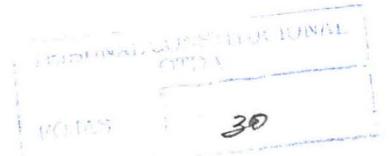




TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02683-2013-PA/TC

HUAURA

CLEMENTINA ANTONIETA CHIRITO

TORRES

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 4 días del mes de abril de 2016, la Sala Primera del Tribunal Constitucional pronuncia la siguiente sentencia, con el voto en mayoría de los magistrados Miranda Canales y Espinosa-Saldaña Barrera, y el voto dirimente del magistrado Blume Fortini, llamado a componer la discordia suscitada por el voto del magistrado Sardón de Taboada

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Clementina Antonieta Chirito Torres contra la resolución de fojas 96, de fecha 10 de abril de 2013 expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Huaura, 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 declare la nulidad de las Resoluciones 7364-2008-ONP/DPR/DL 19990 y 22413-2009-ONP/DPR.SC/DL 19990; y que, en consecuencia, se le restituya la pensión de jubilación del régimen general del Decreto Ley 19990.

La ONP contesta la demanda manifestando que no corresponde discutir la pretensión de la demandante en la vía del amparo. Asimismo, señala que la ONP está legalmente facultada para realizar labores inspectivas a fin de comprobar y verificar si el beneficiario de una prestación previsional cumplió los requisitos para acceder a una prestación previsional. Asimismo, arguye que en autos ha quedado establecido que la demandante no ha cumplido con acreditar que reúne 20 años de aportaciones para acceder a la pensión.

El Juzgado Mixto de Chancay, con fecha 20 de setiembre de 2012, declaró fundada la demanda, por considerar que la ONP sustentó la resolución denegatoria de pensión en la existencia de informes de verificación que descartaron períodos de aportaciones. Sin embargo, la demandada no cumplió con aportar material probatorio que corrobora dicha alegación e invalidara la información proporcionada por la actora, información que originó el otorgamiento de su pensión de jubilación. Por ello, concluyó el Juzgado, se apreciaba en el caso una vulneración a la debida motivación, al derecho a la defensa y, por ende, al debido proceso.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02683-2013-PA/TC

HUAURA

CLEMENTINA ANTONIETA CHIRITO

TORRES

La Sala superior revisora revocó la apelada, y reformándola, declaró infundada la demanda. La Sala estimó que la actora no logró acreditar las aportaciones de ley al Decreto Ley 19990 para que procediera el otorgamiento de una pensión de jubilación.

## FUNDAMENTOS

### Delimitación del petitorio

1. La recurrente solicita que se declaren inaplicables la Resolución 7364-2008-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 5 de noviembre de 2008, en virtud de la cual se declaró la nulidad de la resolución por la que se le otorgó pensión de jubilación del régimen general del Decreto Ley 19990; y la Resolución 22413-2009-ONP/DPR.SC/DL 19990, de fecha 16 de marzo de 2009, que le deniega la pensión de jubilación por no reunir los aportes de ley; y que, en consecuencia, se restituya el pago de la referida pensión. 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.
2. Evaluada la pretensión planteada en atención a lo dispuesto por el fundamento 107 de la sentencia emitida en el Expediente 00050-2004-AI/TC y otros acumulados, resulta pertinente recordar que el derecho a no ser privado arbitrariamente de la pensión constituye un elemento del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la pensión, el cual encuentra protección a través del proceso de amparo. En consecuencia, corresponde verificar si se ha respetado el derecho al debido procedimiento administrativo, en el que se encuentra comprendido el derecho a una debida motivación.
3. Asimismo, teniendo en cuenta que si bien la pensión como derecho fundamental, por su naturaleza requiere de regulación legal para establecer las condiciones necesarias para su goce, debe también 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.

**Sobre la afectación del derecho al debido proceso (artículo 139, inciso 3, de la Constitución)**

### Argumentos de la demandante

4. La demandante aduce que los hechos referidos en la cuestionada resolución



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02683-2013-PA/TC

HUAURA

CLEMENTINA ANTONIETA CHIRITO

TORRES

denegatoria no pueden ser determinados objetiva, fehaciente e indubitablemente. Por el contrario, sostiene que esta carece de veracidad, pues se ampara en que los informes realizados por los verificadores de la ONP, como Víctor Raúl Collantes Anselmo y Mirko Brandon Vásquez Torres, habrían sido supuestamente expedidos en forma fraudulenta con contenido falso, involucrando a muchas personas que obtuvieron lícitamente una pensión de jubilación a base de esfuerzo y dedicación, como es el caso de la recurrente.

#### Argumentos de la demandada

5. Considera que se encuentra claramente justificada la decisión de la Administración de haberle retirado la pensión que gozaba la demandante, por habersele otorgado esta sin que haya cumplido con acreditar debidamente los veinte (20) años de aportes solicitados para la pensión del régimen general del Decreto Ley 19990, con afectación del interés público por un aprovechamiento indebido del fondo de pensiones.

#### Análisis del caso concreto

6. Al resolver la sentencia recaída en el Expediente 0023-2005-AI/TC, este Tribunal ha expresado, en los fundamentos 43 y 48, respectivamente, lo siguiente:

[...]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) [...] 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 (énfasis agregado).

7. Con anterioridad, el Tribunal 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 de los diferentes procedimientos administrativos existentes. Así, el debido proceso en un procedimiento administrativo (debido proceso administrativo) supone, en toda circunstancia, el respeto —por parte de la Administración pública o privada— por



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02683-2013-PA/TC

HUAURA

CLEMENTINA ANTONIETA CHIRITO

TORRES

los principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139 de la Constitución (Cfr. sentencia emitida en el Expediente 4289-2004-PA/TC, fundamento 3).

8. Respecto a la motivación de los actos administrativos, el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de abundar en su posición, aclarando lo siguiente:

[...]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 (sentencia recaída en el Expediente 00091-2005-PA/TC, fundamento 9, párrafos 3, 5 a 8. Criterio reiterado en las sentencias 294-2005-PA/TC, 5514-2005-PA/TC, entre otras).

9. Adicionalmente, en la sentencia emitida en el Expediente 8495-2006-PA/TC, se ha determinado lo siguiente:

[...] 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,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

34



EXP. N.º 02683-2013-PA/TC

HUAURA

CLEMENTINA ANTONIETA CHIRITO

TORRES

exponer en forma sucinta –pero suficiente– las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada.

10. 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, conviene tener presente que la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en el artículo IV del Título Preliminar establece que el debido procedimiento es además uno de los principios que deben inspirar el desarrollo todo procedimiento administrativo, en tanto y en cuanto 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 [...]”.
11. A su turno, los artículos 3.4, 6.1, 6.2 y 6.3 de la referida ley 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. Además, allí se señala que “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”. Finalmente, se anota 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”.
12. 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”.
13. 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 lo siguiente:

las autoridades y personal al servicio de las entidades, independientemente de su régimen laboral o contractual, 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,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
OTDA  
FOJAS 35



EXP. N.º 02683-2013-PA/TC

HUAURA

CLEMENTINA ANTONIETA CHIRITO

TORRES

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.

14. 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, en razón de que 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 décimo séptimo considerando de la resolución impugnada la demandada concluye, respecto a la resolución cuestionada, que adolece de nulidad al transgredir el ordenamiento jurídico establecido, dado que se otorgó pensión de jubilación a la demandante, considerando como elemento de prueba para el reconocimiento de aportaciones, la Declaración Jurada del empleador adjunta al informe de verificación suscrito por los verificadores Víctor Raúl Collantes Anselmo y Mirko Brandon Vásquez Torres, en forma fraudulenta, transgrediendo el ordenamiento jurídico penal.

15. De la revisión de los actuados se observa que la entidad previsional ha adjuntado en el Expediente Administrativo 12100029405, además de la resolución cuestionada, las copias simples de la sentencia de terminación anticipada expedida por el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de Huaura, el 24 de junio de 2008 (folio 293). También ha alcanzado la copia fedateada de la declaración jurada de José Manuel Macarilupu Juárez y una copia fedateada del certificado de trabajo del indicado ex empleador (folios 268 y 6), donde se señala que la actora laboró del 10 de agosto de 1983 al 23 de noviembre de 1985. Finalmente, ha acompañado el informe de verificación de dicho período de la ONP (folio 269), suscrito por el verificador Mirko Vásquez Torres y el supervisor Víctor Collantes Anselmo, en el cual se indica que no obran planillas de sueldo por extravío del libro de planillas respectivo, ni documentos en Oficina de Registro y Cuenta Individual Nacional de Empleadores Asegurados (Orcinea).

16. Con base en lo indicado, la demandada concluye que la resolución administrativa que le otorga a la demandante la pensión de jubilación, la cual considera como elemento de prueba para el reconocimiento de aportes el informe emitido en forma fraudulenta por los verificadores Mirko Vásquez Torres y Víctor Collantes Anselmo con fecha 16 de abril de 2005, adolece de nulidad al transgredir el ordenamiento jurídico.

17. No obstante lo recientemente expuesto, de los actuados se verifica que en el caso específico de la actora no se presenta algún documento que demuestre el hecho en el



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02683-2013-PA/TC

HUAURA

CLEMENTINA ANTONIETA CHIRITO

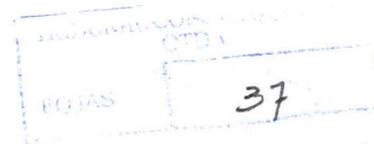
TORRES

cual se sustenta la nulidad referida, esto es, que en el informe de verificación emitido por los mencionados verificadores se reconozca un período de aportaciones validando documentos adulterados o que estos hayan sido emitidos de manera fraudulenta a fin de acreditar aportaciones inexistentes. Es más, debe precisarse que, si bien es cierto que el Informe de Verificación de fecha 16 de abril de 2005 (folio 269) fue suscrito por los verificadores Víctor Collantes Anselmo y Mirko Vásquez Torres, quienes fueron condenados por el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de la Corte Superior de Justicia de Huaura, ello no implica, necesariamente, que en el caso específico de la demandante hayan actuado fraudulentamente, más aún cuando de los informes de verificación (folios 269 y 270) suscritos por los indicados verificadores no se advierte el reconocimiento de aportación alguna. Debe, entonces, tenerse presente que, por el contrario, se menciona que el período comprendido del 10 de agosto de 1983 al 23 de noviembre de 1985 no cuenta con planilla de sueldos y salarios por extravío, ni con documentación alguna en Orcinea. Asimismo, conviene tomar en cuenta que, ya en un informe de verificación anterior (folio 259), de fecha 12 de abril de 2005, efectuado por otros funcionarios de la ONP, tampoco se acreditó el cuestionado período de aportes, sino solo se determinó la acreditación de las aportaciones correspondientes al período 1986-2004.

18. Por otro lado, se observa también del expediente administrativo que, con posterioridad a la emisión de la Resolución 7364-2008-ONP/DPR/DL 19990, la ONP, mediante Resolución 22413-2009-ONP/DPR.SC/DL 19990, procedió a denegar la pensión de la actora como consecuencia de la inspección de planillas realizada al empleador José Macarlupu Juárez por el período del 10 de agosto de 1983 al 23 de noviembre de 1985, y determinó que no era factible acreditarlo al no haberse podido ubicar los libros de planilla de sueldos y salarios. Asimismo, señaló que la declaración jurada y el certificado de trabajo presentados en dicho expediente no constituían pruebas idóneas al no obrar alguna otra documentación probatoria adicional conforme a la sentencia emitida en el Expediente 4762-2007-PA/TC. Por lo tanto, se consideró que la actora no cumplía con el requisito mínimo de años de aportaciones para acceder a una pensión de jubilación del Decreto Ley 19990.
19. Por consiguiente, 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 una debida sustentación y acreditación del acto fraudulento. Así, pues, 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 son los medios probatorios que los acreditan.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02683-2013-PA/TC

HUAURA

CLEMENTINA ANTONIETA CHIRITO

TORRES

20. Así las cosas, esta Sala considera que, aun cuando se ha vulnerado el derecho a la motivación (debido proceso) con la expedición de la resolución administrativa cuestionada, los efectos del presente fallo únicamente deben circunscribirse a decretar su nulidad, a fin de que la ONP motive debidamente su decisión y precise por qué dicha pensión fue declarada nula, pero sin que ello conlleve su restitución. Lo señalado se plantea en mérito a lo indicado en la inspección mencionada en el fundamento 18 *supra*, en el que se hace referencia a la Resolución 22413-2009-ONP/DPR.SC/DL 19990 (folio 9), mediante la cual la ONP le deniega a la recurrente la pensión de jubilación regulada por el Decreto Ley 19990, por no acreditar aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones, conforme al cuadro de resumen de aportaciones (folio 10).
21. En consecuencia, queda 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 en cuanto al derecho a la debida motivación de las resoluciones administrativas. En consecuencia, **NULA** la Resolución 7364-2008-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 5 de noviembre de 2008, a fin de que la entidad demandada emita una nueva resolución debidamente motivada, pero sin que ello conlleve la restitución de la citada pensión.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES  
BLUME FORTINI  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANTILLANA  
Secretaria Relatora  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02683-2013-PA/TC

HUAURA

CLEMENTINA ANTONIETA CHIRITO

TORRES

### VOTO DE LOS MAGISTRADOS MIRANDA CANALES Y ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Sustentamos el presente voto en las consideraciones siguientes:

#### Delimitación del petitorio

1. La recurrente solicita que se declaren inaplicables la Resolución 7364-2008-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 5 de noviembre de 2008, en virtud de la cual se declaró la nulidad de la resolución por la que se le otorgó pensión de jubilación del régimen general del Decreto Ley 19990; y la Resolución 22413-2009-ONP/DPR.SC/DL 19990, de fecha 16 de marzo de 2009, que le deniega la pensión de jubilación por no reunir los aportes de ley; y que, en consecuencia, se restituya el pago de la referida pensión. 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.
2. Evaluada la pretensión planteada en atención a lo dispuesto por el fundamento 107 de la sentencia emitida en el Expediente 00050-2004-AI/TC y otros acumulados, cabe mencionar que el derecho a no ser privado arbitrariamente de la pensión constituye un elemento del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la pensión, el cual encuentra protección a través del proceso de amparo. En consecuencia, corresponde verificar si se ha respetado el derecho al debido procedimiento administrativo, en el que se encuentra comprendido el derecho a una debida motivación.
3. Asimismo, teniendo en cuenta que si bien la pensión como derecho fundamental, por su naturaleza requiere de regulación legal para establecer las condiciones necesarias para su goce, debe también 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.

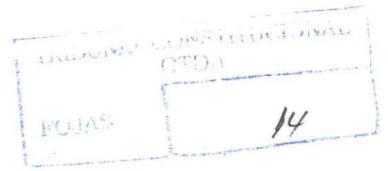
#### Sobre la afectación del derecho al debido proceso (artículo 139, inciso 3, de la Constitución)

#### Argumentos de la demandante

4. La demandante aduce que los hechos referidos en la cuestionada resolución



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02683-2013-PA/TC

HUAURA

CLEMENTINA ANTONIETA CHIRITO

TORRES

denegatoria no pueden ser determinados objetiva, fehaciente e indubitablemente. Por el contrario, sostiene que esta carece de veracidad, pues se ampara en que los informes realizados por los verificadores de la ONP, como Víctor Raúl Collantes Anselmo y Mirko Brandon Vásquez Torres, habrían sido supuestamente expedidos en forma fraudulenta con contenido falso, involucrando a muchas personas que obtuvieron lícitamente una pensión de jubilación a base de esfuerzo y dedicación, como es el caso de la recurrente.

#### Argumentos de la demandada

5. Considera que se encuentra claramente justificada la decisión de la Administración de haberle retirado la pensión que gozaba la demandante, por habersele otorgado esta sin que haya cumplido con acreditar debidamente los veinte (20) años de aportes solicitados para la pensión del régimen general del Decreto Ley 19990, con afectación del interés público por un aprovechamiento indebido del fondo de pensiones.

#### Análisis del caso concreto

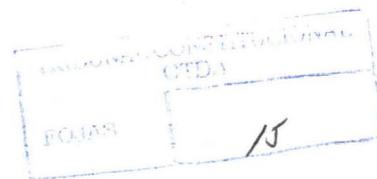
6. Al resolver la sentencia recaída en el Expediente 0023-2005-AI/TC, este Tribunal ha expresado, en los fundamentos 43 y 48, respectivamente, lo siguiente:

[...]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) [...] 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 (énfasis agregado).

7. Con anterioridad, el Tribunal 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 de los diferentes procedimientos administrativos existentes. Así, el debido proceso en un procedimiento administrativo (debido proceso administrativo) supone, en toda circunstancia, el respeto —por parte de la Administración pública o privada— por



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02683-2013-PA/TC

HUAURA

CLEMENTINA ANTONIETA CHIRITO

TORRES

los principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139 de la Constitución (Cfr. sentencia emitida en el Expediente 4289-2004-PA/TC, fundamento 3).

8. Respecto a la motivación de los actos administrativos, el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de abundar en su posición, aclarando lo siguiente:

[...]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.

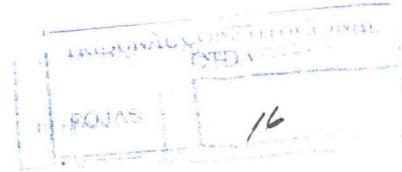
En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley N.º 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo (sentencia recaída en el Expediente 00091-2005-PA/TC, fundamento 9, párrafos 3, 5 a 8. Criterio reiterado en las sentencias 294-2005-PA/TC, 5514-2005-PA/TC, entre otras).

9. Adicionalmente, en la sentencia emitida en el Expediente 8495-2006-PA/TC, se ha determinado lo siguiente:

[...] 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,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02683-2013-PA/TC

HUAURA

CLEMENTINA ANTONIETA CHIRITO

TORRES

exponer en forma sucinta –pero suficiente– las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada.

10. 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, conviene tener presente que la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en el artículo IV del Título Preliminar establece que el debido procedimiento es además uno de los principios que deben inspirar el desarrollo todo procedimiento administrativo, en tanto y en cuanto 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 [...]”.

11. A su turno, los artículos 3.4, 6.1, 6.2 y 6.3 de la referida ley, 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. Además, allí se señala que 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”. Finalmente, se anota 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”.

12. 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”.

13. 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 lo siguiente:

las autoridades y personal al servicio de las entidades, independientemente de su régimen laboral o contractual, 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02683-2013-PA/TC

HUAURA

CLEMENTINA ANTONIETA CHIRITO

TORRES

reincidencia, el daño causado y la intencionalidad con que hayan actuado, en caso de: [...] Resolver sin motivación algún asunto sometido a su competencia.

