



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03006-2012-PA/TC

LIMA

MARÍA AURELIA AYALA PÉREZ

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 27 días del mes de noviembre de 2012 la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los señores magistrados Urviola Hani, Vergara Gotelli y Beaumont Calligos, pronuncia la siguiente sentencia

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña María Aurelia Ayala Pérez contra la resolución expedida por la Séptima Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 241, su fecha 18 de enero de 2012, que declaró infundada la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

La recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), con el objeto de que se deje sin efecto la Resolución 5532-2008-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 5 de noviembre de 2008, y que en consecuencia se restituya la vigencia de la Resolución 58340-2006-ONP/DC/DL 19990, que le otorgó pensión de invalidez definitiva conforme al Decreto Ley 19990. Asimismo solicita el pago de los reintegros y devengados con sus respectivos intereses legales, más los costos y costas procesales.

La emplazada contesta la demanda solicitando que ésta sea declarada infundada, argumentando que la resolución que declara la nulidad de la pensión de invalidez de la demandante fue expedida como resultado del ejercicio de su facultad de fiscalización posterior, por la que se determinó que existían indicios razonables de irregularidades en la documentación y declaración efectuada por la actora, con la cual accedió a dicha pensión.

El Noveno Juzgado Constitucional de Lima, con fecha 4 de noviembre de 2010, declara fundada la demanda por considerar que no se ha probado en autos que entre las irregularidades advertidas en los informes de verificación se encuentre de manera específica la que corresponde a la parte demandante, y que la nulidad de la resolución administrativa debe dilucidarse en la vía del proceso contencioso administrativo y no en sede administrativa.

La Sala Superior competente revoca la apelada y, reformándola, declara infundada la demanda por no haberse acreditado la vulneración de los derechos al debido proceso y a la pensión invocados por la demandante.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03006-2012-PA/TC

LIMA

MARÍA AURELIA AYALA PÉREZ

### FUNDAMENTOS

#### 1. Delimitación del petitorio

La recurrente interpone demanda de amparo contra la ONP con el objeto de que se deje sin efecto la Resolución 5532-2008-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 5 de noviembre de 2008; y que, en consecuencia, se restituya la vigencia de la Resolución 58340-2006-ONP/DC/DL 19990, que le otorgó pensión de invalidez definitiva conforme al Decreto Ley 19990. Asimismo solicita el pago de los reintegros y devengados con sus respectivos intereses legales, más los costos y costas procesales.

Considera que se ha declarado la nulidad de la resolución administrativa que le otorgó pensión de invalidez definitiva sin haberse efectuado las investigaciones referidas al supuesto acto doloso cometido, con lo cual se ha vulnerado su derecho a la pensión.

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 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.

Por su parte 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.

En consecuencia evaluando la pretensión planteada corresponde efectuar la evaluación del caso concreto en atención a lo antes precitado, considerando además que la titularidad del derecho invocado debe estar suficientemente acreditada para que sea posible emitir un pronunciamiento de fondo.

#### 2. Sobre la afectación del derecho a la pensión (artículo 11 de la Constitución)

##### 2.1. Argumentos de la demandante

Manifiesta que mediante Resolución 58340-2006-ONP/DC/DL 19990, del 12 de junio del 2006 (f. 3), se le otorgó pensión de invalidez definitiva, a partir del 10 de noviembre de 1989, reconociéndole un año de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03006-2012-PA/TC

LIMA

MARÍA AURELIA AYALA PÉREZ

Sin embargo, consta de la Resolución 5532-2008-ONP/DPR/DL 19990 (f. 8), que la ONP decidió declarar la nulidad de la resolución que le otorgó la pensión, en razón de que el informe de verificación de fecha 26 de julio de 2005, efectuado a su expediente administrativo, fue realizado por Víctor Collantes Anselmo y Mirko Brandon Vásquez Torres, quienes de acuerdo a la Sentencia de Terminación Anticipada expedida por el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de la Corte Superior de Justicia de Huaura, de fecha 24 de junio de 2008, fueron condenados por los delitos de estafa y asociación ilícita previstos en el artículo 196 y 317 del Código Penal en agravio de la ONP.

### 2.2. Argumentos de la demandada

Sostiene que la declaración de nulidad del goce de la pensión de invalidez de la demandante se sustenta en la facultad de fiscalización posterior, por la que se ha verificado que existen indicios razonables de adulteración de documentos y/o información por parte de la actora, lo cual habría llevado el otorgamiento de la pensión de invalidez a su favor.

Siendo así, considera que la pretensión deviene en improcedente ya que la recurrente no cumple con acreditar la titularidad del derecho reclamado, conforme al criterio de observancia obligatoria establecido por el Tribunal Constitucional en la STC 1417-2005-PA/TC, y por considerar que la demanda se encuentra incurso en la causal de improcedencia contemplada en el artículo 5, inciso 2), del Código Procesal Constitucional.

### 2.3. Consideraciones del Tribunal Constitucional

2.3.1. El derecho fundamental a la pensión se encuentra reconocido en el artículo 11 de la Constitución Política y debe ser otorgado en el marco del sistema de seguridad social reconocido en el artículo 10 de la referida Norma Fundamental

2.3.2. En el fundamento 32 de la STC 1417-2005-PA/TC este Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho a la pensión:

Tiene la naturaleza de derecho social -de contenido económico-. Surgido históricamente en el tránsito del Estado liberal al Estado social de Derecho, impone a los poderes públicos la obligación de proporcionar las prestaciones adecuadas a las personas en función a criterios y requisitos determinados legislativamente, para subvenir sus necesidades vitales y satisfacer los estándares de la 'procura existencial'. De esta forma se supera la visión tradicional que suponía distintos niveles de protección entre los derechos civiles, políticos, sociales y económicos, atendiendo al principio de indivisibilidad de los derechos fundamentales y a que cada uno formaba un complejo de obligaciones de respeto y protección -negativas- y de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03006-2012-PA/TC

LIMA

MARÍA AURELIA AYALA PÉREZ

garantía y promoción -positivas- por parte del Estado. (STC 0050-2004-AI, 0051-2004-AI, 0004-2005-AI, 0007-2005-AI, 0009-2005-AI, acumulados, fundamento 74).

2.3.3. Por su parte en lo que se refiere a la necesidad de no ser privado de modo arbitrario e injustificado de la pensión, este Colegiado, en el fundamento 107 de la STC 00050-2004-AI/TC y otros acumulados, ha precisado:

(...) en concordancia con el principio de dignidad humana y con valores superiores como la igualdad y solidaridad, además de los derechos fundamentales a la vida y al bienestar, se puede inferir que la Constitución de 1993 reconoce el derecho fundamental a la pensión, el cual adquiere relevancia porque asegura a las personas llevar una vida en condiciones de dignidad e igualdad.

El contenido esencial del derecho fundamental a la pensión está constituido por tres elementos, a saber:

- el derecho de acceso a una pensión;
- el derecho a no ser privado arbitrariamente de ella; y,
- el derecho a una pensión mínima vital.

Mediante el derecho fundamental a la pensión, la Constitución de 1993 garantiza el acceso de las personas a una pensión que les permita llevar una vida en condiciones de dignidad. Este derecho fundamental también comporta el derecho de las personas a no ser privadas de modo arbitrario e injustificado de la pensión; de ahí que corresponda garantizar, frente a la privación arbitraria e irrazonable, el goce de este derecho[...] (el subrayado agregado).

### La motivación como parte integrante del debido procedimiento administrativo

2.3.4. En lo referente a la obligación de motivación de los actos administrativos, este Colegiado en la STC 2192-2004-AA/TC, ha señalado: *“La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático de derecho, que se define en los artículos 3º y 43º de la Constitución como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. En el Estado constitucional democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso”.*

2.3.5. A su vez este Tribunal ha expresado también su posición en la STC 00091-2005-PA/TC, fundamento jurídico 9, párrafos 3 y 5 al 8, criterio reiterado en las STC 294-2005-PA/TC y 5514-2005-PA/TC cuando dice:



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03006-2012-PA/TC

LIMA

MARÍA AURELIA AYALA PÉREZ

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 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo.

2.3.6. Adicionalmente, en el fundamento 40 de la STC 8495-2006-PA/TC, ha determinado 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"*.

2.3.7. Sobre el particular el inciso 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, señala que el debido procedimiento administrativo es uno de los principios del procedimiento administrativo. En atención a éste, 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[...]"* (subrayado agregado).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03006-2012-PA/TC

LIMA

MARÍA AURELIA AYALA PÉREZ

2.3.8. A su vez, el artículo 3.4. de la Ley 27444, sobre los requisitos de validez de los actos administrativos, precisa que: *“El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico”*; y en el artículo 6, sobre la motivación del acto administrativo, señala: *“6.1 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; 6.2 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 le identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto”; 6.3 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[...].”*

2.3.9. Abundando en la obligación de motivar, incluso cuando se hubiera efectuado una motivación por remisión, el artículo 24.1.1 de la Ley 27444, exige a la Administración que la notificación contenga *“El texto íntegro del acto administrativo, incluyendo su motivación”*

2.3.10. Por último, en el Título V, Capítulo II, denominado “Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de la Administración Pública” de la Ley 27444, el artículo 239.4 preceptúa que *“las autoridades y personal al servicio de las entidades, independientemente de su régimen laboral o contractual, incurrir en falta administrativa en el trámite de los procedimientos administrativos a su cargo y, por ende, son susceptibles de ser sancionados administrativamente con amonestación, suspensión, cese o destitución atendiendo a la gravedad de la falta, la reincidencia, el daño causado y la intencionalidad con que hayan actuado, en caso de: (...) Resolver sin motivación algún asunto sometido a su competencia”*.

### **El derecho a la motivación en los actos administrativos referidos a derechos pensionarios**

2.3.11. Al respecto el artículo 32.3 de la Ley 27444, a la letra dice: *“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; procediendo a*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03006-2012-PA/TC

LIMA

MARÍA AURELIA AYALA PÉREZ

*comunicar el hecho a la autoridad jerárquicamente superior, si lo hubiere, para que se declare la nulidad del acto administrativo, sustentado en dicha declaración, información o documento (...); así como la determinación de las sanciones correspondientes y responsabilidades penales, de ser el caso.*

2.3.12. También cabe precisar que el artículo 3.14 de la Ley 28532 ha establecido como una de las funciones de la ONP "*Efectuar las acciones de fiscalización que sean necesarias, con relación a los derechos pensionarios en los sistemas a su cargo, para garantizar su otorgamiento con arreglo a ley*" (subrayado agregado). A su vez, el artículo 32.1, en concordancia con el artículo IV, inciso 1.16 de la Ley 27444, establece que la entidad ante la que se ha realizado un procedimiento de aprobación automática o evaluación previa, por la fiscalización posterior, 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 consiguiente, en caso de que existan indicios razonables de acceso ilegal a la prestación pensionaria, la ONP está obligada a investigar a fin de determinar o comprobar si efectivamente existió fraude para acceder a ésta, e iniciar las acciones legales correspondientes, en caso que la información presentada no sea veraz.

2.3.13. Siendo así es posible expresar que la ONP cuando decida declarar la nulidad de una resolución que otorga el pago de la pensión (jubilación, invalidez, etc.), esta resolución administrativa que al efecto expida debe establecer con certeza si uno o más documentos e información que sustentan el derecho a la pensión son falsos, adulterados y/o irregulares; además, y en vista de la gravedad de la medida, toda vez que deja sin sustento económico al pensionista, debe cumplir con su obligación de fundamentar debida y suficientemente su decisión, dado que carecerá de validez en caso de que la motivación sea insuficiente o esté sustentada en términos genéricos o vagos.

2.3.14. En el caso de autos de la cuestionada Resolución 5532-2008-ONP/DPR/DL 19990 (f. 8), se aprecia que la ONP declaró la nulidad de la Resolución 58340-2006-ONP/DC/DL 19990, de fecha 12 de junio de 2006 (f. 3), que le otorgó pensión de invalidez definitiva a la demandante, argumentando que mediante Sentencia de Terminación Anticipada expedida por el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de la Corte Superior de Justicia de Huaura, de fecha 24 de junio de 2008, adicionada por Resolución de fecha 14 de agosto de 2008, se condenó a Víctor Raúl Collantes Anselmo y Mirko Brandon Vásquez Torres, exempleados del servicio de verificación, como responsables de los delitos de estafa y asociación ilícita previstos en los artículos 196 y 317 del Código Penal,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03006-2012-PA/TC

LIMA

MARÍA AURELIA AYALA PÉREZ

en agravio de la ONP, por haber formado parte de organizaciones delictivas dedicadas a la tramitación de pensiones de invalidez y jubilación ante la ONP, mediante las cuales validaban documentación, emitían informes de verificación con contenido falso e impedían que los trámites referentes a las prestaciones de jubilación e invalidez sean observados con la finalidad de sorprender a la Administración. En el caso de autos precisa que dicha resolución adolece de nulidad por transgredir el ordenamiento jurídico establecido, dado que otorgó pensión de invalidez definitiva a la demandante a partir del Informe de Verificación de Aportes al Sistema Nacional de Pensiones, emitido en forma fraudulenta por los verificadores Víctor Collantes Anselmo y Mirko Brandon Vásquez Torres.

2.3.15. Tal situación según se consigna en la Resolución 5532-2008-ONP/DPR/DL 19990 –materia de cuestionamiento–, determina que los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal o que se dicten como consecuencia de los mismos hechos aun cuando no hayan quedado firmes pero siempre que agravien el interés público y constituyan vicios del acto administrativo, causan su nulidad de pleno derecho, la cual puede declararse de oficio, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4) del artículo 10 de la Ley 27444, en concordancia con el numeral 1) del artículo 202 del mismo cuerpo legal.

2.3.16. De lo expuesto se advierte que la entidad demandada sustenta la declaratoria de nulidad de la Resolución 58340-2006-ONP/DC/DL 19990 en la intervención de los verificadores Víctor Collantes Anselmo y Mirko Brandon Vásquez Torres que han reconocido aportes que sirvieron de base para su expedición.

2.3.17. Se lee también a fojas 169 y 170 que obra copia fedateada del Informe de Verificación expedido por los mencionados verificadores con fecha 26 de julio de 2005, del que se aprecia que informan como acreditado 1 año completo de aportaciones, correspondiente al periodo comprendido del 2 de noviembre de 1988 al 30 de noviembre de 1989, lo que sustentan en la supuesta verificación del libro de planillas de salarios correspondiente. No obstante, efectuado un nuevo control posterior por la ONP, antes de la emisión de la resolución cuestionada (5 de noviembre de 2008), se determinó mediante Informe de Verificación de fecha 28 de setiembre del 2007 (f. 100), realizado por el verificador Aurelio Arismendi Pazos, quien entrevistó a Luis Bravo quien manifiesta: "*ser ex contador del empleador de plantilla, no cuenta con planillas y desconoce dirección del empleador (...)*". Por consiguiente, en el caso concreto de la actora los verificadores condenados por los delitos de estafa y asociación ilícita emitieron fraudulentamente su informe de verificación, puesto



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**



EXP. N.º 03006-2012-PA/TC

LIMA

MARÍA AURELIA AYALA PÉREZ

que lo sustentaron en información falsa, configurándose así la causal de nulidad invocada en la resolución cuestionada.

2.3.18. Por todo esto es que se aprecia que el acto administrativo cuestionado se encuentra debidamente motivado, sin que la actora haya acreditado que la decisión adoptada por la emplazada sea arbitraria, toda vez que no ha cumplido con sustentar con medio de prueba alguno y en los términos establecidos por el precedente vinculante recaído en el fundamento 26. a) de la STC 04762-2007-PA/TC la validez de las aportaciones que habrían verificado Víctor Collantes Anselmo y Mirko Brandon Vásquez Torres,

2.3.19. En consecuencia no habiéndose acreditado la vulneración del derecho fundamental a la pensión, la demanda debe desestimarse.

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

**HA RESUELTO**

Declarar **INFUNDADA** la demanda por no haberse acreditado la vulneración del derecho invocado.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**URVIOLA HANI  
VERGARA GOTELLI  
BEAUMONT CALLIRGOS**

**Lo que certifico:**

OSCAR DÍAZ MUÑOZ  
SECRETARIO RELATOR  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL