



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 279/2022

EXP. N.º 02103-2022-PA/TC  
LIMA  
LUCILA SIERRA GÓMEZ

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 26 días del mes de agosto de 2022, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Monteagudo Valdez, Pacheco Zerga y Ochoa Cardich, pronuncia la siguiente sentencia.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Lucila Sierra Gómez contra la sentencia de folio 181, de 14 de enero de 2021, expedida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

#### *Demanda*

El 22 de mayo de 2018, la recurrente interpone demanda de amparo<sup>1</sup> contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) a fin de que se declaren inaplicables las Resoluciones 765-2017-ONP/DPR.IF/DL 19990 y 480-2018-ONP/DPR/DL 19990, de 19 de diciembre de 2017 y 30 de abril de 2018, respectivamente; y, en consecuencia, se restituya su pensión de invalidez conforme al Decreto Ley 19990, la cual fue suspendida a partir de febrero de 2018.

#### *Contestación de la demanda*

El 12 de julio de 2018, la ONP contesta la demanda<sup>2</sup> señalando que, en atención al principio de controles posteriores, mediante la Resolución 765-2017-ONP/DPR.IF/DL 19990 se decidió suspender el pago de la pensión a partir de febrero de 2018, al evidenciarse que existe información y/o documentación con indicios de falsedad o adulteración. Agrega que, según el Informe de Fiscalización NSP 12357570 y el Informe de Auditoría Médica 248-2017-OLIGOR E.I.R.L., se ha determinado que la pensión de invalidez ha sido indebidamente otorgada, debido a que se ha comprobado la falsedad en el contenido por datos inexactos en el Certificado Médico 020-2016, emitido por la Comisión Médica Calificadora de la Incapacidad del Hospital de Barranca Cajatambo S.B.S.-Ministerio de Salud.

---

<sup>1</sup> Folio 18

<sup>2</sup> Folio 36



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 279/2022

EXP. N.º 02103-2022-PA/TC  
LIMA  
LUCILA SIERRA GÓMEZ

### *Sentencia de primera instancia o grado*

Mediante Resolución 4, de 26 de junio de 2019<sup>3</sup> el Tercer Juzgado Constitucional Transitorio de Lima, declaró infundada la demanda por considerar que revisado el expediente administrativo y lo actuado en autos, se ha advertido que la demandada no ha cometido un acto arbitrario mediante el cual vulnera los derechos a la pensión y a la seguridad social del demandante; y, además, ha ejercido de manera legítima su facultad de fiscalización posterior.

A través de la Resolución 6, de 14 de enero de 2021<sup>4</sup> La Sala Superior revisora confirmó la apelada por estimar que la suspensión de la pensión de la actora obedece a la existencia de presuntas irregularidades detectadas en la documentación que sirvió de sustento para que la demandada otorgue la pensión de invalidez, lo cual implica que no hubo vulneración al derecho a la seguridad social, pues ello se enmarca dentro de las facultades de fiscalización *a posteriori* según el artículo 32 de la Ley 27444.

## **FUNDAMENTOS**

### **Delimitación del petitorio**

1. En el presente caso, la pretensión tiene por objeto que se declare inaplicable las siguientes resoluciones:
  - Resolución 765-2017-ONP/DPR.IF/DL19990, de 19 de diciembre de 2017, que suspendió la pensión de invalidez de la recurrente; y,
  - Resolución 480-2018-ONP/DPR/DL 19990, de 30 de abril de 2018, que declaró infundado el recurso de apelación contra la Resolución 765-2017-ONP/DPR.IF/DL19990 interpuesto por la actora.

Consecuentemente, solicita que se ordene la restitución de la pensión de invalidez del Decreto Ley 19990, que la accionante percibía.

2. Conforme a reiterada jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, el derecho a no ser privado arbitrariamente de la pensión constituye un elemento del contenido esencial del derecho a la pensión, el cual encuentra

---

<sup>3</sup> Folio 102

<sup>4</sup> Folio 181



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 279/2022

EXP. N.º 02103-2022-PA/TC  
LIMA  
LUCILA SIERRA GÓMEZ

protección a través del proceso de amparo. En consecuencia, este Tribunal considera que corresponde verificar si en la resolución que dispone la suspensión de la pensión del recurrente se ha respetado el derecho al debido procedimiento administrativo, en el que se encuentra comprendido el derecho a una debida motivación.

### Consideraciones del Tribunal Constitucional

#### La motivación de los actos administrativos

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

4. Adicionalmente, se ha determinado que:

*[U]n 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*

---

<sup>5</sup> Cfr. párrafos 3 y 5 a 8 del fundamento 9 de la sentencia emitida en el expediente 00091-2005-PA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 279/2022

EXP. N.º 02103-2022-PA/TC  
LIMA  
LUCILA SIERRA GÓMEZ

*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.<sup>6</sup>*

5. Por tanto, la motivación de los actos administrativos constituye una garantía constitucional del administrado que busca evitar la arbitrariedad de la Administración al emitir actos administrativos. En ese sentido, el Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo 004-2019-JUS, en el artículo IV, numeral 1.2, del Título Preliminar establece que el debido procedimiento es uno de los principios del procedimiento administrativo, según el cual se reconoce que: “*Los administrados gozan de todos los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo (...)*”
6. Asimismo, en la citada ley, se señala, que para su validez:

*El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.<sup>7</sup>*

*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.<sup>8</sup>*

*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 (...)<sup>9</sup>*

*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.<sup>10</sup>*

7. Abundando en la obligación de motivar, incluso cuando se hubiera efectuado una motivación por remisión, se exige a la Administración que

---

<sup>6</sup> Cfr. fundamento 40 de la sentencia emitida en el expediente 08495-2006-PA/TC

<sup>7</sup> Artículo 3.4 del TUO de la Ley 27444

<sup>8</sup> Artículo 6.1 del TUO de la Ley 27444

<sup>9</sup> Artículo 6.2. del TUO de la Ley 27444

<sup>10</sup> Artículo 6.3 del TUO de la Ley 27444



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 279/2022

EXP. N.º 02103-2022-PA/TC  
LIMA  
LUCILA SIERRA GÓMEZ

la notificación contenga: “*El texto íntegro del acto administrativo, incluyendo su motivación*”.<sup>11</sup>

8. Por último, se debe recordar que 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, 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.*<sup>12</sup>

### **Suspensión de las pensiones de invalidez**

9. En cuanto a las causales de suspensión de pensiones de invalidez, el Decreto Ley 19990 establece un supuesto vinculado al *estado de salud* del pensionista. Así, en el artículo 35 se establece que "Si el pensionista de invalidez dificultase o impidiese su tratamiento, se negase a cumplir las prescripciones médicas que se le impartan, se resistiese a someterse a las comprobaciones de su estado o a observar las medidas de recuperación, rehabilitación o reorientación profesional, se suspenderá el pago de la pensión de invalidez mientras persista en su actitud, sin derecho a reintegro".
10. Asimismo, el tercer párrafo del artículo 26 del Decreto Ley 19990 prescribe que "Si efectuada la verificación posterior, se comprobara que el Certificado Médico de invalidez es falso o contiene datos inexactos, serán responsables de ello penal y administrativamente, los médicos e incluso el propio solicitante".
11. En este sentido, el artículo 34.3 del TUO de la Ley 27444 expresa que: "En caso de comprobar fraude o falsedad en la declaración, información o en la documentación presentada por el administrado, la entidad considerará no satisfecha la exigencia respectiva para todos sus efectos [...]", debiendo iniciarse el trámite correspondiente para la declaración de su nulidad y la determinación de las responsabilidades correspondientes.

---

<sup>11</sup> Artículo 24.1.1. del TUO de la Ley 27444

<sup>12</sup> Artículo 261.1 del TUO de la Ley 27444



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 279/2022

EXP. N.º 02103-2022-PA/TC  
LIMA  
LUCILA SIERRA GÓMEZ

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 del 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 a que se ha hecho referencia, procederá a condición de que la ONP compruebe la ilegalidad de la documentación presentada por el pensionista, luego de lo cual asume la carga de realizar las acciones tendientes a declarar la nulidad de la resolución administrativa que reconoció un derecho fundado en documentos fraudulentos.
14. Cabe señalar que a tenor del artículo 3.14 de la Ley 28532, este Colegiado entiende que la ONP tiene la obligación de efectuar las acciones de fiscalización necesarias con relación a los derechos pensionarios en los sistemas a su cargo, **para garantizar su otorgamiento conforme a ley**. A su vez, el artículo 34.1 del TUO de la Ley 27444 establece que por la fiscalización posterior la entidad ante la que se ha realizado un procedimiento de aprobación automática, evaluación previa o haya recibido la documentación a que se refiere el artículo 49, queda obligada a verificar de oficio mediante el sistema de muestreo, la autenticidad de las declaraciones, los documentos, las informaciones y 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 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 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 279/2022

EXP. N.º 02103-2022-PA/TC  
LIMA  
LUCILA SIERRA GÓMEZ

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.

#### En el presente caso

16. De la Resolución 9868-2016-ONP/DPR.GD/DL 19990, de 17 de febrero de 2016<sup>13</sup>, se desprende que a la demandante se le otorgó pensión de invalidez con arreglo al Decreto Ley 19990, a partir del 4 de mayo de 2015.
17. De otro lado, de la Resolución 765-2017-ONP/DPR.IF/DL 19990, de 19 de diciembre de 2017<sup>14</sup>, que resolvió suspender el pago de la pensión de invalidez de la recurrente a partir de febrero de 2018, se advierte que:

(...) por las acciones de control posterior, mediante Notificación de fecha 14 de febrero de 2017, que obra a folios 77, la Subdirección de Inspección y Fiscalización de la Oficina de Normalización Previsional, solicitó a la administrada los documentos que sirvieron de sustento para obtener el diagnóstico registrado en el Certificado Médico 020-2016, de fecha 20 de enero de 2016, que obra a folios 21, emitido por la Comisión Médica Calificadora de la Incapacidad del Hospital de Barranca Cajatarnbo S.B.S.;

Que, en atención a lo solicitado, con fecha 27. de marzo de 2017 de folios 81 al 92, doña LUCILA SIERRA GOMEZ, presentó resultados de laboratorio, citas médicas, recetas médicas, solicitud de exámenes y hoja de identificación;

Que, por las acciones de control posterior, mediante Oficio 0751-2017-DPR.IF/ONP-06 de fecha 03 de marzo de 2017, que obra a folios 80, la Subdirección de Inspección y Fiscalización de la Oficina de Normalización Previsional, solicitó al Hospital de Barranca la validación del Certificado Médico 020-2016, de fecha 20.de enero de 201.6, que obra a folios 21; asimismo, se solicitó copia de la Historia Clínica de doña LUCILA SIERRA GOMEZ;

---

<sup>13</sup> Folio 11

<sup>14</sup> Folio 7



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 279/2022

EXP. N.º 02103-2022-PA/TC  
LIMA  
LUCILA SIERRA GÓMEZ

Que, en atención a lo solicitado, el Hospital de Barranca, mediante Oficio 885-2017-GRL/DIRESA-L/HBC-DE, de fecha 26 de abril de 2017, de folios 98 y el Informe 192-17-GR-DIRESA-L/HBC-UEIT, de fecha 28 de marzo de 2017 de folios 97, remitió copia fedateada de la Historia Clínica de doña LUCILA SIERRA GOMEZ;

Que mediante **Informe de Auditoría Médica 248-2017-OLIGOR E.I.R.L., de fecha 4 de diciembre de 2017**, que obra a folios 100 al 102, **emitido por el Auditor Médico de la Subdirección de Inspección y Fiscalización de la Oficina de Normalización Provisional, determinó; que halla No Conformidad al Certificado Médico 020-2016, de fecha 20 de enero de 2016**, que obra a folios 21, emitido por la Comisión Médica Calificadora de la Incapacidad del Hospital de Barranca .Cajatambo S.B.S., toda vez que no existe evidencia médica documentada de un examen físico completo realizado por los médicos evaluadores relacionados al diagnóstico, ni pruebas de apoyo a los diagnósticos establecidos, habiendo incumplido los criterios técnicos de la Directiva Sanitaria 003-MINSA y del Manual de Evaluación y Calificación del Grado de Invalidez, por lo que la Auditoría Médica no valida los diagnósticos señalados en el Certificado Médico, ni los cálculos del menoscabo global de la . persona, ni la fecha de inicio de incapacidad;

Que, de la evaluación de la documentación y/o información del expediente administrativo correspondiente a doña LUCILA SIERRA GOMEZ, se ha comprobado la falsedad en el contenido por datos inexactos en el Certificado Médico 020-2016, de fecha 20 de enero de 2016, que obra a folios 21, emitido por. la Comisión Médica Calificadora de la Incapacidad del Hospital de Barranca Cajatambo S.B.S., el mismo que sirvió de sustento para obtener la Pensión de Invalidez solicitada por la administrada; (...)"

18. Cabe mencionar que revisado el expediente administrativo (en formato CD Rom), se encuentra el Informe de Fiscalización de 18 de abril de 2018<sup>15</sup> y el Informe de Auditoría Médica 248-2017-OLIGOR E.I.R.L.<sup>16</sup>, así como los actos administrativos mencionados en el fundamento *supra*, con lo cual se corrobora lo vertido por la demandada en las resoluciones administrativas cuestionadas.
19. De lo expuesto, en el caso concreto, se advierte que no se ha vulnerado el derecho a la motivación de las resoluciones administrativas, integrante del derecho al debido proceso en sede administrativa, por cuanto la ONP no actuó con arbitrariedad al expedir la resolución que declara suspender la pensión de invalidez de la accionante toda vez que expresó los motivos que respaldaron su decisión.

<sup>15</sup> Folio 146 del expediente administrativo

<sup>16</sup> Folio 102 del expediente administrativo



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Sala Primera. Sentencia 279/2022

EXP. N.º 02103-2022-PA/TC  
LIMA  
LUCILA SIERRA GÓMEZ

20. Asimismo, al haberse constatado que el Certificado Médico 020-2016, de 20 de enero de 2016<sup>17</sup>, que sirvió de base para el otorgamiento de la pensión de invalidez de la recurrente, es un documento fraudulento pues no cuenta con una historia clínica y con exámenes auxiliares, no se ha acreditado la vulneración del derecho a la pensión de la accionante. En otras palabras, la actora no ha demostrado fehacientemente padecer de una invalidez que le permita acceder a la pensión de invalidez reclamada, motivo por el cual corresponde desestimar la presente demanda.

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

**HA RESUELTO**

Declarar **INFUNDADA** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MONTEAGUDO VALDEZ  
PACHECO ZERGA  
OCHOA CARDICH**

**PONENTE PACHECO ZERGA**

---

<sup>17</sup> Folio 21 del expediente administrativo