



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05008-2009-PA/TC

LIMA

LUIS FELIPE DEL RÍO MÁLAGA

### RAZÓN DE RELATORÍA

Vista la Causa 04219-2009-PA/TC por la Sala Primera del Tribunal Constitucional y habiéndose producido discordia entre los magistrados que la integran, Álvarez Miranda, Calle Hayen y Urviola Hani, se ha llamado para dirimirla al magistrado Vergara Gotelli, quien ha emitido su propio voto, por lo que, no habiéndose zanjado la cuestión, se ha llamado al magistrado Eto Cruz, con cuyo voto se ha alcanzado mayoría.

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 20 días del mes de abril de 2011, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Calle Hayen, Eto Cruz y Urviola Hani, pronuncia la siguiente sentencia

#### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Luis Felipe del Río Málaga contra la sentencia expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 194, su fecha 16 de enero de 2009, que declara improcedente la demanda de amparo de autos.

#### ANTECEDENTES

El recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) solicitando que se declaren inaplicables las Resoluciones 3152-2007-ONP/DP/DL 19990 y 8436-2007-GO/ONP, de fechas 31 de octubre de 2007 y 14 de diciembre de 2007, respectivamente; y que en consecuencia, se restituya el pago de la pensión de jubilación que venía percibiendo. Asimismo, solicita el pago de los devengados, los intereses legales, los costos y las costas procesales.

La emplezada contesta la demanda señalando que en ejercicio de su facultad de fiscalización posterior, determinó que en el caso del actor existían indicios de adulteración de los documentos que sustentaron el otorgamiento de la pensión de jubilación que reclama.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05008-2009-PA/TC

LIMA

LUIS FELIPE DEL RÍO MÁLAGA

El Sexto Juzgado Civil de Lima, con fecha 30 de mayo de 2008, declara infundada la demanda sosteniendo que la demandada ha ejercido sus facultades de verificación y suspensión dentro del marco del procedimiento administrativo instaurado.

La Sala Superior competente, revocando la apelada, declara improcedente la demanda argumentando que la pretensión está sujeta a controversia compleja y a interpretaciones dispares, por lo que es necesario dilucidar la controversia en 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 constituye un elemento del contenido esencial del derecho a la pensión, el cual es susceptible de tutela en el proceso de amparo a tenor de 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 necesarias para su goce; debe concluirse que aquellas limitaciones o restricciones temporales o permanentes a su ejercicio han de estar debidamente sustentadas a efectos de evitar arbitrariedades en la intervención de este derecho.

#### Delimitación del petitorio

3. El demandante solicita la reactivación de su pensión de jubilación para lo cual cuestiona la Resolución que declara la suspensión del pago, por lo que corresponde evaluar su pretensión.

#### Análisis de la controversia

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

#### La motivación de los Actos Administrativos

5. Este Tribunal ha expresado su posición respecto a la motivación de los actos



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05008-2009-PA/TC

LIMA

LUIS FELIPE DEL RÍO MÁLAGA

administrativos, señalando 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.”<sup>1</sup>[1]

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 lo tanto, la motivación de los actos administrativos constituye una garantía constitucional del administrado, cuya finalidad es la de evitar arbitrariedades por

<sup>1</sup> STC 00091-2005-PA, FJ 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en la STC 294-2005-PA, STC 5514-2005-PA, entre otras.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05008-2009-PA/TC

LIMA

LUIS FELIPE DEL RÍO MÁLAGA

parte 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. Este principio 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. 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. No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto"* (énfasis agregado).
8. Abundando en la obligación de motivar, incluso cuando se efectúe 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. Asimismo, se debe recordar que el artículo 239.4 del Capítulo II del Título IV. *Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de la Administración pública*, señala que serán pasibles de sanción *"Las autoridades y personal al servicio de las entidades, independientemente de su régimen laboral o contractual, [que] 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 suspensión del pago de la pensión obedezca a documentos fraudulentos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05008-2009-PA/TC

