



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04909-2011-PA/TC  
HUAURA  
JOAQUÍN SILVA AGURTO

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima a los 19 días del mes de marzo de 2013, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Urviola Hani, Vergara Gotelli y Eto Cruz, pronuncia la siguiente sentencia

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Joaquín Silva Agurto contra la resolución expedida por la Sala Mixta Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Huaura, de fojas 229, su fecha 30 de septiembre de 2011, que declaró infundada la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

Con fecha 27 de abril de 2011 el recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), solicitando que se declare inaplicable la Resolución 5647-2008-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 5 de noviembre de 2008; y que por consiguiente se restituya la vigencia de la Resolución 91463-2007-ONP/DC/DL 19990, de fecha 19 de noviembre de 2007, que le otorgó pensión de jubilación, con el abono de los devengados, los intereses legales y los costos procesales.

La emplazada contesta la demanda solicitando que se la declare improcedente, expresando que se dejó sin efecto la pensión del recurrente porque se determinó que los documentos presentados para acreditar las aportaciones presentaban irregularidades.

El Juzgado Mixto de Chancay, con fecha 27 de mayo de 2011, declara fundada la demanda por estimar que la nulidad ha sido declarada sin acreditarse la falsedad de los documentos presentados para el otorgamiento de la pensión solicitada, vulnerándose el derecho al debido procedimiento.

La Sala Superior competente, revocando la apelada, declara infundada la demanda, considerando que la resolución cuestionada está debidamente motivada.

### FUNDAMENTOS

#### 1. Delimitación del petitorio

El recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) con el objeto de que se declare inaplicable la Resolución 5647-2008-ONP/DPR/DL 19990 del 5 de noviembre de 2008, y que en consecuencia, se prosiga con el pago de la pensión de jubilación que venía



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04909-2011-PA/TC  
HUAURA  
JOAQUÍN SILVA AGURTO

percibiendo en virtud de la Resolución 91463-2007-ONP/DC/19990.

Manifiesta tanto en su demanda (f. 12) como en su recurso de agravio constitucional (f. 241), que la cuestionada resolución vulnera sus derechos a la motivación como componente del derecho al debido proceso, y a la pensión.

Evaluada la pretensión planteada según lo dispuesto por el fundamento 107 de la STC 00050-2004-AI/TC y otros acumulados, debe recordarse 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, por lo que corresponde verificar si se ha respetado el derecho al debido procedimiento administrativo.

Por otro lado, considerando que la pensión como derecho fundamental, por su naturaleza, requiere de regulación legal para establecer las condiciones necesarias para su goce, se concluye 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.

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

### **2.1 Argumentos del demandante**

Sostiene que la entidad demandada de manera unilateral y sin previo aviso judicial y/o administrativo declaró la nulidad de oficio de su pensión, sin tener en cuenta que no son admisibles como motivación la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación sin precisar su vinculación al caso concreto.

Agrega que la emplazada no ha cumplido con adjuntar el expediente administrativo, a fin de que se evalué la documentación obrante en el procedimiento administrativo.

### **2.2 Argumentos de la demandada**

Señala que no se trata de un supuesto donde se le haya denegado al demandante su solicitud de pensión, sino que se ha verificado con posterioridad que ésta fue obtenida con total irregularidad, por ello se expide la cuestionada resolución que declara su nulidad.

### **2.3 Consideraciones del Tribunal Constitucional**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04909-2011-PA/TC  
HUAURA  
JOAQUÍN SILVA AGURTO

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 a los estándares de razonabilidad y proporcionalidad que toda decisión judicial debe suponer*” (destacado agregado).

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04909-2011-PA/TC  
HUAURA  
JOAQUÍN SILVA AGURTO

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.” (STC 00091-2005-PA/TC, F.J. 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 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*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04909-2011-PA/TC  
HUAURA  
JOAQUÍN SILVA AGURTO

*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 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*”.

#### **Análisis de la controversia**

- 2.3.4. De la copia de la Resolución 91463-2007-ONP/DC/DL 19990, del 19 de noviembre de 2007 (f. 3), se desprende que al demandante se le otorgó pensión de jubilación del régimen general del Decreto Ley 19990, a partir del 16 de agosto de 2006.
- 2.3.5. De otro lado, de la copia de la Resolución 5647-2008-ONP/DPR/DL 19990 (f. 4), se advierte que en virtud de lo establecido por el artículo 32º de la Ley 27444 y el artículo 3º, numeral 14, de la Ley 28532, se realizó la revisión del expediente administrativo del demandante comprobándose que el informe de verificación de fecha 10 de marzo de 2004 fue realizado por los verificadores Víctor Collantes Anselmo y Verónica Ruiz Azahuanche, 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 196º y 317º del Código Penal en agravio de la ONP. Tal situación –según se consigna en la resolución administrativa–, determina que los hechos constitutivos de infracción penal agravan el interés público y configuran vicios del acto



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04909-2011-PA/TC  
HUAURA  
JOAQUÍN SILVA AGURTO

administrativo que causan su nulidad de pleno derecho de conformidad con lo dispuesto por los numerales 1 y 4 del artículo 10º de la Ley 27444.

