



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 161/2022

EXP. N.º 00325-2022-PA/TC

SULLANA

DELIA VICTORIA CARREÑO ATOCHE
en representación de JULIA BASILIZA
CARREÑO ATOCHE

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 22 días del mes de julio de 2022, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Monteagudo Valdez, Pacheco Zerga y Ochoa Cardich, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Delia Victoria Carreño Atoche en representación de doña Julia Basiliza Carreño Atoche contra la sentencia de fojas 302, de fecha 26 de noviembre de 2021, expedida por la Sala Civil de Sullana de la Corte Superior de Justicia de Sullana que, revocando y reformando la apelada, declaró infundada la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 27 de diciembre de 2019 (f. 21), la recurrente, en representación de doña Julia Basiliza Carreño Atoche, interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) a fin de que se declare la nulidad de la Resolución 169-2019-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 14 de febrero de 2019; y que, por consiguiente, se ordene a la emplazada que proceda a restituirle a su representada la pensión de orfandad por invalidez derivada de la pensión de jubilación de su causante, don Abraham Avelino Carreño Romero, quien venía percibiendo bajo los alcances del Decreto Ley 19990, y que le fue otorgada mediante la Resolución 1419-2016-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 18 de marzo de 2016, con el pago de los intereses legales correspondientes y los costos del proceso.

La ONP contesta la demanda (f. 84) y manifiesta que de conformidad con el principio de privilegio de controles posteriores está facultada a verificar la veracidad de la información presentada y toda vez que, mediante el respectivo proceso de fiscalización se comprobó la falsedad de la documentación presentada por don Abraham Avelino Carreño Romero a fin de acreditar años de aportaciones, el acto administrativo de suspensión del pago de la pensión de la demandante se encuentra válidamente motivado.

El Segundo Juzgado Especializado Civil de Sullana, mediante Resolución 10 (f. 251), de fecha 22 de julio de 2021, declaró fundada la demanda por considerar que la emplazada ha vulnerado el derecho al debido procedimiento administrativo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 161/2022

EXP. N.º 00325-2022-PA/TC

SULLANA

DELIA VICTORIA CARREÑO ATOCHE
en representación de JULIA BASILIZA
CARREÑO ATOCHE

A su turno, la Sala Civil de Sullana de la Corte Superior de Justicia de Sullana revocó la apelada y declaró infundada la demanda de amparo, por considerar que la suspensión de la pensión de orfandad de la demandante es una medida razonable, puesto que obedece a la existencia de indicios razonables de adulteración de la documentación que sustenta el derecho de su causante a obtener una pensión de jubilación contenidas en el Informe 26-2018-DPR.IF.YCH/ONP-07, de fecha 6 de noviembre de 2018.

Delimitación del petitorio

1. En el presente caso, la pretensión tiene por objeto la restitución de la pensión de orfandad por invalidez de la demandante, derivada de la pensión de jubilación de su padre causante.
2. Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el derecho a no ser privado arbitrariamente de la pensión constituye un elemento del contenido esencial del derecho fundamental a la pensión, el cual encuentra protección a través del proceso de amparo. En consecuencia, esta Sala del Tribunal considera que corresponde verificar si en las resoluciones que ordenan la suspensión y posteriormente la nulidad de la pensión de la recurrente se ha respetado o no el derecho al debido procedimiento administrativo, en el que se encuentra comprendido el derecho a una debida motivación.

Sobre el derecho a un debido proceso en sede administrativa

3. El derecho constitucional al debido proceso reconocido en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución resulta exigible en todo proceso o procedimiento en general, por lo que también constituye un principio y un derecho del procedimiento administrativo. Así lo ha referido el Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en el Expediente 00023-2005-PI/TC, fundamento 43 al señalar 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).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 161/2022

EXP. N.º 00325-2022-PA/TC

SULLANA

DELIA VICTORIA CARREÑO ATOCHE
en representación de JULIA BASILIZA
CARREÑO ATOCHE

La motivación como parte integrante del debido procedimiento administrativo

4. Y en lo que se refiere a la motivación de los actos administrativos, el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de expresar en la sentencia recaída en el Expediente 00091-2005-PA/TC que:

[...] el derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican.

[...]

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.

[...]

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.

5. Sobre el particular, en el artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo 004-2019-JUS, publicado el 25 de enero de 2019, se reconoce al debido procedimiento administrativo como uno de los principios del procedimiento administrativo, conforme al cual los administrados gozan de distintos derechos y garantías como son el derecho a exponer argumentos, a ofrecer y producir pruebas, a obtener una decisión motivada y fundada en derecho, entre otros.
6. A su vez, los artículos 3.4, 6.1, 6.2, y 6.3 del referido cuerpo legal señalan, respectivamente, que para su validez:

El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico; [...] La motivación debe 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. [...] No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 161/2022

EXP. N.º 00325-2022-PA/TC

SULLANA

DELIA VICTORIA CARREÑO ATOCHE
en representación de JULIA BASILIZA
CARREÑO ATOCHE

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.

7. 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”.
8. Por último, se debe recordar que en el artículo 261.1, ubicado en el Capítulo II del Título V 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, 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 reincidencia, el daño causado y la intencionalidad con que hayan actuado, en caso de: [...] 4. Resolver sin motivación algún asunto sometido a su competencia.

Suspensión de las pensiones de jubilación

9. Cuando la causa de la suspensión del pago de la pensión estuviera referida a documentos que sustentan aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), la Administración deberá respetar las normas que regulan el procedimiento administrativo general para ejercer la facultad de fiscalización posterior y, de ser el caso, cuestionar su validez.
10. En este sentido, el artículo 34.3 del TUO de la Ley 27444 expresa que: “En caso de comprobar fraude o falsedad en la declaración, información o en la documentación presentada por el administrado, la entidad considerará no satisfecha la exigencia respectiva para todos sus efectos [...]”, para lo cual se deberá iniciar el trámite correspondiente para la declaración de su nulidad y la determinación de las responsabilidades correspondientes.
11. Obviamente, la consecuencia inmediata y lógica, previa a la declaración de nulidad del acto administrativo, es la suspensión de sus efectos, dado que lo contrario sería aceptar que pese a comprobar la existencia de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 161/2022

EXP. N.º 00325-2022-PA/TC

SULLANA

DELIA VICTORIA CARREÑO ATOCHE
en representación de JULIA BASILIZA
CARREÑO ATOCHE

ilícito o fraude en la obtención de un derecho, la Administración se encuentre obligada a mantenerlo hasta que se declare la nulidad.

12. Así, en materia previsional se deberá proceder a suspender el pago de las pensiones obtenidas fraudulentamente, pues su continuación supondría poner en riesgo el equilibrio económico del SNP y el incumplimiento de la obligación de velar por la intangibilidad de los fondos de la seguridad social. Ello, sin dejar de recordar que, conforme a las normas que regulan el procedimiento administrativo general a que se ha hecho referencia, procederá a condición de que la ONP compruebe la ilegalidad de la documentación presentada por el pensionista, luego de lo cual asume la carga de realizar las acciones tendientes a declarar la nulidad de la resolución administrativa que reconoció un derecho fundado en documentos fraudulentos.
13. Cabe señalar que a tenor del artículo 3.14 de la Ley 28532, Ley que establece la reestructuración integral de la Oficina de Normalización Previsional, la ONP tiene la obligación de efectuar las acciones de fiscalización necesarias con relación a los derechos pensionarios en los sistemas a su cargo, para garantizar su otorgamiento conforme a ley. A su vez, el artículo 34.1 del TUO de la Ley 27444 establece que por la fiscalización posterior la entidad ante la que se ha realizado un procedimiento de aprobación automática o evaluación previa queda obligada a verificar de oficio mediante el sistema de muestreo, la autenticidad de las declaraciones, los documentos, las informaciones y las traducciones proporcionadas por el administrado. Por tanto, la ONP está obligada a investigar, debidamente, en caso encuentre indicios razonables de acceso ilegal a la prestación pensionaria, a fin de determinar o comprobar si efectivamente existió fraude para acceder a esta e iniciar las acciones legales correspondientes.
14. Siendo así, si la ONP decide suspender el pago de la pensión, la resolución administrativa que al efecto se expida debe establecer certeramente que uno o más documentos que sustentan el derecho a la pensión son fraudulentos o contienen datos inexactos que desvirtúan el cumplimiento de los requisitos legales para acceder a la pensión de jubilación; además, y en vista de la gravedad de la medida, toda vez que deja sin sustento económico al pensionista, debe cumplirse la obligación de fundamentar debida y suficientemente la decisión, dado que carecerá de validez en el caso de que la motivación sea insuficiente o esté sustentada en términos genéricos o vagos. Y ello es así porque la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 161/2022

EXP. N.º 00325-2022-PA/TC

SULLANA

DELIA VICTORIA CARREÑO ATOCHE
en representación de JULIA BASILIZA
CARREÑO ATOCHE

motivación de los actos administrativos, más aún de aquellos que extinguen o modifican una relación jurídica (caducidad y suspensión), es una obligación de la Administración y un derecho del administrado, incluso considerando la motivación por remisión a informes u otros, caso en el cual la ONP está en la obligación de presentarlos para sustentar su actuación y poder efectuar el control constitucional de su actuación.

Análisis del caso

15. Mediante la Resolución 45952-2004-ONP/DC/DL 19990, de fecha 28 de junio de 2004, se otorgó a don Abraham Avelino Carreño Romero, causante de la demandante, pensión de jubilación del régimen especial al amparo del Decreto Ley 19990, al haber acreditado 11 años y 6 meses de aportaciones al SNP.
16. La Oficina de Normalización Previsional, mediante la Resolución 1419-2016-ONP/DPRF/DL 19990, de fecha 18 de marzo de 2016 (f. 3), otorgó a doña Julia Basiliza Carreño Atoche pensión de orfandad por invalidez, derivada de la pensión de jubilación de su causante, don Abraham Avelino Carreño Romero.
17. Por otra parte, a través de la Resolución 169-2019-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 14 de febrero de 2019 (f. 4), en cumplimiento de la obligación de fiscalización posterior contemplada en el artículo 34.1 de la Ley 27444, artículo 3, numeral 14 de la Ley 28532, la demandada suspendió el pago de la pensión de orfandad por invalidez de la demandante. Sustenta su decisión en lo siguiente:

(...) por las acciones de control posterior, se emitió el Informe N° 0026-2018-DPR.IF.YCH/ONP-07, de fecha 06 de noviembre del 2018, que obra de folios 179 a 194 del expediente de orfandad, en el cual el Equipo de Trabajo de Inspección y Fiscalización de la Oficina de Normalización Provisional, advierte que existen elementos suficientes que afectan el principio de primacía de la realidad y la presunción de veracidad, concerniente al empleador Comunidad Campesina de Querecotillo y Salitral, al existir "Falsedad Ideológica", en los certificados de trabajo y declaraciones juradas del empleador, suscritos por los ex presidentes Pedro Cavero Pequeña García, Víctor Alama Camacho, Manuel Rivera Alvarado, Santiago Carranza Severino y Orlando Rojas Niño, documentos que carecen de validez y no deben ser tomados en consideración para acreditar aportes al Sistema Nacional de Pensiones - SNP, al haber sido emitidos con fecha posterior al año 1983, cuando los representantes no contaban con la requerida información, al haberse quemado los libros de planillas de sueldos y salarios el 23 de diciembre de 1983, conforme se señalan en la denuncia ante la fiscalía provincial y policial, es decir, los representantes de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 161/2022

EXP. N.º 00325-2022-PA/TC

SULLANA

DELIA VICTORIA CARREÑO ATOCHE
en representación de JULIA BASILIZA
CARREÑO ATOCHE

Comunidad Campesina de Querecotillo y Salitral, no habrían podido acreditar con exactitud el día, mes y año de ingreso y cese laboral, toda vez que en la fecha de emisión de los documentos cuestionados, no contaban con ningún registro objetivo o visual de planillas, situación que permite establecer que los documentos cuestionados carecen de veracidad; asimismo, se gestionó las siguientes acciones: Mediante Informe N° 024-2006-GO-CD-PI/ONP de fecha 03 de agosto de 2006, se pone a conocimiento que existen dos declaraciones juradas en las que los administrados manifiestan que nunca trabajaron para la Comunidad Campesina de Querecotillo y Salitral, reforzando la hipótesis de que esta comunidad, su organización no era de tipo empresarial; es decir, de empleador a trabajador y no existía subordinación por su misma naturaleza de comunidad campesina, que su sistema de organización era colectivista; en ese sentido, con fecha 16 de octubre del 2018, los miembros de la Junta General de la Comunidad Campesina de Querecotillo y Salitral, en atención a la notificación de fecha 03 de octubre del 2018, emitida por la Subdirección de Inspección y Fiscalización de la Oficina de Normalización Provisional, manifestaron lo siguiente: "la Comunidad Campesina de Querecotillo y Salitral es una sola con RUC 220525242961 y se encuentra ubicada en la Calle Aguirre N° 803, en el distrito de Querecotillo, el mismo que inicia actividad a partir del año 1972 hasta 1983 (fecha que coincide con el inicio de la Reforma Agraria en 1972 y la parcelación de las tierras en 1983)". Cabe indicar que, en la Comisaría de Querecotillo, existe la ocurrencia policial N° 350 de fecha 23 de diciembre de 1983, en la que se hace mención de la toma de las instalaciones de la Comunidad Campesina y de la destrucción de una pared utilizando un camión de propiedad de esa institución; sin embargo, no hace mención de la destrucción y quema de archivos, libros y registros contables. Se realizó la consulta al portal WEB de SUNAT el 31 de octubre del 2018, verificándose que el empleador Comunidad Campesina de Querecotillo es una comunidad que se encuentra registrada con RUC N° 220525242961 e iniciando actividades el 14 de noviembre del 2005 con domicilio en Calle Aguirre N° 803, en el distrito de Querecotillo, provincia de Sullana en el departamento de Piura, que actualmente está en la condición de habido, bajo el rubro de servicios agrícolas y ganaderos y que fue activada para el alquiler de terreno a las antenas de telefonía de Movistar y Claro, conforme lo indicó el señor Pedro Miguel Rivera Zapata – Fiscal de la actual junta directiva de la comunidad; por lo tanto, pese a que la Comunidad Campesina de Querecotillo se encuentra activa u registrada ante la SUNAT, no cuenta con trabajadores ni se realizan aportes al Sistema Nacional de Pensiones - SNP; determinándose que no existe vínculo laboral con ninguna persona desde julio/1999. Asimismo, mediante Oficio N° 073-2018-GRP-DRTPEZTPES de fecha 18 de octubre de 2018, la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo - Zona de Trabajo y Promoción del Empleo de Sullana del Gobierno Regional de Piura, comunica que no se encontró ningún registro de contratos de trabajo, registros de sindicato u/o autorización de apertura de libros de planillas celebrados con la Comunidad Campesina de Querecotillo del período comprendido de 1950 hasta la actualidad. Adicionalmente, de la verificación efectuada al Sistema de Consulta Individual de Empleadores y Asegurados SCIEA - ORCINEA, Módulo de Consulta de la Cuenta Individual del Asegurado al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) - MCCA y REFLEX, el empleador no se encuentra registrado; asimismo, de la consulta efectuada al Sistema Central de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 161/2022

EXP. N.º 00325-2022-PA/TC

SULLANA

DELIA VICTORIA CARREÑO ATOCHE
en representación de JULIA BASILIZA
CARREÑO ATOCHE

Archivo de Planillas SACP, no existen libros de planillas de sueldos ni salarios a nombre del empleador en custodia de la ONP.

18. En tal sentido, esta Sala del Tribunal Constitucional considera que el precitado documento es suficiente para comprobar la adecuada motivación de los resolutivos cuestionados que sustentan la suspensión en las irregularidades encontradas en los documentos que sirvieron de base para efectuar el otorgamiento del derecho pensionario del causante de la demandante.
19. Del Informe 26-2018-DPR.IF.YCH/ONP-07, de fecha 6 de noviembre del 2018, se aprecia que la entidad emplazada no ha afectado el derecho fundamental a la pensión de orfandad de la demandante, derivada de la pensión de jubilación de su causante, pues en dicho instrumental se detallan los serios cuestionamientos a los documentos que sirvieran para que, en su oportunidad, se le otorgara la pensión de jubilación al causante de la actora.
20. Por consiguiente, este Tribunal declara que en el presente caso no se trasgredió el derecho fundamental a la pensión, reconocido en el artículo 11 de la Constitución.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MONTEAGUDO VALDEZ
PACHECO ZERGA
OCHOA CARDICH

PONENTE MONTEAGUDO VALDEZ