



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06082-2008-PA/TC

PIURA

SANTOS ETELVINA ANCAJIMA DE

RIOFRÍO

### RAZÓN DE RELATORÍA

La sentencia emitida en el Exp. N.º 06082-2008-PA/TC es aquella conformada por los votos de los magistrados Mesía Ramírez, Landa Arroyo y Eto Cruz, que declara **FUNDADA** la demanda. Debido al cese en funciones del magistrado Landa Arroyo su voto aparece firmado en hoja membretada aparte, y no junto con la firma de los otros magistrados integrantes de Sala.

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 3 días del mes de noviembre de 2010, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Mesía Ramírez, Landa Arroyo y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia, con el voto en mayoría de los magistrados Mesía Ramírez y Landa Arroyo, que se anexa; el voto en discordia del magistrado Álvarez Miranda, que se agrega; y el voto dirimente del magistrado Eto Cruz, que también se acompaña.

#### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Santos Etelevina Ancajima Riofrío contra la sentencia expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, de fojas 77, su fecha 18 de setiembre de 2008, que declaró infundada la demanda de autos.

#### ANTECEDENTES

La recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) solicitando que se declare inaplicable la Resolución 937-2008-ONP/DP/DL 19990, de fecha 31 de marzo de 2008, que suspendió el pago de su pensión de jubilación, y que, en consecuencia, se restituya la pensión que se le otorgó mediante Resolución 71049-2004-ONP/DC/DL 19990, de conformidad con el Decreto Ley 19990, con el reintegro de pensiones e intereses legales.

La emplazada contesta la demanda aduciendo que se han encontrado en muchos casos indicios de adulteración y falsedad de los documentos presentados con la finalidad de obtener prestaciones del Sistema Nacional de Pensiones y que en el presente caso, si bien la demandante invoca cuestiones judiciales que versan sobre la fecha desde la cual debe gozar de prestaciones, ello en modo alguno invalida o impide



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06082-2008-PA/TC

PIURA

SANTOS ETELVINA ANCAJIMA DE  
RIOFRÍO

el deber y la facultad de la administración de verificar la idoneidad de la documentación presentada.

El Cuarto Juzgado Civil de Piura, con fecha 26 de junio de 2008, declara fundada la demanda, considerando que la emplezada no puede suspender el goce del derecho pensionario de la recurrente sobre la base de supuestos genéricos e indicios de irregularidad en la información y documentación presentada relativa a sus empleadores.

La Sala revisora, revocando la apelada, declara infundada la demanda, por estimar que se ha determinado que los medios probatorios presentados por la demandante carecen de valor para acreditar el vínculo laboral, por su carácter fraudulento, incurriéndose en la comisión de delitos que deben ser materia de investigación.

### FUNDAMENTOS

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 corresponde efectuar la evaluación del caso concreto en atención a lo antes precitado.

### Análisis de la controversia

4. La recurrente alega que la emplezada ha vulnerado sus derechos constitucionales a la pensión y al debido procedimiento administrativo, dado que sin debida



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06082-2008-PA/TC

PIURA

SANTOS ETELVINA ANCAJIMA DE

RIOFRÍO

motivación se ha procedido a suspender el pago de la pensión de jubilación que percibía.

### La motivación de los actos administrativos

5. Este Tribunal ha tenido oportunidad de expresar su posición respecto a la motivación de los actos administrativos, considerando 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 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, fundamento 9, párrafos 3, 5 y 8, criterio reiterado en la STC 294-2005-PA y en la STC 5514-2005-PA, entre otras).

Adicionalmente se ha determinado en la STC 8495-2006-PA/TC que: “un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión. De modo que, motivar una decisión no sólo significa expresar únicamente bajo qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente, exponer en forma sucinta –pero suficiente– las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada”.

6. Por tanto, la motivación de los actos administrativos constituye una garantía constitucional del administrado que busca evitar la arbitrariedad de la



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06082-2008-PA/TC

PIURA

SANTOS ETELVINA ANCAJIMA DE

RIOFRÍO

### Suspensión de las pensiones

10. Para declarar la suspensión del pago de una pensión la Administración (ONP) deberá respetar las normas que regulan el Procedimiento Administrativo General, para ejercer la facultad de fiscalización posterior y, de ser el caso, el cuestionamiento de su 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 encontraría obligada a mantenerlos 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 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 este Tribunal se ha pronunciado en la STC 1254-2004-PA/TC, cuando sostuvo que: *“la alegación de poseer derechos adquiridos presupone que éstos 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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06082-2008-PA/TC

PIURA

SANTOS ETELVINA ANCAJIMA DE  
RIOFRÍO

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 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. Consta del primer párrafo de la Resolución 937-2008-ONP/DP/DL 19990, que mediante Resolución 71049-2004-ONP/DC/DL 19990, del 28 de setiembre del 2004, a la demandante se otorgó la pensión de jubilación por la suma de S/. 415.00.
18. Fluye de la Resolución 937-2008-ONP/DP/DL 19990, de fecha 31 de marzo de 2008 (f. 5), que se suspendió la pensión porque mediante el Informe 039-2008-GO.DC, de fecha 14 de marzo de 2008, la División de Calificaciones de la Gerencia de Operaciones comunicó que mediante memorándums, la División de Coordinación de Departamentales remitió declaraciones juradas en las que los administrados admitieron que los documentos presentados para acreditar el vínculo laboral con el empleador Dirección Regional Agraria de Piura fueron conseguidos de manera fraudulenta y que se han ubicado 16 informes grafotécnicos que señalan



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06082-2008-PA/TC

PIURA

SANTOS ETELVINA ANCAJIMA DE

RIOFRÍO

una serie de irregularidades en la documentación asociada a este empleador, tales como temporalidad impropia, sello de impreso por inyección de tinta, diferencias gráficas, uniprocedencia de máquina de escribir, digitalización y edición y suplantación del titular, las que permiten afirmar que la documentación presentada por los pensionistas no ha sido emitida por la Dirección Regional Agraria de Piura.

19. Se agrega que se ha constatado que en los expedientes administrativos de las personas mencionadas en el Anexo 1 de la Resolución de vista, existen suficientes indicios de irregularidad en la información y/o documentación relativa al empleador Dirección Regional Agraria de Piura, con el fin de obtener la pensión de jubilación, evidenciándose que existe información y/o documentación con indicios de falsedad o adulteración relacionada con el empleador mencionado, que sirvió de sustento para obtener la pensión de jubilación solicitada por el administrado y que le fue suspendida con la que se viene causando perjuicio a los recursos económicos al Sistema Nacional de Pensiones, así como al erario nacional que financia aproximadamente el 70% de la planilla correspondiente.
20. En el presente caso, se advierte que la resolución cuestionada no ha expresado las razones de hecho y derecho que sustentan la decisión, vulnerando el principio de motivación de las resoluciones administrativas.

Ello debido a que se ha adoptado en base a "indicios" de irregularidades en la obtención de la pensión de jubilación, sin mencionar específicamente cuáles son estos, lo que resulta insuficiente para fundamentar la decisión de suspensión en razón de que la determinación de dicha irregularidad e ilicitud debe darse mediante una comprobación concluyente y real, que desbarate el principio de veracidad con el que la recurrente solicitó y obtuvo la pensión que se cuestiona y que conlleve al convencimiento cabal de los hechos imputados; los indicios no son más que indicadores o puntos de partida de los cuales se puede inferir mediante una inducción lógica situaciones mayores que no están acreditadas o llegar al esclarecimiento de los hechos imputados mediante la prueba; ~~empero~~, no pueden asumirse como prueba plena y menos aún como conclusión final para suspender el pago de una pensión de jubilación.

21. Adicionalmente, en la resolución en cuestión también se invoca una relación de personas contenidas en un Anexo 1, sin haberse adjuntado este instrumento, por lo que este Tribunal se encuentra ante la imposibilidad de dar lectura a la citada relación y verificar si la recurrente se encuentra comprendida dentro de ésta.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06082-2008-PA/TC

PIURA

SANTOS ETELVINA ANCAJIMA DE  
RIOFRÍO

22. Cabe precisar también que desde la suspensión de la pensión hasta la expedición de la presente sentencia la emplazada no ha presentado medio probatorio alguno que determine o compruebe la adulteración de los documentos y/o información con los que la recurrente solicitó y obtuvo pensión de jubilación, tales como los aludidos informes periciales o el Anexo 1, tampoco ha informado respecto al resultado de la fiscalización e investigación de las presuntas irregularidades alegadas.
23. Consecuentemente, se ha acreditado la vulneración del derecho a la motivación de las resoluciones administrativas y del derecho fundamental 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 por haberse acreditado la vulneración de los derechos a la pensión y a la motivación de las resoluciones administrativas; en consecuencia, **NULA** la Resolución 937-2008-ONP/DP/DL 19990, de fecha 31 de marzo de 2008.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración de los derechos referidos, ordena a la ONP que restituya el pago de la pensión de jubilación de la demandante, en el plazo de dos días hábiles, abonando los devengados, intereses legales correspondientes y costos del proceso.
3. **EXHORTAR** a la ONP a investigar en un plazo razonable en todos los casos que existan indicios de adulteración de documentos, a fin determinar fehacientemente si existió fraude en el acceso a la pensión.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MESÍA RAMÍREZ  
ETO CRUZ**

**Lo que certifico:**

VICTOR TORRES ALZAMORA CARDENAS  
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06082-2008-PA/TC

PIURA

SANTOS ETELVINA ANCAJIMA DE  
RIOFRÍO

## VOTO DE LOS MAGISTRADOS MESÍA RAMÍREZ Y LANDA ARROYO

Lima, 30 de junio de 2010

Visto el recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Santos Etelvina Ancajima Riofrío contra la sentencia expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, de fojas 77, su fecha 18 de setiembre de 2008, que declaró infundada la demanda de autos, los magistrados firmantes emiten el siguiente voto:

### ANTECEDENTES

La recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) solicitando que se declare inaplicable la Resolución 937-2008-ONP/DP/DL 19990, de fecha 31 de marzo de 2008, que suspendió el pago de su pensión de jubilación, y que, en consecuencia, se restituya la pensión que se le otorgó mediante Resolución 71049-2004-ONP/DC/DL 19990, de conformidad con el Decreto Ley 19990, con el reintegro de pensiones e intereses legales.

La emplazada contesta la demanda aduciendo que se han encontrado en muchos casos indicios de adulteración y falsedad de los documentos presentados con la finalidad de obtener prestaciones del Sistema Nacional de Pensiones y que en el presente caso, si bien la demandante invoca cuestiones judiciales que versan sobre la fecha desde la cual debe gozar de prestaciones, ello en modo alguno invalida o impide el deber y la facultad de la administración de verificar la idoneidad de la documentación presentada.

El Cuarto Juzgado Civil de Piura, con fecha 26 de junio de 2008, declara fundada la demanda, considerando que la emplazada no puede suspender el goce del derecho pensionario de la recurrente sobre la base de supuestos genéricos e indicios de irregularidad en la información y documentación presentada relativa a sus empleadores.

La Sala revisora, revocando la apelada, declara infundada la demanda, por estimar que se ha determinado que los medios probatorios presentados por la demandante carecen de valor para acreditar el vínculo laboral, por su carácter fraudulento, incurriéndose en la comisión de delitos que deben ser materia de investigación.

### FUNDAMENTOS

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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06082-2008-PA/TC  
PIURA  
SANTOS ETELVINA ANCAJIMA DE  
RIOFRÍO

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 estimamos que corresponde efectuar la evaluación del caso concreto en atención a lo antes precitado.

### **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 expícito 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 06082-2008-PA/TC

PIURA

SANTOS ETELVINA ANCAJIMA DE  
RIOFRÍO

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, fundamento 9, párrafos 3, 5 y 8, criterio reiterado en la STC 294-2005-PA y en la STC 5514-2005-PA, entre otras).

Adicionalmente se ha determinado en la STC 8495-2006-PA/TC que: “un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión. De modo que, motivar una decisión no sólo significa expresar únicamente bajo qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente, exponer en forma sucinta –pero suficiente– las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada”.

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 exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto***



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06082-2008-PA/TC

PIURA

SANTOS ETELVINA ANCAJIMA DE  
RIOFRÍO

*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**

10. Para declarar la suspensión del pago de una pensión la Administración (ONP) deberá respetar las normas que regulan el Procedimiento Administrativo General, para ejercer la facultad de fiscalización posterior y, de ser el caso, el cuestionamiento de su 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 encontraría obligada a mantenerlos mientras se obtenga la nulidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06082-2008-PA/TC

PIURA

SANTOS ETELVINA ANCAJIMA DE  
RIOFRÍO

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 éstos 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 06082-2008-PA/TC

PIURA

SANTOS ETELVINA ANCAJIMA DE

RIOFRÍO

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. Consta del primer párrafo de la Resolución 937-2008-ONP/DP/DL 19990, que mediante Resolución 71049-2004-ONP/DC/DL 19990, del 28 de setiembre del 2004, a la demandante se otorgó la pensión de jubilación por la suma de S/. 415.00.
18. Fluye de la Resolución 937-2008-ONP/DP/DL 19990, de fecha 31 de marzo de 2008 (f. 5), que se suspendió la pensión porque mediante el Informe 039-2008-GO.DC, de fecha 14 de marzo de 2008, la División de Calificaciones de la Gerencia de Operaciones comunicó que mediante memorándums, la División de Coordinación de Departamentales remitió declaraciones juradas en las que los administrados admitieron que los documentos presentados para acreditar el vínculo laboral con el empleador Dirección Regional Agraria de Piura fueron conseguidos de manera fraudulenta y que se han ubicado 16 informes grafotécnicos que señalan una serie de irregularidades en la documentación asociada a este empleador, tales como temporalidad impropia, sello de impreso por inyección de tinta, diferencias gráficas, uniprocedencia de máquina de escribir, digitalización y edición y suplantación del titular, las que permiten afirmar que la documentación presentada por los pensionistas no ha sido emitida por la Dirección Regional Agraria de Piura.
19. Se agrega que se ha constatado que en los expedientes administrativos de las personas mencionadas en el Anexo 1 de la Resolución de vista, existen suficientes indicios de irregularidad en la información y/o documentación relativa al empleador Dirección Regional Agraria de Piura, con el fin de obtener la pensión de jubilación, evidenciándose que existe información y/o documentación con indicios de falsedad o adulteración relacionada con el empleador mencionado, que sirvió de sustento para obtener la pensión de jubilación solicitada por el administrado y que le fue suspendida con la que se viene causando perjuicio a los recursos económicos al Sistema Nacional de Pensiones, así como al erario nacional que financia aproximadamente el 70% de la planilla correspondiente.
20. En el presente caso, se advierte que la resolución cuestionada no ha expresado las razones de hecho y derecho que sustentan la decisión, vulnerando el principio de motivación de las resoluciones administrativas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06082-2008-PA/TC

PIURA

SANTOS ETELVINA ANCAJIMA DE  
RIOFRÍO

Ello debido a que se ha adoptado en base a “indicios” de irregularidades en la obtención de la pensión de jubilación, sin mencionar específicamente cuáles son estos, lo que resulta insuficiente para fundamentar la decisión de suspensión en razón de que la determinación de dicha irregularidad e ilicitud debe darse mediante una comprobación concluyente y real, que desbarate el principio de veracidad con el que la recurrente solicitó y obtuvo la pensión que se cuestiona y que conlleve al convencimiento cabal de los hechos imputados; los indicios no son más que indicadores o puntos de partida de los cuales se puede inferir mediante una inducción lógica situaciones mayores que no están acreditadas o llegar al esclarecimiento de los hechos imputados mediante la prueba; empero, no pueden asumirse como prueba plena y menos aún como conclusión final para suspender el pago de una pensión de jubilación.

21. Adicionalmente, en la resolución en cuestión también se invoca una relación de personas contenidas en un Anexo 1, sin haberse adjuntado este instrumento, por lo que este Tribunal se encuentra ante la imposibilidad de dar lectura a la citada relación y verificar si la recurrente se encuentra comprendida dentro de ésta.
22. Cabe precisar también que desde la suspensión de la pensión hasta la expedición de la presente sentencia la emplazada no ha presentado medio probatorio alguno que determine o compruebe la adulteración de los documentos y/o información con los que la recurrente solicitó y obtuvo pensión de jubilación, tales como los aludidos informes periciales o el Anexo 1, tampoco ha informado respecto al resultado de la fiscalización e investigación de las presuntas irregularidades alegadas.
23. Consecuentemente, somos de la opinión que se ha acreditado la vulneración del derecho a la motivación de las resoluciones administrativas y del derecho fundamental a la pensión.

Por estas razones, nuestro voto es por:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda por haberse acreditado la vulneración de los derechos a la pensión y a la motivación de las resoluciones administrativas; en consecuencia, **NULA** la Resolución 937-2008-ONP/DP/DL 19990, de fecha 31 de marzo de 2008.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración de los derechos referidos, ordenar a la ONP que restituya el pago de la pensión de jubilación de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06082-2008-PA/TC  
PIURA  
SANTOS ETELVINA ANCAJIMA DE  
RIOFRÍO

demandante, en el plazo de dos días hábiles, abonando los devengados, intereses legales correspondientes y costos del proceso.

3. **EXHORTAR** a la ONP a investigar en un plazo razonable en todos los casos que existan indicios de adulteración de documentos, a fin determinar fehacientemente si existió fraude en el acceso a la pensión.

Sres.

MESÍA RAMÍREZ  
LANDA ARROYO

Lo que certifico:

VICTOR ANDRES ALZAMORA CARDENAS  
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 06082-2008-PA/TC  
PIURA  
SANTOS ETELVINA  
ANCAJIMA DE RIOFRIO

### 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° 000000937-2008-ONP/DP/DL 19990, emitida con fecha 31 de marzo de 2008, dado que ni siquiera de manera sumaria ha esgrimido las razones por las cuales ha suspendido la pensión de jubilación a la recurrente; considero que los efectos del fallo deben circunscribirse a decretar la nulidad de dicha resolución, a fin de que señale por qué dicha pensión debe ser suspendida, pero sin que ello conlleve su restitución por las razones que expondré a continuación.
2. En efecto, del tenor de dicha resolución, si bien la entidad demandada sustenta tal suspensión en:
  - Los argumentos expuestos en el Informe N° 039-2008-GO.D, según el cual la demandante ha reconocido que la documentación con la cual acreditó su vínculo laboral con la Dirección Regional Agraria de Piura fue conseguida de manera fraudulenta, y;
  - Las conclusiones de 16 Informes Grafotécnicos en los cuales se señalan una serie de irregularidades en la documentación asociada a la Dirección Regional Agraria Piura (su ex empleador), los que, a su vez, sirvieron de sustento a la Resolución N° 2400-2008-GO/ONP, a través de la cual se elaboró una lista de pensionistas implicados en falsificar y/o adulterar documentación relacionada a su ex empleador, la Dirección Regional Agraria de Piura.

Sin embargo, dichos documentos ni han sido notificados a la demandante, ni han sido incorporados por la entidad demandada a los actuados. De ahí que, si bien se conoce sobre qué versan, se desconoce su puntual contenido.

3. Ahora bien, en la medida que en la Resolución N° 000000937-2008-ONP/DP/DL 19990 únicamente se ha indicado que la demandante se encontraba comprendida en dicha lista sin precisarse las razones concretas por las cuales se encontraría en tal



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 06082-2008-PA/TC  
PIURA  
SANTOS ETELVINA  
ANCAJIMA DE RIOFRIO

supuesto; es evidente que dicha resolución adolece de un nivel de motivación adecuado, razón por la cual debe ser anulada.

4. Y es 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” (Corte Constitucional Colombiana en la Sentencia T-552/05)*. Evidentemente, lo que se busca no es otra cosa que poner de manifiesto el razonamiento del funcionario que expidió dicha resolución.

5. Por ello, la mera alusión sin dar mayor detalle a:

- *“(S)uficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada”, e;*
- *“(I)rregularidades en la documentación asociada a este empleador, tales como temporalidad impropia, sello de impreso por inyección de tinta, diferencias gráficas, uniprocedencia de la máquina de escribir, digitalización y edición y suplantación del titular, las que permiten afirmar que la documentación presentada por los pensionistas no ha sido emitida por la Dirección Regional Agraria de Piura”.*

Resulta a todas luces inaceptable en la medida que, por sí mismos, tales argumentos no son suficientes para justificar la postura adoptada por la ONP, al no exteriorizar que lo resuelto obedece a una decisión lógica y razonada que articule las irregularidades detectadas con la situación particular de la demandante, la que, por cierto, puede que no sea similar a la del resto de pensionistas que, presuntamente, fraguaron documentación de la Dirección Regional Agraria Piura.

6. 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 cimenta 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 06082-2008-PA/TC  
PIURA  
SANTOS ETELVINA  
ANCAJIMA DE RIOFRIO

7. Por tanto, en la medida que, conforme ha sido aducido por la ONP, **la propia demandante inicialmente reconoció, mediante declaración jurada, que la documentación presentada para obtener su pensión de jubilación fue obtenida de manera fraudulenta (Informe N° 039-2008-GO.DC)**; se evidenciaría que la suspensión de la pensión de jubilación no sería del todo desacertada.
8. Sin embargo, dado que la resolución administrativa cuestionada únicamente se limita a enumerar las irregularidades detectadas a un grupo de pensionistas que en algún momento trabajaron en la Dirección Regional Agraria Piura, y no se advierte la manera cómo han sido valorados por la ONP, estimo que, a diferencia de lo propuesto por el magistrado ponente, lo que corresponde es que, en primer lugar, se notifique a la demandante el Informe N° 039-2008-GO.D, la Resolución N° 2400-2008-GO/ONP y los resultados de la fiscalización realizada a Dirección Regional Agraria Piura, con sus respectivos antecedentes, a fin de que esgrima las observaciones que estime pertinentes y, posteriormente, la ONP emita una nueva resolución en la que:
- Se exponga de manera detallada por qué se atiende a lo señalado en el citado informe y a los resultados de la fiscalización realizada en detrimento de lo que, de ser el caso, alegue la demandante, y;
  - En caso advierta la comisión de alguna actuación irregular por parte de la demandante o terceros, inicie y/o continúe con las acciones legales correspondientes en los ámbitos penal, civil y administrativo.
9. Sin perjuicio de lo expuesto, estimo necesario subrayar que el sentido del presente voto corresponde a la posición que, a partir de este momento, esgrimiré en todos los casos similares que lleguen a mi despacho.

Por tales consideraciones, si bien 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° 000000937-2008-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, sin que ello conlleve la restitución de la citada pensión.

Sr.

ÁLVAREZ MIRANDA

Lo que certifico:

VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CÁRDENAS  
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 06082-2008-PA/TC  
PIURA  
SANTOS ETELVINA ANCAJIMA  
DE RIOFRIO

### VOTO DEL MAGISTRADO ETO CRUZ

Me adhiero a lo resuelto por los magistrados Mesía Ramírez y Landa Arroyo en el sentido de declarar **FUNDADA** la demanda de amparo interpuesta por Santos Etelvina Ancajima Riofrío, por los siguientes fundamentos:

1. Que el presente proceso de amparo interpuesto por Santos Etelvina Ancajima Riofrío contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), busca que se declare inaplicable la Resolución 937-2008-ONP/DP/DL 19990, de fecha 31 de marzo de 2008, que suspende el pago de la pensión de jubilación de la demandante al considerar que existen suficientes indicios razonables de adulteración y falsedad de la 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 71049-2004-ONP/DC/DL 19990, de fecha 28 de setiembre de 2004, con el respectivo abono de los devengados, 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 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 937-2008-ONP/DP/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 reponer las cosas al estado anterior a la vulneración de tales derechos, pues es ésta la finalidad del proceso de amparo.

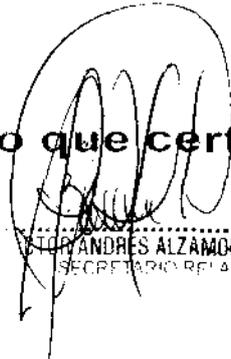
En consecuencia, por los fundamentos expuestos, mi voto es por:

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 937-2008-ONP/DP/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, en el plazo de dos días hábiles, disponiéndose el abono de los devengados, 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:

  
VÍCTOR ANDRÉS ALZAMORA CÁRDENAS  
SECRETARIO RELATOR