- 2.3.6. Sobre dicha base, la impugnada concluye que la Resolución 91463-2007-ONP/DC/DL 19990, del 19 de noviembre de 2007, que le otorga la pensión de jubilación considerando como elemento de prueba para el reconocimiento de aportes el informe de verificación emitido por los verificadores Víctor Collantes Anselmo y Verónica Ruiz Azahuanche, transgrede el ordenamiento jurídico penal y por ende adolecen de nulidad.
- 2.3.7. De lo anotado fluye que la entidad demandada sustenta la declaratoria de nulidad de la Resolución 91463-2007-ONP/DC/DL 19990 en la intervención de Víctor Collantes Anselmo y Verónica Ruiz Azahuanche al verificar los aportes que sirvieron de base para su expedición.
- 2.3.8. De la revisión de los actuados se observa que la entidad previsional no ha aportado ningún medio probatorio que permita corroborar el contenido del pronunciamiento administrativo.
- 2.3.9. En este contexto, y siguiendo el criterio recaído en la STC 0086-2011-PA/TC (fundamento 6), aplicable *mutatis mutandis* en el presente caso, resulta pertinente afirmar que *“la distribución de la carga de la prueba comporta que la demandada demuestre que se ha configurado la causal de suspensión que le sirve de argumento para sostener su postura en esta litis. Tal exigencia probatoria, sin embargo, no ha sido satisfecha por la demandada, puesto que de los actuados se verifica que no presenta ningún documento que demuestre el hecho en el cual se sustente la suspensión referida; esto es, que el actor haya adulterado documentos para así poder obtener su pensión de jubilación minera”*.
- 2.3.10 En ese sentido, se evidencia que la resolución cuestionada resulta manifiestamente arbitraria, dado que declara la nulidad de un acto administrativo aduciendo la configuración de las causales previstas en los numerales 1 y 4 del artículo 10 de la Ley 27444 sin sustento alguno, puesto que omite precisar cuáles son y en qué consisten las irregularidades o actos delictivos que se habrían cometido en el procedimiento administrativo del demandante, y cuáles los medios probatorios que los acreditan.

### **3 Sobre la afectación del derecho a la pensión (Artículo 11 de la Constitución)**

#### **3.1 Argumentos del demandante**

El demandante sostiene que al habersele privado de percibir su pensión de jubilación sin sustento legal, se ha vulnerado su derecho a la pensión.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04909-2011-PA/TC  
HUAURA  
JOAQUÍN SILVA AGURTO

### 3.2 Argumentos de la demandada

La emplezada sostiene que no se ha vulnerado el derecho a la pensión del recurrente, al haberse verificado que no reúne los requisitos legalmente previstos para percibir la prestación reclamada, dado que se ha constatado irregularidad en la documentación presentada.

### 3.3. Consideraciones del Tribunal Constitucional

3.3.1. En el fundamento 37 de la STC 1417-2005-PA/TC, sobre la base de los alcances del derecho fundamental a la pensión como derecho de configuración legal y de lo expuesto a propósito del contenido esencial y la estructura de los derechos fundamentales, este Colegiado delimitó los lineamientos jurídicos que permitirán ubicar las pretensiones que, por pertenecer al contenido esencial de dicho derecho fundamental o estar directamente relacionadas a él, merecen protección a través del proceso de amparo.

Así, en el literal b) del mismo fundamento, se precisó que *“forma parte del contenido esencial directamente protegido por el derecho fundamental a la pensión, las disposiciones legales que establecen los requisitos para la obtención de un derecho a la pensión. Así, será objeto de protección en la vía de amparo los supuestos en los que, presentada la contingencia, se deniegue a una persona el reconocimiento de una pensión de jubilación o cesantía, a pesar de haber cumplido los requisitos legales para obtenerla (edad requerida y determinados años de aportación), o de una pensión de invalidez, presentados los supuestos previstos en la ley que determinan su procedencia”*.

3.3.2. En virtud de la Resolución 20604-2009-ONP/DPR.SC/DL 19990, de fecha 11 de marzo de 2009 (f. 88), y sin obrar solicitud del demandante, la emplezada procede a denegarle la pensión de jubilación al actor, justificando su decisión en las verificaciones efectuadas, según se advierte de la propia resolución. Sin embargo, en la medida que el recurrente adjunta documentos probatorios que sustentan su pedido de acceso a la pensión, corresponde a este Colegiado efectuar la evaluación de una posible vulneración de este derecho fundamental.

3.3.3. En el fundamento 26 de la STC 04762-2007-PA/TC, así como en su resolución aclaratoria, este Colegiado ha sentado precedente vinculante y establecido las reglas para acreditar períodos de aportaciones en el proceso de amparo, detallando los documentos idóneos para tal fin.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04909-2011-PA/TC  
HUAURA  
JOAQUÍN SILVA AGURTO

3.3.4. El demandante a efectos de acreditar sus aportaciones adjunta la siguiente documentación:

- 1) Certificado de trabajo de Granja la Cadena S.A., que consigna que laboró como obrero/granjero del 3 de enero de 1967 al 31 de diciembre de 1980 (f. 103), corroborado con el original de la liquidación por tiempo de servicios (f. 104) de la indicada ex empleadora y las planillas de sueldos (f. 108 a 159).
- 2) Certificado de trabajo de Granja El Álamo S.A. (f. 160), que consigna que laboró como galponero, del 9 de abril de 1981 al 11 de noviembre de 1981, corroborado con la liquidación por tiempo de servicios (f. 160-A) de la indicada ex empleadora y la copia simple de las planillas de remuneraciones de los meses de abril y noviembre de 1981 (f. 162 a 164).
- 3) Copia simple del certificado de trabajo de Servicios Huaral S.A. (f. 165), que consigna que laboró desde el 12 de noviembre de 1981 hasta el 5 de julio de 1982, corroborado con el original de la liquidación por tiempo de servicios (f. 166) de la indicada ex empleadora.
- 4) Certificado de trabajo de Negociación Carla S.A. (f. 178), que consigna que laboró como galponero desde el 25 de febrero de 1985 hasta el 12 de noviembre de 1989, corroborado con copia simple de la liquidación por tiempo de servicios (f. 179) de la indicada ex empleadora y los originales de las boletas de pago (f. 187 a 195), en las que se señala la fecha del ingreso laboral del actor.
- 5) Certificado de trabajo de San Fernando S.A. (f. 186) que consigna que laboró para la empresa Molinos Mayo S.A. desde el 31 de mayo de 1999 hasta el 24 de febrero de 2001, corroborado con la liquidación de beneficios sociales (f. 196) de la indicada ex empleadora.
- 6) Certificado de trabajo (f. 182) que consigna que laboró como galponero desde el 21 de septiembre de 1982 hasta el 24 de febrero de 1985, para José Manuel Zapata Hidalgo, y copia simple de la liquidación de beneficios sociales (f. 183), que al no haber sido suscrito por el indicado ex empleador, no genera certeza para la acreditación de aportes.

3.3.5. En tal sentido, según se desprende de la copia del documento nacional de identidad (f. 2), el actor nació el 16 de agosto de 1941, por lo que cumplió la edad de 65 años en el 2006, y atendiendo al considerando supra, ha cumplido con acreditar 21 años, 8 meses y 1 día de aportaciones, por lo





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04909-2011-PA/TC  
HUAURA  
JOAQUÍN SILVA AGURTO

que le corresponde acceder a una pensión de jubilación del régimen general del Decreto Ley 19990.

#### 4. Efectos de la sentencia

En consecuencia, se acredita en autos la vulneración del derecho a la debida motivación -como parte del derecho fundamental al debido proceso- y del derecho a la pensión, debiéndose ordenar el otorgamiento de la pensión de jubilación del Decreto Ley 19990 del demandante, el pago de las pensiones devengadas y de los intereses legales de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1246 del Código Civil y la STC 05430-2006-PA/TC, correspondiendo efectuar dicho pago en la forma y el modo establecidos por el artículo 2 de la Ley 28798, más el pago de costos del proceso de acuerdo con el artículo 56 del Código Procesal Constitucional.

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

#### HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda porque se ha acreditado la vulneración de los derechos a la pensión y a la motivación de las resoluciones administrativas; en consecuencia, **NULAS** las Resoluciones 5647-2008-ONP/DPR/DL 19990 y 20604-2009-ONP/DRP.SC/DL 19990.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración de los derechos a la pensión y a la motivación de las resoluciones administrativas, ordena que la demandada cumpla con otorgar la pensión de jubilación del actor, incluyendo el abono de los devengados, más los intereses legales y los costos del proceso, según lo señalado en los fundamentos de la presente sentencia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**URVIOLA HANI**  
**VERGARA GOTELLI**  
**ETO CRUZ**

Lo que certificó:

OSCAR DÍAZ MUÑOZ  
SECRETARIO RELATOR  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL