



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04528-2012-PA/TC  
HUAURA  
ROSA DORILA VELÁSQUEZ COBEÑA  
DE REYES

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 24 días del mes de mayo de 2013, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Mesía Ramírez, Eto Cruz y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia

#### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por Rosa Dorila Velásquez Cobeña de Reyes contra la resolución expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Huaura, de fojas 244, su fecha 14 de agosto de 2012, que declara improcedente la demanda de autos.

#### ANTECEDENTES

La recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), solicitando que se declare inaplicable la Resolución 6436-2008-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 5 de noviembre de 2008, mediante la cual se dispuso la nulidad de su pensión de jubilación adelantada del régimen Decreto Ley 19990; y que, en consecuencia, se restituya el pago de la referida pensión. Asimismo, solicita el abono de los devengados, los intereses legales y los costos procesales.

La emplazada contesta la demanda manifestando que se declaró la nulidad de la pensión de jubilación de la actora, toda vez que los documentos que presentó para obtener su derecho resultaban irregulares

El Primer Juzgado Civil de Huaura, con fecha 5 de marzo de 2012, declara fundada la demanda por estimar que la ONP no ha cumplido con motivar la resolución que declara la nulidad de la pensión de la recurrente.

La Sala Superior competente, revocando la apelada, declara improcedente la demanda, considerando que la controversia debe dilucidarse en un proceso ordinario.

#### FUNDAMENTOS

##### 1. Delimitación del petitorio

La recurrente interpone demanda de amparo solicitando que se declare inaplicable la Resolución 6436-2008-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 5 de noviembre de 2008,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 04528-2012-PA/TC

HUAURA

ROSA DORILA VELÁSQUEZ COBEÑA  
DE REYES

mediante la cual se dispuso la nulidad de su pensión de jubilación adelantada del régimen Decreto Ley 19990, y que, en consecuencia, se restituya el pago de la referida pensión. Asimismo, solicita el abono de los devengados, los intereses legales y los costos procesales.

Considera que se ha vulnerado su derecho constitucional a una debida motivación, integrante del derecho al debido proceso, porque la emplazada ha declarado la nulidad de la resolución que le otorgaba la pensión de jubilación sin haber realizado una investigación particular de su situación, basándose en indicios generales.

Evaluada la pretensión planteada según lo dispuesto por el fundamento 107 de la STC 00050-2004-AI/TC y otros acumulados, y atendiendo a que 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.b) de la STC 01417-2005-PA/TC, corresponde verificar si se ha respetado el derecho al debido procedimiento administrativo, en el que se encuentra comprendido el derecho a una debida motivación.

Cabe precisar que este Tribunal se pronunciará únicamente sobre el derecho a la motivación, integrante del derecho al debido proceso, puesto que el análisis del derecho a la pensión está subsumido en el primero, por la estrecha vinculación que existe entre ambos.

## **2. Sobre la afectación del derecho al debido proceso (artículo 139.3 de la Constitución)**

### **2.1. Argumentos de la demandante**

Manifiesta que mediante la Resolución 88612-2005-ONP/DC/DL 19990, de fecha 6 de octubre de 2005 (f. 3), se le otorgó pensión de jubilación adelantada conforme al Decreto Ley 19990, al haber acreditado 25 años de aportaciones, pero que sin embargo, mediante la Resolución 6436-2008-ONP/DPR/DL 19990 (f. 4), la ONP decidió declarar la nulidad de la resolución que le otorgó la pensión de jubilación, en razón de que el informe de verificación de fecha 15 de setiembre de 2005 fue realizado por los verificadores 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 Huaura de la Corte Superior de Justicia de Huaura, del 24 de junio de 2008, y adicionada por la Resolución 8, del 14 de agosto de 2008, fueron condenados por los delitos de estafa



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04528-2012-PA/TC

HUAURA

ROSA DORILA VELÁSQUEZ COBEÑA  
DE REYES

y asociación ilícita previstos en los artículos 196 y 317 del Código Penal en agravio de la ONP.

Considera que los argumentos esgrimidos por la emplazada son generales, pues no se ha efectuado una investigación particular de su caso.

## 2.2. Argumentos de la demandada

Sostiene que ha declarado nulo el goce de la pensión de jubilación adelantada de la demandante por haberse descubierto que la documentación presentada para acreditar el cumplimiento de los requisitos mínimos para obtenerla tiene indicios de falsedad.

En ese sentido, considera que su actuación se funda en su facultad de fiscalización posterior, advirtiendo que el informe de verificación de fecha 15 de setiembre de 2005 fue realizado por los verificadores Víctor Collantes Anselmo y Mirko Brandon Vásquez Torres, quienes de acuerdo con la sentencia de terminación anticipada expedida por el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de Huaura de la Corte Superior de Justicia de Huaura, del 24 de junio de 2008, y adicionada por la Resolución 8, del 14 de agosto de 2008, fueron condenados por los delitos de estafa y asociación ilícita previstos en los artículos 196 y 317 del Código Penal en agravio de la ONP

## 2.3. Consideraciones del Tribunal Constitucional

2.3.1. Al resolver la STC 0023-2005-AI/TC, este Tribunal ha expresado en los fundamentos 43 y 48, respectivamente, que “(...) *los derechos fundamentales que componen el debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva son exigibles a todo órgano que tenga naturaleza jurisdiccional (jurisdicción ordinaria, constitucional, electoral y militar) y que pueden ser extendidos, en lo que fuere aplicable, a todo acto de otros órganos estatales o de particulares (procedimiento administrativo, procedimiento legislativo, arbitraje y relaciones entre particulares, entre otros)*”, y que, “(..) *el contenido constitucional del derecho al debido proceso (...) presenta dos expresiones: la formal y la sustantiva. En la de carácter formal, los principios y reglas que lo integran tienen que ver con las formalidades estatuidas, tales como las que establecen el juez natural, el procedimiento preestablecido, el derecho de defensa y la motivación; y en su expresión sustantiva, están relacionados los estándares de razonabilidad y proporcionalidad que toda decisión judicial debe suponer*” (destacado agregado).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N.º 04528-2012-PA/TC

HUAURA

ROSA DORILA VELÁSQUEZ COBEÑA  
DE REYES

Y con anterioridad ya se había pronunciado para precisar que *“El derecho al debido proceso, y los derechos que contiene son invocables, y, por tanto, están garantizados, no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. Así, el debido proceso administrativo supone, en toda circunstancia, el respeto –por parte de la administración pública o privada – de todos los principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139º de la Constitución (juez natural, juez imparcial e independiente, derecho de defensa, etc.)”* (Cfr. N° 4289-2004-PA/TC fundamento 2).

2.3.2. Respecto a la motivación de los actos administrativos, ha tenido oportunidad de abundar su posición, considerando que:

“[ ] [E]l derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico 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° 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo.” (STC 00091-2005-PA/TC, fundamento 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en las SSTC 294-2005-PA/TC, 5514-2005-PA/TC, entre otras.)

Adicionalmente se ha determinado en la STC 8495-2006-PA/TC que. “un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N° 04528-2012-PA/TC

HUAURA

ROSA DORILA VELÁSQUEZ COBEÑA  
DE REYES

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”

- 2.3.3. Por tanto, la motivación 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 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 (...)”*.

A su turno, los artículos 3.4, 6.1, 6.2, y 6.3, señalan respectivamente que, para su validez *“El acto administrativo debe estar **debidamente motivado** en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico; La motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado; Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto”*; y que, *“No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto”* (destacado agregado).

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

Por último se debe recordar que en el artículo 239.4, ubicado en el Capítulo II del Título IV sobre Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de la administración pública, se señala que serán pasibles de sanción *“las autoridades y personal al servicio de las entidades, independientemente de su régimen laboral o contractual, incurrir en falta administrativa en el trámite de*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N.º 04528-2012-PA/TC

HUAURA

ROSA DORILA VELÁSQUEZ COBEÑA  
DE REYES

*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”*

2.3.4. En el presente caso, se advierte que la emplazada considera que la resolución que le otorga la pensión de jubilación a la demandante es nula por cuanto se ha tomado como elemento de prueba para el reconocimiento de aportes el informe de verificación emitido por los verificadores Víctor Collantes Anselmo y Mirko Brandon Vásquez Torres. En efecto, en el quinto considerando de la resolución impugnada la demandada sostiene que *“de la revisión efectuada al expediente administrativo se aprecian los Informes de Verificación de fecha 15 de setiembre de 2005, realizados por los verificadores Víctor Collantes Anselmo y Mirko Brandon Vásquez Torres, quienes supuestamente revisaron los Libros de Planillas de Salarios para extractar aportes al Sistema Nacional de Pensiones”* (resaltado agregado).

2.3.5. De la revisión de los actuados se observa que la entidad previsional ha presentado, además de la resolución cuestionada, las copias simples de la sentencia de terminación anticipada expedida por el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de Huaura de la Corte Superior de Justicia de Huaura del 24 de junio de 2008 (f. 158) y de la Resolución 8 del 14 de agosto de 2008 (f. 161 vuelta), mas no aporta otra documentación que acredite que se produjo el hecho en el cual se sustenta la nulidad; esto es, aquella que compruebe que en el caso concreto de la actora los mencionados verificadores hubieren emitido su informe de manera fraudulenta, es decir, validando documentos adulterados o falsificados con el propósito de acreditar aportaciones inexistentes. Debe tenerse presente que el hecho que los verificadores hayan sido condenados por los delitos de estafa y asociación ilícita no implica, necesariamente, que en el caso específico del demandante hayan actuado fraudulentamente

2.3.6. Resulta relevante mencionar que a fojas 98 obra el Reporte de Ingreso de Resultados de Verificación emitido por la ONP, mediante el cual se determina que no se ubicó vínculo ni aportes para el empleador Ríos Serna Oswaldo según fuentes lógicas y físicas de ORCINEA, ni para ningún otro empleador.

2.3.7. Esta documentación no altera el hecho de que la resolución que declaró la nulidad de la pensión de jubilación de la actora se haya expedido sin la correcta motivación, vulnerando el derecho al debido proceso, pues como se precisó en



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N.º 04528-2012-PA/TC  
HUAURA  
ROSA DORILA VELÁSQUEZ COBEÑA  
DE REYES

los fundamentos precedentes, el hecho que los verificadores hayan sido condenados por los delitos de estafa y asociación ilícita no implica, necesariamente, que en el caso específico de la demandante hayan actuado fraudulentamente.

- 2.3.8. Asimismo, es importante señalar que si bien no puede soslayarse el hecho que han existido numerosos casos de fraude en materia pensionaria, y la erradicación de dichas malas prácticas es una obligación ineludible por parte 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 se adviertan conductas con probables vicios de ilicitud, en cuyo caso, resulta necesario que la solución decretada pondere los bienes constitucionales comprometidos.
- 2.3.9. En consecuencia, se ha acreditado la vulneración del derecho a la motivación, integrante del derecho al debido proceso.

### 3. Efectos de la sentencia

De los fundamentos precedentes se advierte que ha quedado acreditada la vulneración del derecho a la motivación, integrante del derecho al debido proceso.

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

### HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda, al haberse acreditado la vulneración del derecho al debido proceso; en consecuencia, **NULA** la Resolución 6436-2008-ONP/DPR/DL 19990, debiendo la entidad demandada emitir una nueva resolución debidamente motivada, pero sin que ello conlleve la restitución de la citada pensión.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MESÍA RAMÍREZ  
ETO CRUZ  
ÁLVAREZ MIRANDA