



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01592-2009-PA/TC  
LAMBAYEQUE  
LORENZO INOÑAN SOSA

### RAZÓN DE RELATORÍA

La resolución recaída en el Expediente N.º 1592-2009-PA/TC es aquella conformada por los votos de los magistrados Urviola Hani, Vergara Gotelli y Eto Cruz. Se deja constancia de que, pese a no ser similares en sus fundamentos, los votos de los magistrados concuerdan con el sentido del fallo y alcanzan la mayoría suficiente para formar resolución, como lo prevé el artículo 5º, cuarto párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y el artículo 11, primer párrafo, del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional.

La votación en la presente causa se desarrolló de la siguiente manera. El magistrado Álvarez Miranda emite su voto, al cual se adhiere el magistrado Calle Hayen manifestando que suscribe la parte resolutive para luego dejar constancia de que en el caso concreto, considera pertinente agregar determinadas precisiones, que también corren adjuntos.

El magistrado Urviola Hani vota apartándose de las consideraciones vertidas por los magistrados antes citados, llamándose a dirimir la discordia al magistrado Vergara Gotelli, quien vota en el mismo sentido que el magistrado Urviola Hani, sin embargo expresa sus propias consideraciones a través de un voto singular. Subsistiendo la discordia es llamado el magistrado Eto Cruz, quien se adhiere al voto formulado por el magistrado Urviola Hani, componiendo finalmente la controversia.

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 3 días del mes de mayo de 2012, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Álvarez Miranda, Urviola Hani y Calle Hayen, pronuncia la siguiente sentencia, con el voto en mayoría de los magistrados Álvarez Miranda y Calle Hayen, que devino singular, el voto en inicial minoría del magistrado Urviola Hani, posición a la que se sumó el voto del magistrado Vergara Gotelli, llamado a dirimir; y el voto finalmente dirimente del magistrado Eto Cruz; votos, todos, que se agregan a los autos

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Lorenzo Inoñan Sosa contra la sentencia expedida por la Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, de fojas 243, su fecha 21 de enero de 2009, que declaró improcedente



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01592-2009-PA/TC  
LAMBAYEQUE  
LORENZO INOÑAN SOSA

la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

Con fecha 25 de enero de 2008 el recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) solicitando que se declare inaplicable la Resolución 4709-2007-ONP/DC/DL 19990, de fecha 6 de diciembre de 2007, mediante la que se suspendió el pago de la pensión de jubilación que venía percibiendo en virtud de la Resolución 67894-2002-ONP/DC/DL 19990, del 9 de diciembre de 2002; y que en consecuencia, se le restituya el pago de su pensión, más el pago de los intereses, costas y costos. Manifiesta que la suspensión de su pensión se basó en indicios y/o evidencias, sin haberse probado fehacientemente la falsedad de los documentos que presentó para tramitar su pensión, por lo que se ha vulnerado su derecho al mínimo vital.

La emplazada contesta la demanda solicitando que se la declare improcedente, alegando que la suspensión de la pensión del recurrente se efectuó en estricta observancia de las facultades que la ley le otorga.

El Juzgado Mixto de Motupe, con fecha 15 de setiembre de 2008, declaró improcedente la demanda en aplicación de los incisos 2) y 4) del artículo 5 del Código Procesal Constitucional.

La Sala Superior competente confirmó la recurrida por considerar que el proceso de amparo carece de estación probatoria para conocer la controversia planteada y que el proceso contencioso administrativo es la vía idónea para tramitar su pretensión.

Por los fundamentos que a continuación se exponen en los votos que se acompañan, 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 del derecho a la pensión; en consecuencia, **NULA** la Resolución 4709-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 6 de diciembre de 2007.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho a la pensión; se ordena a la ONP que restituya el pago de la pensión de jubilación del demandante, con el abono de las pensiones dejadas de percibir desde diciembre de 2007, en el plazo de dos días hábiles, más los intereses legales correspondientes y costos del proceso.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 01592-2009-PA/TC  
LAMBAYEQUE  
LORENZO INOÑAN SOSA

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.

**URVIOLA HANI  
VERGARA GOTELLI  
ETO CRUZ**

**Lo que certifico:**

VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS  
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01592-2009-PA/TC  
LAMBAYEQUE  
LORENZO INOÑAN SOSA

**VOTO DE LOS MAGISTRADOS CALLE HAYEN  
Y ÁLVAREZ MIRANDA**

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

1. Tal como fluye de lo actuado, el objeto de la presente demanda radica en determinar si la suspensión de la pensión de jubilación al recurrente decretada por la ONP ha vulnerado derecho fundamental alguno del demandante, y de ser el caso, si corresponde la restitución de la misma.
2. De acuerdo con el tenor de la Resolución N° 000004709-2007-ONP/DP/DL 19990 emitida con fecha 6 de diciembre de 2007 (f. 11), la entidad demandada sustenta tal suspensión en lo indicado en el Informe N° 352-2007-GO.DC/ONP, según el cual, luego de realizarse las pericias grafotécnicas correspondientes, se han 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, por un lado, las irregularidades detectadas a su ex empleador y los peritajes realizados, y por otro, la particular situación de la demandante.
4. Al respecto, debe tenerse presente 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). Y es que así los resultados del peritaje sean concluyentes e irrefutables, lo dictaminado por los peritos no tiene por sí mismo fuerza decisiva, y por tanto, no exime al funcionario del desarrollo del análisis fáctico y jurídico del asunto sometido a su consideración.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Por tanto, es evidente que **no se ha motivado de manera suficiente las razones que justifican la suspensión de la pensión de jubilación al recurrente, en consecuencia, corresponde declarar la nulidad de la 000004709-2007-ONP/DP/DL 19990, a fin de que la entidad demandada explique las razones que ameritan tal suspensión.**
6. Para tal efecto, es necesario que previamente:
- Se notifique a la demandante las conclusiones de la fiscalización realizada a su empleador; Comisión de Administración de Adjudicación Provisional Cerco Quemado, con sus respectivos antecedentes, y se otorgue un plazo prudencial para que formule las observaciones que estime pertinentes.
  - Transcurrido el mismo, se expida una nueva resolución en la que, de ser el caso, se desvirtúe lo alegado por la demandante sobre el particular, sobre la base de elementos objetivos, como pueden ser, entre otros, las pericias grafotécnicas realizadas.
  - En caso de que se utilice la técnica de la *prueba indiciaria*, es necesario que ésta se construya a partir de indicios plenamente acreditados (*hechos ciertos*), y se desarrolle escrupulosa y detalladamente el razonamiento que subyace a dicha inferencia o deducción, esto es, que el demandante ha obtenido dicha pensión de jubilación indebidamente.
7. Si bien no puede soslayarse el hecho que han existido numerosos casos de fraudes en materia pensionaria y que la erradicación de dichas malas prácticas es una ineludible obligación de la ONP, en ningún caso, las labores de fiscalización pueden menoscabar los derechos fundamentales de los particulares ni los principios básicos sobre los que se cimienta el Estado Constitucional de Derecho, incluso cuando razonablemente, como en el caso de autos, se adviertan conductas con probables vicios de ilicitud, en cuyo caso resulta necesario que la solución decretada pondere los bienes constitucionales comprometidos.
8. Por consiguiente, revocar la suspensión provisional del abono de la pensión de jubilación a quien, en principio, nunca debió percibirla, no sólo resulta contradictorio, sino que por el contrario, importa convalidar un potencial riesgo de pérdida de dichos montos, que a fin de cuentas desembocará en despilfarro de los mismos, pues difícilmente serán recuperados.

Por las consideraciones precedentes, consideramos que se debe declarar **FUNDADA** la demanda por haberse acreditado la vulneración del derecho a la pensión; en consecuencia, **NULA** la Resolución N° 000004709-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 6 de diciembre de 2007.

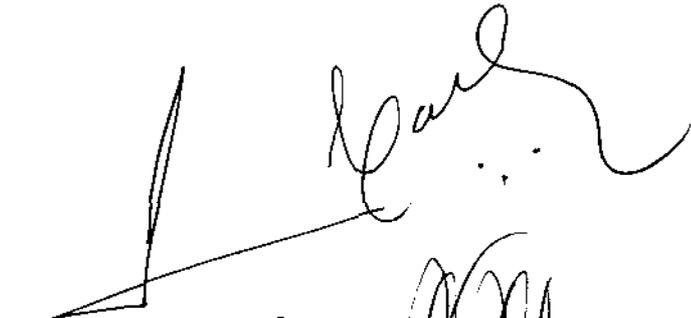


**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

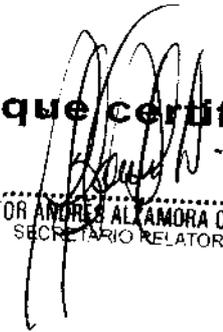
Y, reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho a la motivación invocada por la demandante, debe expedirse una nueva resolución conforme a lo indicado.

SS.

**CALLE HAYEN  
ÁLVAREZ MIRANDA**



**Lo que certifico:**



VICTOR ANDRÉS ALAMORA CÁRDENAS  
SECRETARIO RELATOR



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 01592-2009-PA/TC  
LAMBAYEQUE  
LORENZO INOÑAN SOSA

### **VOTO DEL MAGISTRADO URVIOLA HANI**

Con el máximo respeto por la opinión de mis colegas me aparto de la tesis que sostienen sobre la controversia de autos, por las razones que expongo a continuación.

1. De acuerdo con lo dispuesto por el fundamento 107 de la STC 00050-2004-PA/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 encuentra protección a través del proceso de amparo de conformidad con 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 la arbitrariedad en la intervención de este derecho.

#### **§ Delimitación del petitorio**

3. La pretensión del demandante tiene por objeto la reactivación de la pensión de jubilación, a cuyo efecto se cuestiona la Resolución que declara la suspensión de pago, por lo que corresponde efectuar la evaluación del caso concreto considerando lo antes precitado y que la titularidad del derecho invocado debe estar suficientemente acreditada para que sea posible emitir un pronunciamiento de mérito.

#### **§ Análisis de la controversia**

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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“[...] [E]l derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican. [...]”

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional. El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico-administrativo, y es objeto central de control integral por el juez constitucional de la actividad administrativa y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional.

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del 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 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 este, se reconoce que *Los administrados gozan de*

---

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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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 [...]. 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 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 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, [que] incurren en falta administrativa en el trámite de los procedimientos administrativos a su cargo y, por ende, son susceptibles de ser sancionados administrativamente con amonestación, suspensión, cese o destitución atendiendo a la gravedad de la falta, la reincidencia, el daño causado y la intencionalidad con que hayan actuado, en caso de: (...) Resolver sin motivación algún asunto sometido a su competencia.*

### **Suspensión de pensiones**

10. Cuando la causa de suspensión del pago de la pensión estuviera referida a documentos que sustentan las aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), la Administración deberá respetar las normas que regulan el Procedimiento Administrativo General, para ejercer la facultad de fiscalización posterior, y de ser el caso, su cuestionamiento de validez.
11. A este respecto, el artículo 32.3 de la Ley 27444 expresa que: *“En caso de comprobar fraude o falsedad en la declaración, información o en la documentación*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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 encuentre obligada a mantenerlo hasta que se declare 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 correspondientes para 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. Así también, la Defensoría del Pueblo en la Opinión contenida en el Memorando 111-2006-DP/AAE, ha considerado que *“En el caso que hayan vencido los plazos, para declarar la nulidad de oficio o para interponer el contencioso administrativo, la ONP sólo podrá suspender el pago de la pensión en caso se demuestre la inexactitud del certificado y siempre que se otorgue al pensionista involucrado todas las garantías para ejercer su defensa.”*, es decir, la Defensoría del Pueblo ha interpretado que incluso luego de vencido el plazo para interponer la demanda contencioso administrativa, puede suspenderse los efectos del acto administrativo viciado de nulidad.
16. 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 se realiza un procedimiento de aprobación automática o evaluación previa queda obligada a verificar de oficio,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

17. 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 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 efectuar el control constitucional de su actuación.

### § Análisis del caso

18. De la Resolución 67894-2006-ONP/DC/DL 19990, del 9 de diciembre de 2002 (fojas 2), se evidencia que el demandante venía percibiendo una pensión de jubilación por haber acreditado a su fecha de cese, que reunía los requisitos necesarios para acceder a dicha prestación económica (26 años de aportaciones y 60 años de edad).
19. Consta de la Resolución 4709-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 6 de diciembre de 2007 (fojas 7), que se suspendió el pago de la pensión del recurrente sobre la base del Informe 352-2007-GO.DC/ONP, de fecha 5 de diciembre de 2007, en el cual se expone: “[...] las personas mencionadas en el Anexo N.º 1 de la Resolución [7660-2007-GO/ONP, del 6 de diciembre de 2007], se ha podido concluir de la pericia grafotécnica, que existen suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o documentación presentada con el fin de obtener la pensión de jubilación, asociada a los empleadores [...], Comisión de Administración de Adjudicación Provisional Cerco Quemado [...]. Que, sobre la base de lo establecido en los considerandos precedentes y de la revisión del expediente administrativo se evidencia que existe información y/o documentación con indicios de falsedad o adulteración relacionada con el empleador **COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE ADJUDICACIÓN PROVISIONAL CERCO QUEMADO**, la misma que sirvió de sustento para obtener la pensión de jubilación solicitada por el administrado a quien se le suspende el pago de la mencionada prestación mediante el presente acto, y con la que se viene causando



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*perjuicio a los recursos económicos del Sistema Nacional de Pensiones [...]” (sic)*

20. Como es de verse, la motivación ofrecida por la resolución cuestionada resulta genérica e imprecisa, pues aun cuando se sustenta en un informe técnico, dicho acto administrativo no identifica cuáles serían los documentos que el demandante habría presentado y que contendrían las aludidas irregularidades que ocasionaron la suspensión de la pensión de jubilación de la que venía gozando.
21. Cabe precisar que la suspensión es una medida administrativa de carácter temporal destinada a interrumpir transitoriamente los efectos de un acto administrativo –el cual permanece vigente hasta su declaratoria de nulidad administrativa o judicial–, situación que en el presente caso se ha mantenido desde diciembre de 2007 –según fluye de fojas 11 vuelta–, sin que hasta la fecha de emisión de la presente sentencia, se haya emitido un informe final con el que se compruebe que los documentos que el accionante presentó en sede administrativa son adulterados.
22. Consecuentemente, se ha acreditado la vulneración del derecho a la motivación de las resoluciones administrativas y el derecho fundamental a la pensión, por lo que se debe declarar **FUNDADA** la demanda por haberse acreditado la vulneración del derecho a la pensión y **NULA** la Resolución 4709-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 6 de diciembre de 2007.
- Y reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho a la pensión, debe ordenarse a la ONP que restituya el pago de la pensión de jubilación del demandante, con el abono de las pensiones dejadas de percibir desde diciembre de 2007, en el plazo de dos días hábiles, más los intereses legales correspondientes y costos del proceso.
- Asimismo, debe **EXHORTARSE** a la ONP a investigar, en un plazo razonable, en todos los casos en los que existan indicios de adulteración de documentos, a fin de determinar fehacientemente si se cometió fraude en el acceso a la pensión.

S.

URVIOLA HANI

**Lo que certifico:**

VICTOR AMADOR SALAZAR CARDENAS  
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. Nº 1592-2009-PA/TC  
LAMBAYEQUE  
LORENZO INOÑAN SOSA

### VOTO DEL MAGISTRADO CALLE HAYEN

En el presente caso si bien concuerdo con la parte resolutive, considero pertinente para el caso concreto efectuar la siguiente precisión:

1. En efecto de acuerdo con lo dispuesto en 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 fundamental a la pensión, el cual encuentra protección a través del proceso de amparo de conformidad con 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 la arbitrariedad en la intervención de este derecho.
3. 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 la pensión de jubilación que percibía, por lo que la pretensión tiene por objeto la reactivación de la pensión de jubilación del demandante, por lo que corresponde efectuar la evaluación del caso.

#### La motivación de los Actos Administrativos

4. Este Tribunal ha tenido oportunidad de expresar su posición respecto a la motivación de los actos administrativos, señalando que:

“[...] [E]l derecho a la motivación del tipo de actos administrativos, 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 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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 1592-2009-PA/TC  
LAMBAYEQUE  
LORENZO INOÑAN SOSA

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”.

5. Por tanto, la motivación de los actos administrativos constituye una garantía constitucional del administrado que busca evitar la arbitrariedad de la Administración al emitir actos administrativos. En ese sentido, 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, por medio del cual 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 [...]*”.

---

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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. Nº 1592-2009-PA/TC  
LAMBAYEQUE  
LORENZO INOÑAN SOSA

6. 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. 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).
7. Abundando en la obligación de motivar, 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.*
8. Por último, se debe recordar que 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, señala que serán pasibles de sanción “[...]Las autoridades y personal al servicio de las entidades, independientemente de su régimen laboral o contractual, [que] incurren en falta administrativa en el trámite de los procedimientos administrativos a su cargo y, por ende, son susceptibles de ser sancionados administrativamente con amonestación, suspensión, cese o destitución atendiendo a la gravedad de la falta, la reincidencia, el daño causado y la intencionalidad con que hayan actuado, en caso de: (...) Resolver sin motivación algún asunto sometido a su competencia”.

### **Suspensión de las pensiones**

9. Cuando la causa de suspensión del pago de la pensión está referida a documentos que sustentan requisitos de acceso diferentes al estado de salud del asegurado, al efecto aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), la Administración deberá respetar las normas que regulan el Procedimiento Administrativo General, para ejercer la facultad de fiscalización posterior y, de ser el caso, su cuestionamiento de validez.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. Nº 1592-2009-PA/TC  
LAMBAYEQUE  
LORENZO INOÑAN SOSA

10. Al respecto, el artículo 32.3 de la Ley 27444 estipula que: *“En caso de comprobar fraude o falsedad en la declaración, información o en la declaración 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.
11. Obviamente, la consecuencia inmediata y lógica, previa a la declaración de nulidad del acto administrativo, es la suspensión de sus efectos, dado que lo contrario sería aceptar que, pese a comprobar la existencia de ilícito o fraude en la obtención de un derecho, la Administración se encuentra obligada a mantenerlo hasta que se declare la nulidad.
12. 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 indicado, 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 correspondientes para declarar la nulidad de la resolución administrativa que reconoció un derecho fundado en documentos fraudulentos.
13. Es en este sentido que este Tribunal se ha pronunciado en la STC 1254-2004-AA/TC, cuando sostuvo que: *“la alegación de poseer derechos adquiridos presupone que estos hayan sido obtenidos conforme a ley, toda vez que el error no genera derechos; por consiguiente, cualquier otra opinión vertida con anterioridad en que se haya estimado la prevalencia de la cosa decidida, sobre el derecho legalmente adquirido, queda sustituida por los fundamentos precedentes”*.
14. 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**. A su vez, el artículo 32.1 de la Ley 27444 establece que, por la fiscalización posterior, la entidad ante la que se realiza un procedimiento de aprobación automática o evaluación previa queda obligada a verificar de oficio, mediante el sistema de muestreo, la autenticidad de las declaraciones, de los documentos, de las informaciones y de las traducciones proporcionadas por el administrado. Por tanto, la ONP está obligada a investigar, debidamente, en caso de que encuentre indicios razonables de acceso ilegal a la prestación pensionaria, a fin



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 1592-2009-PA/TC  
LAMBAYEQUE  
LORENZO JNOÑAN SOSA

de determinar o comprobar si efectivamente existió fraude para acceder a esta, e iniciar las acciones legales correspondientes.

15. 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 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 efectuar el control constitucional de su actuación.
16. En el caso concreto, no obstante encontrarse acreditado que la resolución materia de amparo carece de motivación, no procede la restitución inmediata de la pensión de jubilación, toda vez que la resolución que dispuso la suspensión se apoya en una pericia grafotécnica que reporta suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y /o documentación presentada con el fin de obtener pensión de jubilación relacionada a los empleadores “ Fábrica de Velas y Otros Luz Sol S.A.” “ Comisión de Administración de Adjudicación Provisional Cerco Quemado”, “Telge Luna Herbert”, “ Zavala Bustos Julio César” entre otros, además de advertirse indicios de adulteración con relación a la documentación respecto a la emitida por el empleador “ Comisión de Administración de Adjudicación Provisional Cerco Quemado”. Sin embargo, si bien dicha información evidencia serias irregularidades, no exime a funcionario desarrollar un análisis fáctico y jurídico del asunto sometido a su consideración; razones por las cuales en el caso concreto considero que no debe restituirse el derecho de la pensión, debiendo la administración emitir en el breve término nueva resolución.

Sr.  
CALLE HAYEN

Lo que certifico:

VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS  
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01592-2009-PA/TC  
LAMBAYEQUE  
LORENZO INOÑAN SOSA

### VOTO DEL MAGISTRADO VERGARA GOTELLI

Emito el presente voto dirimente por las siguientes consideraciones:

1. En el presente caso el recurrente solicita que se declare la nulidad de la Resolución N° 4709-2007-ONP/DP/DL 19990, que suspendió la pensión del recurrente, considerando que tal resolución carece de una debida motivación, afectándose así sus derechos al debido proceso, debida motivación de las resoluciones judiciales y su derecho a la pensión.
2. Tenemos que se me ha llamado a efectos de dirimir la causa, encontrando por un lado el voto de los Jueces Constitucionales Calle Hayen y Álvarez Miranda, quienes consideran que la demanda debe ser estimada, puesto que la resolución cuestionada no se encuentra debidamente motivada, correspondiendo la emisión de nueva resolución debidamente sustentada.
3. Por otro lado el Juez Constitucional Urviola Hani también considera que la demanda debe ser estimada en atención a que se verifica su falta de motivación, como consecuencia de ello dispone que se declare la nulidad de la resolución administrativa que dispuso la suspensión de la pensión del actor, debiéndose reponer las cosas al estado anterior a la afectación del derecho, esto es cuando el demandante se encontraba gozando de la pensión, antes de la suspensión. Asimismo exhorta a la ONP para que en los casos en los que existan indicios de adulteración de documentos se investiguen los hechos en un plazo razonable, a fin de determinar la existencia de fraude.
4. 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–. Tal verificación dará como resultado la ratificación de dicha decisión de otorgamiento de pensión o la suspensión de ésta por encontrarse indicios razonables de fraude. En este último caso, la resolución que suspende la pensión debe encontrarse debidamente motivada y sustentada, esto es de existir documentación que sustenta tal decisión debe ser presentada a efectos de que no quede duda respecto de tal decisión.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

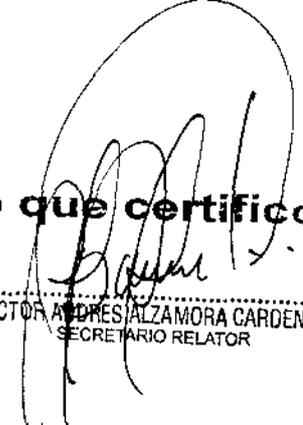
5. En el presente caso encuentro que efectivamente la resolución administrativa que suspendió la pensión del actor es genérica e imprecisa, careciendo de una debida motivación, razón por la que considero que debe declararse su nulidad.
6. La decisión de declarar determinado acto como nulo trae como consecuencia la inexistencia de dicho acto, es decir la declaratoria de nulidad acarrea la puesta de lo actuado en momento anterior a la ocurrencia del vicio. En tal sentido, habiéndose declarado la nulidad de la Resolución administrativa que suspendió la pensión, corresponde la reposición de todo lo actuado al momento anterior a la emisión de dicha resolución, es decir al momento en que el asegurado se encontraba gozando de la pensión.
7. Por lo expuesto concuerdo con el Juez Constitucional Urviola Hani, puesto que considero que la Resolución cuestionada debe ser declarada nula y en consecuencia debe disponerse la restitución de la pensión del recurrente. Asimismo es preciso señalar que la ONP debe emitir la resolución que corresponda, conforme a lo expresado en el presente voto, en el menor plazo posible.

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, **NULA** la Resolución 4709-2007-ONP/DC/DL 19990, de fecha 6 de diciembre de 2007. Reponiéndose las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho a la motivación de resoluciones del demandante, corresponde restituir el pago de la pensión de jubilación al recurrente, con el abono de las pensiones dejadas de percibir desde diciembre de 2007, en el plazo de 2 días hábiles, más los intereses legales correspondientes y costos del proceso. Asimismo se ordena a la emplazada expedir nueva resolución conforme a lo expresado en el presente voto.

S.

**VERGARA GOTELLI**

**Lo que certifico:**

  
VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS  
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01592-2009-PA/TC  
LAMBAYEQUE  
LORENZO INOÑAN SOSA

### VOTO DIRIMENTE DEL MAGISTRADO ETO CRUZ

Con el debido respeto por la decisión adoptada por los magistrados Álvarez Miranda y Calle Hayen, suscribo el parecer de los magistrados Urviola Hani y Vergara Gotelli, y por lo tanto, mi voto es porque se declare **FUNDADA** la demanda de amparo, al haberse acreditado la vulneración del derecho a la motivación de las resoluciones administrativas y el derecho a la pensión y **NULA** la Resolución N.º 4709-2007-ONP/DP/DL 19990, de fecha 6 de diciembre de 2007. A consecuencia de lo cual, y reponiéndose las cosas al estado anterior a la vulneración de tales derechos –como dispone el artículo 1º del CPConst.–, debe ordenarse a la ONP que restituya el pago de la pensión de jubilación del demandante, con el abono de las pensiones dejadas de percibir desde diciembre de 2007, en el plazo de dos días hábiles, más los intereses legales correspondientes y costos del proceso. Finalmente, debe **EXHORTARSE** a la ONP a investigar, en un plazo razonable, en todos los casos en los que existan indicios de adulteración de documentos, a fin de determinar fehacientemente si se cometió fraude en el acceso a la pensión.

S.

**ETO CRUZ**

**Lo que certifico:**

  
VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS  
SECRETARIO RELATOR