14. 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, en razón que 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 decimo séptimo considerando de la resolución impugnada la demandada concluye, respecto a la resolución cuestionada, que adolece de nulidad al transgredir el ordenamiento jurídico establecido, dado que se otorgó pensión de jubilación a la demandante considerando como elemento de prueba para el reconocimiento de aportaciones, la Declaración Jurada del empleador adjunta al informe de verificación suscrito por los verificadores Víctor Raúl Collantes Anselmo y Mirko Brandon Vásquez Torres, en forma fraudulenta, trasgrediendo el ordenamiento jurídico penal.
15. De la revisión de los actuados, se observa que la entidad previsional ha adjuntado en el Expediente Administrativo 12100029405, además de la resolución cuestionada, las copias simples de la sentencia de terminación anticipada expedida por el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de Huaura, el 24 de junio de 2008 (folio 293). También ha alcanzado la copia fedateada de la declaración jurada de José Manuel Macarilupu Juárez; y una copia fedateada del certificado de trabajo del indicado empleador (folios 268 y 6), donde se señala que la actora laboró del 10 de agosto de 1983 hasta el 23 de noviembre de 1985. Finalmente, ha acompañado el informe de verificación de la ONP (folio 269) de dicho período, suscrito por el verificador Mirko Vásquez Torres y el supervisor Víctor Collantes Anselmo, en el cual se indica que no obran planillas de sueldo, por extravío del libro de planillas respectivo, ni documentos en Oficina de Registro y Cuenta Individual Nacional de Empleadores Asegurados (Orcinea).
16. En base a lo indicado, la demandada concluye que la resolución administrativa que le otorga a la demandante la pensión de jubilación, y que considera como elemento de prueba para el reconocimiento de aportes el informe emitido en forma fraudulenta por los verificadores Mirko Vásquez Torres y Víctor Collantes Anselmo con fecha 16 de abril de 2005, adolece de nulidad al transgredir el ordenamiento jurídico.
17. No obstante lo recientemente expuesto, de los actuados se verifica que en el caso específico de la actora no se presenta algún documento que demuestre el hecho en el cual se sustenta la nulidad referida, esto es, que en el informe de verificación



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02683-2013-PA/TC

HUAURA

CLEMENTINA ANTONIETA CHIRITO

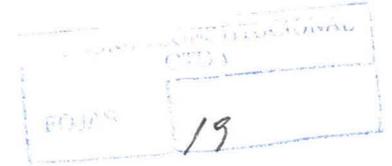
TORRES

emitido por los mencionados verificadores se reconozca un período de aportaciones validando documentos adulterados o que estos hayan sido emitidos de manera fraudulenta a fin de acreditar aportaciones inexistentes. Es más, debe precisarse que, si bien es cierto que el Informe de Verificación de fecha 16 de abril de 2005 (folio 269) fue suscrito por los verificadores Víctor Collantes Anselmo y Mirko Vásquez Torres, quienes fueron condenados por el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de la Corte Superior de Justicia de Huaura, ello no implica, necesariamente, que en el caso específico de la demandante hayan actuado fraudulentamente, más aún cuando de los informes de verificación (folios 269 y 270) suscritos por los indicados verificadores no se advierte el reconocimiento de aportación alguna. Debe, entonces, tenerse presente que, por el contrario, se menciona que el período comprendido del 10 de agosto de 1983 al 23 de noviembre de 1985 no cuenta con planilla de sueldos y salarios por extravío, ni documentación alguna en Orcinea. Asimismo, conviene tomar en cuenta que, ya en un informe de verificación anterior (folio 259), de fecha 12 de abril de 2005, efectuado por otros funcionarios de la ONP tampoco se acreditó el cuestionado período de aportes, solo se determinó la acreditación de las aportaciones correspondientes al período 1986 a 2004.

18. Por otro lado, se observa también del expediente administrativo que, con posterioridad a la emisión de la Resolución 7364-2008-ONP/DPR/DL 19990, la ONP, mediante Resolución 22413-2009-ONP/DPR.SC/DL 19990, procedió a denegar la pensión de la actora como consecuencia de la inspección de planillas realizada al empleador José Macarlupu Juárez por el período del 10 de agosto de 1983 al 23 de noviembre de 1985, y determinó que no es factible acreditarlo al no haberse podido ubicar los libros de planilla de sueldos y salarios. Asimismo, señala que la declaración jurada y el certificado de trabajo presentados en dicho expediente no constituyen pruebas idóneas al no obrar alguna otra documentación probatoria adicional conforme a la sentencia emitida en el Expediente 4762-2007-PA/TC. Por lo tanto, se consideró que la actora no cumplía con el requisito mínimo de años de aportaciones para acceder a una pensión de jubilación del Decreto Ley 19990.
19. Por consiguiente, 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 una debida sustentación y acreditación del acto fraudulento. Así, pues, 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 son los medios probatorios que los acreditan.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02683-2013-PA/TC

HUAURA

CLEMENTINA ANTONIETA CHIRITO

TORRES

20. Así las cosas, consideramos que, aun cuando se ha vulnerado el derecho a la motivación (debido proceso) con la expedición de la resolución administrativa cuestionada, los efectos del presente fallo únicamente deben circunscribirse a decretar la nulidad de la misma, a fin de que la ONP motive debidamente su decisión y precise por qué dicha pensión fue declarada nula, pero sin que ello conlleve su restitución. Lo señalado se plantea en mérito a lo indicado en la inspección señalada en el fundamento 18 *supra*, en el que se hace referencia a la Resolución 22413-2009-ONP/DPR.SC/DL 19990 (folio 9), mediante la cual la ONP le deniega a la recurrente la pensión de jubilación regulada por el Decreto Ley 19990, por no acreditar aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones, conforme al cuadro de resumen de aportaciones (folio 10).

21. En consecuencia, queda acreditada la vulneración del derecho a la motivación, integrante del derecho al debido proceso.

Por estas consideraciones, a nuestro juicio corresponde:

Declarar **FUNDADA** la demanda, en cuanto al derecho a la debida motivación de las resoluciones administrativas. En consecuencia, **NULA** la Resolución 7364-2008-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 5 de noviembre de 2008, a fin de que la entidad demandada emita una nueva resolución debidamente motivada, pero sin que ello conlleve la restitución de la citada pensión.

SS.

MIRANDA CANALES  
ESPINOSA SALDAÑA BARRERA

Eloy Espinosa Saldaña

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANTILLANA  
Secretaria Relatora  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02683-2013-PA/TC

HUAURA

CLEMENTINA ANTONIETA CHIRITO TORRES

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Con el debido respeto de la opinión vertida por mis colegas magistrados, emito el siguiente voto singular al no concordar con los argumentos ni con el fallo de la sentencia en mayoría:

Los verificadores Víctor Raúl Collantes Anselmo y Mirko Brandon Vásquez Torres emitieron el informe de fecha 16 de abril de 2005 (fojas 269), adjuntando la declaración jurada del señor José Manuel Macarlupu Juárez para el reconocimiento de aportes a la ONP desde el 10 de agosto de 1983 hasta el 23 de noviembre de 1985, obteniendo de este modo pensión de jubilación.

La ONP corroboró luego que el informe emitido por los mencionados verificadores validaron documentos adulterados o falsificados con el propósito de simular aportaciones inexistentes. Por esa razón, junto a otros cómplices, fueron condenados, por los delitos de estafa y asociación ilícita recogidos en los artículos 196º y 317º del Código Penal, en agravio de la ONP (fojas 293-296).

Ante tal irregularidad, la ONP expidió la Resolución N° 07364-2008-ONP/DPR/DL19990 (fojas 301-302), de fecha 5 de noviembre de 2008, declarando la nulidad del otorgamiento de la pensión de jubilación, decisión que la encuentro debidamente motivada.

Por las consideraciones precedentes, mi voto es porque se declare **INFUNDADA** la demanda de amparo.

S.

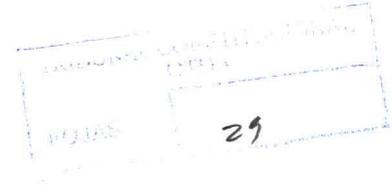
**SARDÓN DE TABOADA**

**Lo que certifico:**

**JANET OTÁROLA SANTILLANA**  
Secretaria Relatora  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02683-2013-PA/TC  
HUAURA  
CLEMENTINA ANTONIETA CHIRITO  
TORRES

### VOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

Me adhiero al voto de los magistrados Manuel Miranda Canales y Eloy Espinoza-Saldaña Barrera, que declara **FUNDADA** la demanda, en cuanto al derecho a la debida motivación de las resoluciones administrativas; en consecuencia, **NULA** la Resolución 7364-2008-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 5 de noviembre de 2008, a fin que la ONP emita una nueva resolución debidamente motivada, pero sin que ello conlleve la restitución de la citada pensión.

S.  
BLUME FORTINI

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANTILLANA  
Secretaria Relatora  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL