidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05828-2008-PA/TC

LIMA

CARMEN HERNÁNDEZ GARCÍA

13. 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 hemos 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 tendientes a declarar la nulidad de la resolución administrativa que reconoció un derecho fundado en documentos fraudulentos.
14. Es en este sentido que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en la STC 1254-2004-PA/TC, cuando sostuvo que: *“la alegación de poseer derechos adquiridos presupone que estos hayan sido obtenidos conforme a ley, toda vez que el error no genera derechos; por consiguiente, cualquier otra opinión vertida con anterioridad en que se haya estimado la prevalencia de la cosa decidida, sobre el derecho legalmente adquirido, queda sustituida por los fundamentos precedentes”*.
15. Cabe señalar que el artículo 3.14) de la Ley 28532 ha establecido, como obligación de la ONP, la facultad de efectuar acciones de fiscalización necesaria, con relación a los derechos pensionarios en los sistemas a su cargo, **para garantizar su otorgamiento conforme a ley**. A su vez el artículo 32.1 de la Ley 27444, establece 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 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 encuentre indicios razonables de acceso ilegal a la prestación pensionaria, a fin de determinar o comprobar si, efectivamente, existió fraude para acceder a ésta, e iniciar las acciones legales correspondientes.
16. 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 tienen 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 caso 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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05828-2008-PA/TC

LIMA

CARMEN HERNÁNDEZ GARCÍA

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.

### Análisis del caso

17. Mediante Resolución 67335-2005-ONP/DC/DL 19990 (f. 3), se otorgó a la demandante pensión de jubilación conforme al Decreto Ley 19990, al haber acreditado 26 años completos de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones.
18. De otro lado, a través de la Resolución 2984-2007-ONP/DC/DL 19990 (f. 9), en cumplimiento de la obligación de fiscalización posterior contemplada en el artículo 32.1 de la Ley 27444, artículo 3, numeral 14 de la Ley 28532, y atendiendo a lo dispuesto en el Decreto Supremo 063-2007-EF<sup>1</sup>, modificatorio del artículo 54 del reglamento del Decreto Ley 19990, la demandada suspendió el pago de la pensión de jubilación de la demandante al considerar que “existen suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada con el fin de obtener la pensión de jubilación”.
19. Tal como se advierte, la emplazada no ha motivado de manera suficiente la resolución impugnada, pues no ha precisado las razones concretas por las cuales suspende la pensión de jubilación de la actora, limitándose a invocar argumentos genéricos como la existencia de “indicios” de adulteración o falsificación de los documentos presentados para obtener la pensión de jubilación, vulnerándose de esta manera el derecho a la motivación de los actos administrativos.
20. En tal sentido, estimamos que en el presente caso se evidencia que la resolución cuestionada resulta en sí misma arbitraria, al basarse en meros indicios para decretar la suspensión de la pensión de la actora, pues desde la suspensión de la pensión hasta la fecha no se ha acreditado la falsedad o adulteración de los documentos que hicieron viable el otorgamiento de la pensión de la demandante.
21. Consecuentemente, consideramos que se ha acreditado la vulneración de los derechos a la motivación de las resoluciones administrativas y a la pensión.

<sup>1</sup> 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.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**



EXP. N.º 05828-2008-PA/TC

LIMA

CARMEN HERNÁNDEZ GARCÍA

Por estas razones nuestro voto es por:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda al haberse acreditado la vulneración de los derechos a la pensión y a la motivación de las resoluciones administrativas; en consecuencia, **NULA** la Resolución 2984-2007-ONP/DC/DL 19990.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, ordena a la emplazada que cumpla con restituir el pago de las prestaciones pensionarias de la demandante, suspendidas desde 2007, conforme a los fundamentos de la presente, disponiéndose el abono de los reintegros, los intereses legales y los costos procesales.
3. **EXHORTAR** a la ONP a investigar en un plazo razonable los casos en que existan indicios de adulteración de documentos, a fin de determinar fehacientemente si existió fraude en el acceso a la pensión.

Sres.

**MESÍA RAMÍREZ  
URVIOLA HANI**

**Lo que certifico:**

VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CÁRDENAS  
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05828-2008-PA/TC  
LIMA  
CARMEN HERNÁNDEZ GARCÍA

### VOTO DEL MAGISTRADO ETO CRUZ

Me adhiero a lo resuelto por los magistrados Mesía Ramírez y Urviola Hani en el sentido de declarar **FUNDADA** la demanda de amparo interpuesta por Carmen Hernández García, por los siguientes fundamentos:

1. Que el presente proceso de amparo interpuesto por Carmen Hernández García contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), busca que se declare inaplicable la Resolución 2984-2007-ONP/DC/DL 19990, de fecha 22 de octubre de 2007, que suspende el pago de la pensión de jubilación de la demandante al considerar que existen suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada con el fin de obtener la pensión de jubilación. En consecuencia, la demandante solicita que se restituya el pago de su pensión, otorgada mediante Resolución 67335-2005-ONP/DC/DL 19990, de fecha 3 de agosto de 2005, con el respectivo abono de los reintegros, intereses legales y costos procesales.
2. La ONP cuenta con la potestad de suspender el pago de las pensiones de jubilación, en atención a las facultades de fiscalización posterior, regulado en el artículo 32.1 de la Ley 27444, el que establece que por 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 de muestreo, la autenticidad de las declaraciones, de los documentos, de las informaciones y de las traducciones proporcionadas por el administrado. En esta misma línea el artículo 32.3 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 la exigencia respectiva para todos sus efectos (...)”*, debiéndose iniciar el trámite correspondiente para la declaración de su nulidad y determinación de las responsabilidades correspondientes.
3. En igual sentido el artículo 3.14) de la Ley 28532 ha establecido, como obligación de la ONP, la facultad de efectuar acciones de fiscalización necesaria, con relación a los derechos pensionarios en los sistemas a su cargo, para garantizar su otorgamiento conforme a ley. Por tanto, la ONP esta 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 ésta, e iniciar las acciones legales correspondientes.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Esta facultad con que cuenta la ONP, no debe ser ejercida de manera arbitraria, por lo que la resolución administrativa que contenga la suspensión de la pensión debe fundamentar debida y suficientemente tal decisión, sin admitirse una sustentación en términos genéricos o vagos, máxime si lo que esta en discusión es el sustento económico con que cuenta un pensionista para su subsistencia digna. De allí que la motivación de las resoluciones administrativas constituye es una obligación para la Administración y no una potestad discrecional de la misma, convirtiéndose así en una verdadera garantía del administrado.
5. En el caso concreto se advierte que la resolución 2984-2007-ONP/DC/DL 19990 adolece de una falta de motivación suficiente, por lo que no expresa las causas específicas que generó la suspensión del pago de la pensión, limitándose a invocar argumentos genéricos como la existencia de “indicios” de adulteración o falsificación de los documentos presentados para obtener la pensión de jubilación, lo que resulta a todas luces arbitrario al no haberse acreditado la falsedad o adulteración de los referidos documentos. En este sentido, consideramos que se ha acreditado la vulneración de los derechos a la debida motivación de las resoluciones administrativas y a la pensión, por lo que corresponde a este colegiado a reponer las cosas al estado anterior a la vulneración de tales derechos, pues es ésta la finalidad del proceso de amparo.

En consecuencia, por los fundamentos expuestos, mi voto es por:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda al haberse acreditado la vulneración de los derechos a la pensión y a la motivación de las resoluciones administrativas; en consecuencia, **NULA** la Resolución 2984-2007-ONP/DC/DL 19990.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración de los derechos, ordenar a la emplazada que cumpla con restituir el pago de las prestaciones pensionarias de la demandante, suspendidas desde el año 2007, disponiéndose el abono de los reintegros, los intereses legales y los costos procesales.
3. EXHORTAR a la ONP a investigar en un plazo razonable los casos en que existan indicios de adulteración de documentos, a fin de determinar fehacientemente si existió fraude en el acceso a la pensión.

SR.

ETO CRUZ

**Lo que certifico:**

  
VICTOR ANDRES ALZAMORA CARDENAS  
SECRETARIO RELATOR





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05828-2008-PA/TC  
LIMA  
CARMEN HERNÁNDEZ GARCÍA

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ÁLVAREZ MIRANDA

Con el debido respeto por la opinión del ponente emito el presente voto singular por las siguientes razones:

1. En primer lugar, si bien coincido con el magistrado ponente en el sentido que la ONP no ha cumplido con motivar la Resolución N° 000002984-2007-ONP/DP/DL 19990, emitida con fecha 22 de octubre de 2007, dado que ni siquiera de manera sumaria ha esgrimido las razones que justifican la suspensión de la pensión de jubilación a la recurrente; considero que los efectos del presente fallo únicamente deben circunscribirse a decretar la nulidad de dicha resolución a fin de que señale con precisión por qué dicha pensión debe ser suspendida, pero sin que ello conlleve su restitución por las razones que expondré a continuación.
2. En efecto resulta pertinente advertir que a través de la resolución cuestionada la entidad demandada se ha limitado a sustentar tal suspensión sobre la base de que según el Informe N° 309-2007.GO.DC/ONP (que si bien inicialmente no fue notificado a la demandante, posteriormente fue incorporado a los actuados por la entidad demandada) existen suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada con el fin de obtener dicha pensión de jubilación, sin esgrimir mayor detalle.
3. De ahí que la mera alusión a "*suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada*" resulta a todas luces inaceptable pues, por sí misma, no resulta suficiente para justificar la postura adoptada por la ONP, al no exteriorizar que lo resuelto obedece a una decisión lógica y razonada que articule, de un lado, las irregularidades detectadas a su ex - empleador y los peritajes realizados, y de otro, la particular situación de la demandante.
4. Por tanto, corresponde declarar la nulidad de la Resolución N° 000002984-2007-ONP/DP/DL 19990 a fin de que la entidad demandada explique las razones que ameritan tal dicha suspensión.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05828-2008-PA/TC

LIMA

CARMEN HERNÁNDEZ GARCÍA

5. Sobre el particular, estimo pertinente advertir que así los resultados la peritaje sean concluyentes e irrefutables, lo dictaminado por los peritos no tiene por sí mismo fuerza decisiva, y por tanto, no exime al funcionario del desarrollo del análisis fáctico y jurídico del asunto sometido a su consideración.
6. Por ello, la ONP deberá tomar en consideración que *“los motivos del acto administrativo, comúnmente llamados ‘considerandos’, deberán dar cuenta de las razones de hecho, precisamente circunstanciadas, y de derecho, que sustenten de manera suficiente la adopción de determinada decisión por parte de la administración pública, así como el razonamiento causal entre las razones expuestas y la decisión adoptada”* (Sentencia T-552/05 de la Corte Constitucional Colombiana).
7. Para tal efecto, es necesario que:
  - Se notifique a la demandante las conclusiones de la fiscalización realizada a su ex - empleador “TALLER DE MECÁNICA SAN FRANCISCO” con sus respectivos antecedentes, en los que necesariamente deberá incluirse los resultados de la peritajes realizados, y se le otorgue un plazo prudencial para que formule las observaciones que estime pertinente.
  - Transcurrido dicho plazo, se expida una nueva resolución en la que, de ser el caso, se desvirtúe lo alegado por la demandante sobre la base de elementos objetivos, como pueden ser, entre otros, las pericias grafotécnicas descritas en el Informe N° A011-2007-GO.CD.ACI/ONP, que conforme fluye de los actuados, sirvió de sustento al Informe N° 309-2007-GO.DC/ONP, que a su vez, sirvió de respaldo a la Resolución N° 000002984-2007-ONP/DP/DL 19990.
  - En caso se utilice la técnica de la *“prueba indiciaria”*, es necesario que ésta se construya a partir de indicios plenamente acreditados (*hechos ciertos*), y se desarrolle escrupulosa y detalladamente el razonamiento que subyace a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05828-2008-PA/TC  
LIMA  
CARMEN HERNÁNDEZ GARCÍA

dicha inferencia o deducción, esto es, que el demandante ha obtenido dicha pensión de jubilación indebidamente.

8. Y es que, si bien no puede soslayarse el hecho que han existido numerosos casos de fraudes en materia pensionaria, y que la erradicación de dichas malas prácticas es una ineludible obligación 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 de Derecho, incluso cuando razonablemente, como en el caso de autos, se adviertan conductas con probables vicios de ilicitud, en cuyo caso resulta necesario que la solución decretada pondere los bienes constitucionales comprometidos.
9. Por consiguiente, soy de la opinión que revocar la suspensión provisional del abono de la pensión de jubilación a quien, en principio, nunca debió percibirla, no sólo resulta contradictorio, sino que, por el contrario, importa convalidar un potencial riesgo de pérdida de dichos montos, que a fin de cuentas desembocará en despilfarro de los mismos, pues difícilmente serán recuperados.

Por tales consideraciones, si bien estimo que la presente demanda debe ser declarada **FUNDADA**, soy de la opinión que los efectos del presente fallo **deben circunscribirse únicamente a decretar la nulidad de la Resolución N° 000002984-2007-ONP/DP/DL 19990** a fin de que la entidad demandada emita una nueva resolución en la que indique, tomando en consideración lo antes expuesto, por qué razones dicha pensión de jubilación debe ser suspendida, pero sin que ello conlleve la restitución de la citada pensión.

Sr.

ÁLVAREZ MIRANDA

Lo que certifico:

VICTORIA ANDRÉS ALZAMORA CÁRDENAS  
SECRETARIO RELATOR