



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 346/2024

EXP. N.º 02177-2022-PA/TC
SULLANA
CESTILIA VILLARREAL DE CORNEJO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 18 días del mes de marzo de 2024, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro y Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Cestilia Villarreal de Cornejo contra la resolución de fojas 268, de fecha 12 de abril de 2022, expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Sullana, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 2 de noviembre de 2020, la recurrente, interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP)¹, con el objeto de que se declaren inaplicables las Resoluciones 24-2013-ONP/DSO.SI/DL 19990, 7306-2013-ONP/DPR/DL 19990 y 45143-2013-ONP/DPR.GD/DL 19990, de fechas 17 de enero de 2013, 5 de noviembre de 2013 y 14 de noviembre de 2013, respectivamente; y en consecuencia, cumpla con restituir su pensión de jubilación conforme al Decreto Ley 19990, más las pensiones devengadas, los intereses legales y los costos procesales.

La emplazada contesta la demanda², y manifiesta que la actora ha recurrido previamente al proceso contencioso administrativo para cuestionar lo mismo que está cuestionando en el presente proceso, por lo que la demanda debe declararse improcedente.

El Segundo Juzgado Especializado de Sullana, con fecha 29 de diciembre de 2021³, declara improcedente la demanda por considerar que la recurrente ya acudió previamente al proceso contencioso administrativo y no pudo acreditar que haya mantenido los vínculos laborales que alega para acceder a la pensión de jubilación.

¹ Foja 40

² Foja 126

³ Foja 220.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02177-2022-PA/TC
SULLANA
CESTILIA VILLARREAL DE CORNEJO

La Sala Superior competente confirma la apelada por estimar que en el presente caso se ha configurado la causal de improcedencia contenida en el artículo 7.3 del Nuevo Código Procesal Constitucional, pues la demandante acudió previamente al proceso contencioso administrativo.

FUNDAMENTOS

Cuestión previa

1. Antes de ingresar al fondo del asunto, conviene precisar que esta Sala del Tribunal Constitucional discrepa de lo resuelto en las instancias judiciales inferiores, respecto a que se habría configurado la causal contenida en el artículo 7.3 del Nuevo Código Procesal Constitucional para que se declare improcedente la demanda, puesto que se observa que no se trata de procesos idénticos.
2. En efecto, se advierte que lo que la recurrente solicitó en el proceso contencioso administrativo⁴ fue la nulidad de la Resolución 45143-2013-ONP/DPR.GD/DL 19990, y que en consecuencia se le otorgue pensión de jubilación conforme al Decreto Ley 19990, más los devengados, intereses, costos y costas procesales; mientras que en el presente proceso de amparo la actora solicita que se dejen sin efecto las Resoluciones 24-2013-ONP/DSO.SI/DL 19990, 7306-2013-ONP/DPR/DL 19990 y 45143-2013-ONP/DPR.GD/DL 19990 y que se restituya la pensión de jubilación que le fue otorgada mediante Resolución 70937-2005-ONP/DC/DL 19990, más los devengados, los intereses y los costos procesales.
3. Como se puede apreciar, se trata de procesos con pretensiones diferentes, pues en el proceso contencioso administrativo se discutió si se cumplían los requisitos para que la actora acceda a la pensión de jubilación, mientras que a través del amparo lo que solicita es que se restituya su pensión de jubilación suspendida y declarada nula, motivo por el cual corresponde analizar el fondo de la controversia.

⁴ Foja 106 vuelta a 125



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02177-2022-PA/TC
SULLANA
CESTILIA VILLARREAL DE CORNEJO

Delimitación del petitorio

4. En el presente caso, la pretensión tiene por objeto la restitución de la pensión de jubilación que la demandante venía percibiendo, más el pago de los devengados, intereses legales y costos procesales.
5. De acuerdo con lo dispuesto por el fundamento 107 de la sentencia emitida en el Expediente 00050-2004-PI/TC y otros acumulados, el derecho a no ser privado arbitrariamente de la pensión constituye un elemento del contenido esencial del derecho a la pensión, el cual encuentra protección en el amparo de conformidad con los supuestos de procedencia establecidos en el fundamento 37 de la sentencia recaída en el Expediente 01417-2005-PA/TC.
6. Teniendo en cuenta que la pensión como derecho fundamental, por su naturaleza requiere de regulación legal para establecer las condiciones necesarias para su goce; se concluye que las 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, por lo que debe efectuarse la evaluación en atención a lo antes citado.