LIMA

LUIS FELIPE DEL RÍO MÁLAGA

presentados para sustentar 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, cuestionar la 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 la 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 el reconocimiento de un derecho, la Administración esté obligada a mantenerlo hasta que se disponga 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 anotado, 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 ejecutar las acciones correspondientes para declarar la nulidad de la resolución administrativa que reconoció un derecho fundado en documentos fraudulentos.
14. En este sentido, se ha pronunciado este Tribunal 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 que la ONP está facultada para efectuar acciones de fiscalización ~~necesaria~~, con relación a los derechos pensionarios en los sistemas a su cargo, ~~para garantizar su otorgamiento conforme a ley~~. El artículo 32.1 de la Ley 27444 dispone que, por la fiscalización



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05008-2009-PA/TC

LIMA

LUIS FELIPE DEL RÍO MÁLAGA

posterior, la entidad ante la que se realiza un procedimiento de aprobación automática o evaluación previa queda obligada a verificar de oficio, mediante el sistema de muestreo, la autenticidad de las declaraciones, de los documentos, de las informaciones y de las traducciones proporcionadas por el administrado. Por tanto, la ONP está obligada a investigar, debidamente, en caso de que encuentre indicios razonables de acceso ilegal a la prestación pensionaria, a fin de determinar o comprobar si efectivamente existió fraude para acceder a esta, e iniciar las acciones legales correspondientes.

16. Siendo así, si la ONP decide suspender el pago de la pensión, la resolución administrativa que al efecto se expida, debe establecer con certeza que uno o más documentos que sustentan el derecho a la pensión son fraudulentos o contienen datos inexactos; además, y en vista de la gravedad de la medida, toda vez que deja sin sustento económico al pensionista, debe cumplirse la obligación de fundamentar debida y suficientemente la decisión, dado que esta carecerá de validez en caso de que la motivación sea insuficiente o esté sustentada en términos genéricos o vagos. Y ello es así porque la motivación de los actos administrativos, más aún de aquellos que extinguen o modifican una relación jurídica (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 ejercer el control constitucional de su actuación.

### Análisis del caso

17. A fojas 3 de autos obra la Resolución 100372-2005-ONP/DC/DL19990, de fecha 9 de noviembre de 2005, mediante la que se otorgó pensión de jubilación al demandante conforme al Decreto Ley 19990, sobre la base de sus 31 años y 7 meses de aportaciones, a partir del 24 de julio de 2004.
18. Asimismo consta de las resoluciones impugnadas, obrantes a fojas 5 y 10, que en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 3 del Decreto Supremo 063-2007-EF<sup>2</sup>, la demandada suspendió el pago de la pensión de jubilación del demandante argumentando que existían suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada por *las personas mencionadas en el Anexo I*, con el fin de acceder a la pensión de jubilación.

<sup>2</sup> En todos los casos en que la ONP compruebe que existen indicios razonables de falsedad, adulteración y/o irregularidad en la documentación y/o información mediante 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 05008-2009-PA/TC

LIMA

LUIS FELIPE DEL RÍO MÁLAGA

19. Tal como se advierte, en las resoluciones impugnadas la emplazada no ha señalado cuáles son los indicios razonables de irregularidad que llevan a suspender el derecho pensionario del demandante, limitándose únicamente a mencionar que existen dichos indicios y que ello ocasiona perjuicio a los recursos económicos del país. Asimismo, debe precisarse que en la documentación presentada por la demandada para sustentar su actuación en los casos en que se tienen indicios de la obtención de una pensión de jubilación de manera fraudulenta (ff. 103 a 174), no figura el nombre del actor.
20. En tal sentido, se evidencia que las resoluciones cuestionadas son arbitrarias, pues se basan en meros indicios para decretar la suspensión de la pensión del actor, siendo que desde la suspensión hasta la fecha no se ha acreditado la falsedad o adulteración de los documentos presentados por el demandante para sustentar su derecho a una pensión.
21. Consecuentemente, se han vulnerado el derecho a la motivación de las resoluciones administrativas y el derecho fundamental a la pensión.
22. Respecto a los intereses legales, en la STC 05430-2006-PA/TC, del 10 de octubre de 2008, se ha establecido que ellos deben ser pagados de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1246 del Código Civil.
23. Por lo que se refiere al pago de los costos y las costas procesales, corresponde abonar los costos conforme al artículo 56 del Código Procesal Constitucional y declarar improcedente el pago de las costas.

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 del derecho del demandante; a una pensión; en consecuencia, resultan **NULAS** las Resoluciones 3152-2007-ONP/DP/DL 19990 y 8436-2007-GO/ONP.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, ordena a la emplazada que restituya el pago de las prestaciones pensionarias del demandante, suspendidas desde noviembre de 2007, conforme a las consideraciones expuestas, con el abono de los reintegros, los intereses legales y los costos procesales.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05008-2009-PA/TC

LIMA

LUIS FELIPE DEL RÍO MÁLAGA

3. **IMPROCEDENTE** el extremo relativo al pago de las costas procesales
4. **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 se cometió fraude en el acceso a la pensión.

SS.

CALLE HAYEN  
ETO CRUZ  
URVIOLA HANI

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

Lo que certifico:

*[Handwritten signature]*

VICTOR ANDRÉS ALZANOZA CUELLAR  
SUSCRITO LEGISLADOR





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05008-2009-PA/TC

LIMA

LUIS FELIPE DEL RÍO MÁLAGA

## VOTO DE LOS MAGISTRADOS CALLE HAYEN Y URVIOLA HANI

Emitimos el presente voto sobre la base de las consideraciones siguientes:

### 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 constituye un elemento del contenido esencial del derecho a la pensión, el cual es susceptible de tutela en el proceso de amparo a tenor de 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 necesarias para su goce; debe concluirse que aquellas limitaciones o restricciones temporales o permanentes a su ejercicio han de estar debidamente sustentadas a efectos de evitar arbitrariedades en la intervención de este derecho.

### Delimitación del petitorio

3. El demandante solicita la reactivación de su pensión de jubilación para lo cual cuestiona la Resolución que declara la suspensión del pago, por lo que corresponde evaluar su pretensión.

### Análisis de la controversia

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

### La motivación de los Actos Administrativos

5. Este Tribunal ha expresado su posición respecto a la motivación de los actos administrativos, señalando 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,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05008-2009-PA/TC

LIMA

LUIS FELIPE DEL RÍO MÁLAGA

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.”<sup>[1]</sup>

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, cuya finalidad es la de evitar arbitrariedades por parte 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. Este principio reconoce que *Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento*

<sup>1</sup> STC 00091-2005-PA, FJ 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en la STC 294-2005-PA, STC 5514-2005-PA, entre otras.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05008-2009-PA/TC

LIMA

LUIS FELIPE DEL RÍO MÁLAGA

*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. 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. No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto”* (énfasis agregado).
8. Abundando en la obligación de motivar, incluso cuando se efectúe 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. Asimismo, se debe recordar que el artículo 239.4 del Capítulo II del Título IV. *Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de la Administración pública*, señala que serán pasibles de sanción *“Las autoridades y personal al servicio de las entidades, independientemente de su régimen laboral o contractual, [que] 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 suspensión del pago de la pensión obedezca a documentos fraudulentos presentados para sustentar 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, cuestionar la validez.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05008-2009-PA/TC

LIMA

LUIS FELIPE DEL RÍO MÁLAGA

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 la 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 el reconocimiento de un derecho, la Administración esté obligada a mantenerlo hasta que se disponga 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 anotado, 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 ejecutar las acciones correspondientes para declarar la nulidad de la resolución administrativa que reconoció un derecho fundado en documentos fraudulentos.

14. En este sentido se ha pronunciado este Tribunal 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 que la ONP está facultada para efectuar acciones de fiscalización necesaria, con relación a los derechos pensionarios en los sistemas a su cargo, **para garantizar su otorgamiento conforme a ley**. El artículo 32.1 de la Ley 27444, dispone que por la fiscalización posterior, la entidad ante la que se realiza un procedimiento de aprobación automática o evaluación previa queda obligada a verificar de oficio, mediante el sistema de muestreo, la autenticidad de las declaraciones, de los documentos, de las informaciones y de las traducciones proporcionadas por el administrado. Por tanto, la ONP está obligada a investigar, debidamente, en caso de que encuentre indicios



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05008-2009-PA/TC

I.I.M.A

LUIS FELIPE DEL RÍO MÁLAGA

razonables de acceso ilegal a la prestación pensionaria, a fin de determinar o comprobar si efectivamente existió fraude para acceder a esta, e iniciar las acciones legales correspondientes.

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 contienen datos inexactos; además, y en vista de la gravedad de la medida, toda vez que deja sin sustento económico al pensionista, debe cumplirse la obligación de fundamentar debida y suficientemente la decisión, dado que esta carecerá de validez en caso de que la motivación sea insuficiente o esté sustentada en términos genéricos o vagos. Y ello es así porque la motivación de los actos administrativos, más aún de aquellos que extinguen o modifican una relación jurídica (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 ejercer el control constitucional de su actuación.

### Análisis del caso

17. A fojas 3 de autos obra la Resolución 100372-2005-ONP/DC/DL19990, de fecha 9 de noviembre de 2005, mediante la que se otorgó pensión de jubilación al demandante conforme al Decreto Ley 19990, sobre la base de sus 31 años y 7 meses de aportaciones, a partir del 24 de julio de 2004.
18. Asimismo consta de las resoluciones impugnadas, obrantes a fojas 5 y 10, que en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 3 del Decreto Supremo 063-2007-EF<sup>2</sup>, la demandada suspendió el pago de la pensión de jubilación del demandante argumentando que existían suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada por *las personas mencionadas en el Anexo I*, con el fin de acceder a la pensión de jubilación.
19. Tal como se advierte, en las resoluciones impugnadas la emplazada no ha señalado cuáles son los indicios razonables de irregularidad que conllevan a suspender el derecho pensionario del demandante, limitándose únicamente a mencionar que existen dichos indicios y que ello ocasiona perjuicio a los recursos económicos del

<sup>2</sup> En todos los casos en que la ONP compruebe que existen indicios razonables de falsedad, adulteración y/o irregularidad en la documentación y/o información mediante 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 05008-2009-PA/TC

LIMA

LUIS FELIPE DEL RÍO MÁLAGA

país. Asimismo, debe precisarse que en la documentación presentada por la demandada para sustentar su actuación en los casos en que se tienen indicios de la obtención de una pensión de jubilación de manera fraudulenta (ff. 103 a 174), no figura el nombre del actor.

20. En tal sentido, se evidencia que las resoluciones cuestionadas son arbitrarias, pues se basan en meros indicios para decretar la suspensión de la pensión del actor, siendo que desde la suspensión hasta la fecha no se ha acreditado la falsedad o adulteración de los documentos presentados por el demandante para sustentar su derecho a una pensión.

21. Consecuentemente, se han vulnerado el derecho a la motivación de las resoluciones administrativas y el derecho fundamental a la pensión.

22. Respecto a los intereses legales, en la STC 05430-2006-PA/TC, del 10 de octubre de 2008, se ha establecido que ellos deben ser pagados de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1246 del Código Civil.

23. Por lo que se refiere al pago de los costos y las costas procesales, corresponde abonar los costos conforme al artículo 56 del Código Procesal Constitucional y declarar improcedente el pago de las costas.

Por las consideraciones precedentes se debe:

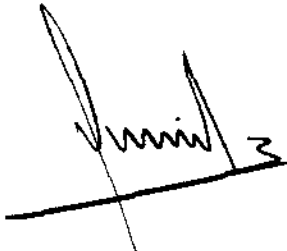
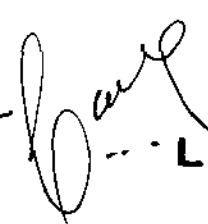
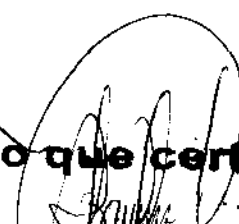
Declarar **FUNDADA** la demanda al haberse acreditado la vulneración del derecho del demandante; a una pensión; en consecuencia, resultan **NULAS** las Resoluciones 3152-2007-ONP/DP/DL 19990 y 8436-2007-GO/ONP.

Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, debe ordenarse a la emplezada que restituya el pago de las prestaciones pensionarias del demandante, suspendidas desde noviembre de 2007, conforme a las consideraciones expuestas, con el abono de los reintegros, los intereses legales y los costos procesales.

Asimismo, se debe declarar **IMPROCEDENTE** el extremo relativo al pago de las costas procesales y **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 se cometió fraude en el acceso a la pensión.

SS.

CALLE HAYEN  
URVIOLA HANI

  
  
**Lo que certifico:**  
  
VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS  
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05008-2009-PA/TC  
LIMA  
LUIS FELIPE DEL RIO MÁLAGA

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ÁLVAREZ MIRANDA

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas emito el presente voto singular apartándome del punto 2 del fallo de la Sentencia de la mayoría por las siguientes razones:

1. En primer lugar, si bien coincido con el resto de mis colegas en el sentido que la ONP no ha cumplido con motivar la Resolución N° 000003152-2007-ONP/DP/DL 19990, emitida con fecha 31 de octubre de 2007, dado que ni siquiera de manera sumaria ha esgrimido las razones que justifican la suspensión de la pensión de jubilación al recurrente; considero que los efectos del presente fallo únicamente deb n 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, del tenor de dicha resolución, si bien la entidad demandada sustenta tal suspensión en lo indicado en el Informe N° 324-2007-GO.DC/ONP, según el cual, luego de realizarse las pericias grafotécnicas correspondientes, se ha detectado indicios de falsedad o adulteración en la documentación presentada respecto de su ex empleador, Comisión de Administración de Adjudicación Provisional Cerco Quemado.

Sin embargo, si bien se conoce sobre qué versa dicho informe, se desconoce su puntual contenido, al no haber sido incorporado a los actuados.

3. De ahí que, la mera alusión a "*suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada*" es 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(s) ex - empleador(es) y los peritajes realizados, y de otro, la particular situación del demandante.
4. Por tanto, corresponde declarar la nulidad de la 000003152-2007-ONP/DP/DL 19990, a fin de que la entidad demandada explique las razones que ameritan tal suspensión.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sobre el particular, estimo pertinente advertir que así los resultados los peritajes sean concluyentes e irrefutables, lo dictaminado 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.

5. 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).*
6. Para tal efecto, es necesario que:
  - Se notifique a la demandante las conclusiones de la fiscalización realizada a su(s) ex – empleador(es) con sus respectivos antecedentes, y se otorgue un plazo prudencial al demandante para que formule las observaciones que estime pertinente.
  - Transcurrido el mismo, se expida una nueva resolución en la que, de ser el caso, se desvirtúe lo alegado por el demandante sobre el particular, sobre la base de elementos objetivos, como pueden ser, entre otros, las pericias grafotécnicas realizadas.
  - En caso 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 dicha inferencia o deducción, esto es, que el demandante ha obtenido dicha pensión de jubilación indebidamente.
7. Y es que, si bien no puede soslayarse el hecho que han existido numerosos casos de fraudes en materia pensionaria, y 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.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. 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 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° 000003152-2007-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.

S.

ÁLVAREZ MIRANDA

**Lo que certifico:**

VICTOR ANDRES ALZAMORA CARDENAS  
SECRETARIO RELATOR



**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO VERGARA GOTELLI**

Emito el presente voto singular, con la finalidad de apartarme del fundamento 2 de la parte resolutive de la sentencia de la mayoría, por las siguientes consideraciones:

1. Previamente, debo mencionar que, en el presente caso, concuerdo con mis colegas en cuanto refieren que la entidad emplazada (ONP) no ha cumplido con motivar las Resoluciones 3152-2007-ONP/DP/DL 19990 y 8436-2007-GO/ONP, de fechas 31 de octubre de 2007 y 14 de diciembre de 2007, respectivamente, toda vez que el argumento realizado por la ONP resulta ser insuficiente o está sustentada en términos vagos, puesto que no esclarece cuáles son los motivos objetivos y concretos por los que se procede a suspender la pensión del recurrente, siendo obligación de ésta fundamentar debida y suficientemente dicha decisión (acto administrativo).
2. Cabe señalar, que lo expuesto se da en atención a que, en el caso concreto, la pensión de jubilación del recurrente ha sido suspendida sin una debida motivación por parte de la entidad previsional, por lo que considero que debe declararse la nulidad de tales resoluciones, pues vulneran el derecho a la motivación de resoluciones administrativas, a fin de que la ONP emita nuevo pronunciamiento expresando las razones objetivas de la suspensión de la pensión, claro sin que ello comporte la restitución de dicha pensión.
3. Para ello, en primer lugar, mencionaremos que la suspensión de la pensión (sea jubilación o invalidez) son actos que responden a supuestos indicios de falsedad o adulteración de los documentos presentados por los asegurados, los cuales son materia de análisis al interior de un procedimiento de fiscalización posterior realizado por la ONP –facultad conferida por el artículo 32.3 de la Ley 27444, Ley de Procedimientos Administrativos–, que si bien se inician desde antes de la interposición de la demanda de amparo éstos a la fecha no concluyen, lo cual es menester desterrar puesto que ello sería permitir que existan procedimientos eternos o dilatorios, que vulnerarían el derecho a un debido proceso, específicamente, a obtener un pronunciamiento motivado en un *plazo razonable*, lo que es inaceptable en un Estado democrático de derecho.
4. En tal sentido, visto que existe un procedimiento administrativo posterior, en trámite, en el cual no se ha determinado, de manera concreta y objetiva, si al asegurado corresponde restituirle o no la referida pensión, estimo que no podría reactivarse la pensión de jubilación que el actor se encontraba percibiendo puesto que ello originaría un despilfarro en el Sistema Nacional Pensionario, hasta llegar a una posible quiebra de los fondos pensionarios.
5. Es necesario tener en cuenta que la suspensión de la pensión del actor se encuentra supeditado a lo que se resuelva en el procedimiento administrativo antes mencionado, motivo por el cual considero necesario exhortar a la entidad emplazada

para que realice con mayor celeridad los procedimientos *que se encuentran en trámite*, a fin de obtener un pronunciamiento en un plazo no menor a 90 días calendario, y cuyo resultado deberá ser debidamente notificado al administrado.

6. Sin perjuicio de lo expuesto, creo oportuno recordar haber manifestado, en algunos casos, que las resoluciones que suspenden la pensión del asegurado, si bien son expedidas con el mismo contenido, *éstas no se tornan arbitrarias siempre que la entidad administrativa adjunte o presente los instrumentales (Informes grafotécnicos, el Anexo 1 en donde se encuentre registrado el asegurado, etc.) que sustentan lo vertido en las resoluciones que suspenden las pensiones, puesto que ello demostraría que el procedimiento de verificación posterior iniciado contra el asegurado se encuentra conforme a ley y en trámite, mas aun si en el proceso de amparo el ahora recurrente no ha desvirtuado con medios probatorios idóneos lo contrario a la ONP.*

Por los considerandos antes expuestos mi voto es porque se declare **FUNDADA** la demanda en cuanto se ha acreditado la vulneración a obtener una resolución administrativa motivada; en consecuencia, **NULAS** las Resoluciones 3152-2007-ONP/DP/DL 19990 y 8436-2007-GO/ONP, de fechas 31 de octubre de 2007 y 14 de diciembre de 2007, respectivamente. Reponiéndose las cosas al estado anterior de su vulneración del derecho a la motivación de resoluciones del demandante, debe ordenarse a la emplazada expida nueva resolución conforme a los fundamentos 4 y 5 *supra*.

Sr.

**VERGARA GOTELLI**

**Lo que certifico:**

**VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS**  
SECRETARIO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05008-2009-PA/TC

LIMA

LUIS FELIPE DEL RÍO MÁLAGA

### VOTO DEL MAGISTRADO ETO CRUZ

Teniendo a la vista las resoluciones emitidas tanto en mayoría como en minoría, y luego de un análisis del expediente, concluyo por adherirme a lo resuelto por los Magistrado Calle Hayen y Urviola Hani, en consecuencia a través del presente voto suscribo cada uno de los fundamentos que sustentan la estimación de la demanda, así como el íntegro del fallo por ellos emitido.

S.

**ETO CRUZ**

Lo que certifica

VICTOR ALBERTO ALZAR  
SERVO