Consideraciones del Tribunal Constitucional

Sobre el derecho al debido proceso en sede administrativa

7. Este Tribunal se ha referido al debido procedimiento administrativo en los siguientes términos:

[E]l debido proceso y los derechos que conforman su contenido esencial están garantizados no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. El debido procedimiento administrativo supone, en toda circunstancia, el respeto –por parte de la administración pública o privada– de todos los principios y derechos normalmente protegidos en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139 de la Constitución⁵.

⁵ Sentencia recaída en el expediente 05085-2006-PA/TC, fundamento 4.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02177-2022-PA/TC
SULLANA
CESTILIA VILLARREAL DE CORNEJO

8. Y es que, como también ha enfatizado el Tribunal Constitucional, el debido procedimiento en sede administrativa supone una garantía genérica que resguarda los derechos del administrado. “Implica, por ello, el **sometimiento de la actuación administrativa a reglas previamente establecidas**, las cuales no pueden significar restricciones a las posibilidades de defensa del administrado y menos aún condicionamientos para que tales prerrogativas puedan ser ejercitadas en la práctica” (énfasis añadido).⁶
9. En ese sentido, el Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo 004-2019-JUS (en adelante, TUOLPAG), en el artículo IV, numeral 1.2, del Título Preliminar, establece que el principio del debido procedimiento es uno de los que rigen el procedimiento administrativo, por cuya virtud:

los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

Sobre la fiscalización posterior

10. El artículo 34.1 del TUOLPAG preceptúa lo siguiente:

Por la fiscalización posterior, la entidad ante la que es realizado un procedimiento de aprobación automática, evaluación previa o haya recibido la documentación a que se refiere el artículo 49; queda obligada a verificar de oficio mediante el sistema del muestreo, la autenticidad de las declaraciones, de los documentos, de las informaciones y de las traducciones proporcionadas por el administrado.

⁶ Sentencia recaída en el expediente 03741-2004-AA/TC, fundamento 21.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02177-2022-PA/TC
SULLANA
CESTILIA VILLARREAL DE CORNEJO

11. Cabe precisar que, a tenor del artículo 3.14 de la Ley 28532, Ley que establece la reestructuración integral de la ONP, esta 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. Por tanto, la ONP está obligada a investigar en caso encuentre indicios razonables de acceso ilegal a la prestación pensionaria, a fin de determinar o comprobar si existió fraude para acceder a esta e iniciar las acciones legales correspondientes.
12. Esto guarda correspondencia con el artículo 34.3 del TUOLPAG, que establece:

[e]n caso de comprobar fraude o falsedad en la declaración, información o en la documentación presentada por el administrado, la entidad considerará no satisfecha la exigencia respectiva para todos sus efectos, procediendo a declarar la nulidad del acto administrativo sustentado en dicha declaración, información o documento; e imponer a quien haya empleado esa declaración, información o documento una multa en favor de la entidad de entre cinco (5) y diez (10) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago; y, además, si la conducta se adecua a los supuestos previstos en el Título XIX Delitos contra la Fe Pública del Código Penal, ésta deberá ser comunicada al Ministerio Público para que interponga la acción penal correspondiente.

13. En la sentencia emitida en el Expediente 02903-2023-PA/TC, de fecha 30 de enero de 2024, este Tribunal estableció con carácter de precedente vinculante, las reglas a aplicarse en el caso de que, como resultado de una fiscalización posterior, se detecten irregularidades en el otorgamiento de la pensión. Así, se precisa que la suspensión de una pensión, por afectar un derecho fundamental, debe estar expresamente prevista en una ley o norma con rango de ley, junto con los requisitos, plazos y demás formalidades para que esto proceda, con las garantías del debido procedimiento administrativo. Sin esta autorización legal, la ONP no puede suspender el pago de la pensión.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02177-2022-PA/TC
SULLANA
CESTILIA VILLARREAL DE CORNEJO

Análisis del caso concreto

14. La demandada, en la Resolución 24-2013-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 17 de enero de 2013⁷, que suspendió la pensión de la demandante, expone que tal suspensión se realiza de conformidad con la Segunda Disposición Final del Decreto Supremo 092-2012-EF, que prescribía lo siguiente:

En todos los casos que la Oficina de Normalización Previsional - ONP compruebe que existe falsedad, adulteración y/o irregularidad en la documentación y/o información a través de la cual se ha reconocido derechos pensionarios, ésta queda facultada para suspender los efectos de los actos administrativos que los sustentan, sin perjuicio de las acciones que la Administración pudiera implementar en observancia de lo establecido en el artículo 32 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General⁸.

15. En primer término, corresponde determinar si este decreto supremo invocado por la ONP era suficiente para sustentar constitucionalmente la decisión de suspender el pago de una pensión. Al respecto, se debe tener presente que, de acuerdo con el artículo 118, inciso 8, de la Constitución, el presidente de la República tiene la potestad de **reglamentar las leyes** “sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones”.
16. Mediante el precitado Decreto Supremo 092-2012-EF fue aprobado el Reglamento de la Ley 29711, Ley que modifica el artículo 70 del Decreto Ley 19990, modificado por la Cuarta Disposición Transitoria y Final de la Ley 28991, sobre protección de aportes en el Sistema Nacional de Pensiones.
17. Esta Ley consta de tres artículos, ninguno de los cuales hace referencia a la facultad de la ONP de suspender el pago de una pensión.

⁷ Foja 5

⁸ Este decreto supremo fue derogado por el numeral 5 de la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Reglamento Unificado de las Normas Legales que Regulan el Sistema Nacional de Pensiones, aprobado por el Decreto Supremo 354-2020-EF.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02177-2022-PA/TC
SULLANA
CESTILIA VILLARREAL DE CORNEJO

18. Es decir, la facultad de la ONP de suspender una pensión no estaba prevista en la Ley 29711, sino que estaba regulada autónoma o independientemente por un reglamento, el Decreto Supremo 092-2012-EF.
19. Una disposición reglamentaria independiente de la ley “únicamente cabe en el ámbito de las materias organizativas [...] y ello siempre que no afecten los derechos básicos de los interesados”⁹. Es decir, los reglamentos autónomos o independientes son estrictamente de organización administrativa, por lo que no pueden regular o afectar derechos u obligaciones de las personas o administrados.
20. Desde esta perspectiva, la Segunda Disposición Final del Decreto Supremo 092-2012-EF, en virtud de la cual se suspendió la pensión del demandante, era inconstitucional, por no reglamentar disposición alguna contenida en una ley y afectar, sin respaldo en norma expresa con rango de ley, el derecho fundamental a la pensión del demandante, al facultar a la ONP a suspender su pago.
21. Al margen de que el precitado Decreto Supremo 092-2012-EF, luego de su derogación en 2020, haya sido reemplazado por otra norma del mismo rango, donde igualmente se faculte a la ONP a la suspensión del pago de la pensión, lo cierto es que resulta inconstitucional todo decreto supremo que, independientemente de una ley, faculte a la ONP a suspender el pago de una pensión, por ser esto materia reservada a una norma con rango de ley, ya que se afecta un derecho fundamental. Este Colegiado ha diferenciado en nuestro ordenamiento jurídico los reglamentos ejecutivos o *secundum legem*, que expide el presidente de la República, de los reglamentos “independientes”, que, además de autoorganizar la administración y regular relaciones de sujeción especial, son expedidos en caso de *lege silente*, siempre y cuando la materia a ser reglamentada no esté sujeta a reserva a favor de la ley:

La fuerza normativa de la que está investida la Administración se manifiesta por antonomasia en el ejercicio de su potestad reglamentaria. El reglamento es la norma que, subordinada directamente a las leyes e indirectamente a la Constitución, puede, de un lado, desarrollar la ley, sin transgredirla ni desnaturalizarla, y, de otro, hacer operativo el servicio que la

⁹ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, Curso de Derecho Administrativo, t. I, Madrid 1997, p. 202.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02177-2022-PA/TC
SULLANA
CESTILIA VILLARREAL DE CORNEJO

Administración brinda a la comunidad. Los primeros son los llamados reglamentos *secundum legem*, de ejecución, o reglamentos ejecutivos de las leyes, los cuales están llamados a complementar y desarrollar la ley que los justifica y a la que se deben. En efecto, es frecuente que la ley se circunscriba a las reglas, principios y conceptos básicos de la materia que se quiere regular, dejando a la Administración la facultad de delimitar concretamente los alcances del marco general establecido en ella. Los segundos son los denominados reglamentos *extra legem*, independientes, organizativos o normativos, los que se encuentran destinados a reafirmar, mediante la autodisposición, la autonomía e independencia que la ley o la propia Constitución asignan a determinados entes de la Administración, o, incluso, a normar dentro de los alcances que el otorgamiento legal les concede, pero sin que ello suponga desarrollar directamente una ley¹⁰.

22. En el presente caso, mediante la Resolución 70937-2005-ONP/DC/DL 1990, de fecha 12 de agosto de 2005¹¹, se resolvió otorgar a la recurrente, pensión de jubilación adelantada al amparo del Decreto Ley 1990, por la suma de S/ 200.00, a partir del 31 de diciembre de 1996, la misma que se encuentra actualizada en la suma de S/. 415.00.
23. De otro lado, **casi ocho años después**, a través de la Resolución 24-2013-ONP/DSO.SI/DL 1990, de fecha 17 de enero de 2013¹², la demandada suspendió el pago de la pensión de jubilación de la recurrente, a partir de marzo de 2013, de conformidad con lo ordenado en la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo 092-2012-EF. Asimismo, mediante la Resolución 7306-2013-ONP/DPR/DL 1990, de fecha 5 de noviembre de 2013¹³, se declaró la nulidad de la Resolución 70937-2005-ONP/DC/DL 1990; y por Resolución 45143-2013-ONP/DPR.GD/DL 1990, de fecha 14 de noviembre de 2013¹⁴, la ONP denegó a la demandante la pensión de jubilación del Decreto Ley 1990 solicitada, por considerar que se había comprobado la irregularidad de la documentación presentada.

¹⁰ Sentencia recaída en el Expediente 00001/0003-2003-AI/TC, fundamento 15.

¹¹ Fojas 3.

¹² Fojas 5.

¹³ Fojas 8.

¹⁴ Fojas 12.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02177-2022-PA/TC
SULLANA
CESTILIA VILLARREAL DE CORNEJO

24. Este Tribunal aprecia, en primer término, que, como se ha sustentado *supra*, la suspensión del pago de la pensión ordenada por la mencionada resolución, no tuvo respaldo en norma alguna con rango de ley, sino en un reglamento de ejecución sin cobertura en la ley para regular la suspensión el pago de pensiones, por lo que fue inconstitucional e ilegal.
25. En segundo lugar, la ONP dispuso esta suspensión casi ocho años después de haber dictado la resolución que otorgó la pensión. Es decir, lo hizo en un momento en el que había prescrito largamente el plazo previsto en la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, para declarar la nulidad de oficio de dicho acto administrativo. Por este hecho, esta suspensión es también inconstitucional, pues lo contrario significaría admitir que la suspensión de la pensión se convierta, en los hechos, en una nulidad de oficio al margen del plazo legal de prescripción. Cabe acotar que, con esta suspensión se transgrede la presunción de validez de los actos administrativos, que garantiza su eficacia, sus efectos y la forma en que estos se producen, expresamente prevista en el artículo 9 del TUOLPAG, que establece:

Todo acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda.
26. Por lo hasta acá glosado, la ONP ha vulnerado el derecho al debido proceso o debido procedimiento administrativo del demandante, de modo que, reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, debe ordenarse que la demandada restituya la pensión de jubilación de la demandante desde el momento de su suspensión; esto es, el mes de marzo de 2013, más el pago de intereses legales, de conformidad con lo dispuesto en el considerando 20 del auto emitido en el Expediente 02214-2014-PA/TC, que constituye doctrina jurisprudencial.
27. En lo que se refiere al pago de los costos procesales, corresponde que sean abonados conforme al artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional.
28. Sin perjuicio de lo anterior, si la ONP considera que existen evidencias de que el otorgamiento de la pensión de la demandante fue consecuencia de la comisión de una infracción penal, deberá comunicarlo al Ministerio Público, a fin de que proceda conforme a sus



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02177-2022-PA/TC
SULLANA
CESTILIA VILLARREAL DE CORNEJO

atribuciones. En caso se instaure un proceso penal, la nulidad de oficio de la resolución de otorgamiento de pensión podrá ser declarada en el plazo de dos años contado a partir de la notificación a la autoridad administrativa de la sentencia penal condenatoria firme, conforme al artículo 213.3 del TUOLPAG.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda; en consecuencia, **NULAS** las Resoluciones 24-2013-ONP/DSO.SI/DL 19990, 7306-2013-ONP/DPR/DL 19990 y 45143-2013-ONP/DPR.GD/DL 19990, de fechas 17 de enero de 2013, 5 de noviembre de 2013 y 14 de noviembre de 2013, respectivamente.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, **ORDENA** que la demandada restituya la pensión de jubilación de la recurrente, desde el mes de marzo de 2013, más el pago de los intereses legales y costos del proceso.

Publíquese y notifíquese.

SS.

GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE