



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 345/2024

EXP. N.º 03208-2021-PA/TC  
LA LIBERTAD  
MODESTO MENDOZA PÉREZ

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 18 días del mes de febrero 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 don Modesto Mendoza Pérez contra la sentencia de fecha 17 de febrero de 2021<sup>1</sup>, expedida por la Quinta Sala Laboral de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, que declaró improcedente la demanda de amparo de autos.

### ANTECEDENTES

Con fecha 25 de abril de 2018<sup>2</sup>, el demandante interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), a fin de que cumpla con restituir su pensión de invalidez conforme al Decreto Ley 19990. Asimismo, solicita el pago de las pensiones devengadas dejadas de percibir desde junio de 2016, los intereses legales correspondientes, los costos y las costas procesales.

Manifiesta que mediante Resolución 14985-2004-ONP/DC/DL 19990 se le otorgó pensión de invalidez definitiva a partir del 1 de agosto de 2003, por haber acreditado 25 años de aportes al Sistema Nacional de Pensiones y padecer de una incapacidad de naturaleza permanente. Refiere que, al ser un acto administrativo firme, no puede ser dejado sin efecto, sobre todo cuando han transcurrido más de 12 años, lo cual vulnera su derecho constitucional a la pensión.

La ONP contesta la demanda<sup>3</sup> y señala que, en virtud de las investigaciones y verificaciones basadas en el principio de privilegio de controles posteriores, no se ha podido acreditar de forma fehaciente las aportaciones supuestamente hechas por el demandante. De igual manera, refiere que el actor no adjuntó documento alguno que permita acreditar de

---

<sup>1</sup> Fojas 78.

<sup>2</sup> Fojas 8.

<sup>3</sup> Fojas 19.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03208-2021-PA/TC  
LA LIBERTAD  
MODESTO MENDOZA PÉREZ

manera fehaciente que cumple los requisitos mínimos para obtener la pensión solicitada.

El Séptimo Juzgado Especializado Civil de Trujillo, con fecha 9 de agosto de 2019<sup>4</sup>, declaró infundada la demanda, por considerar que, revisado el expediente administrativo, se evidencia que todos los actos administrativos realizados durante el procedimiento de fiscalización posterior han sido debidamente notificados al accionante y que, pudiendo haber formulado los recursos administrativos correspondientes, sin embargo, no lo hizo. Asimismo, señaló que la ONP cumplió con efectuar la motivación, justificación y sustentación de sus argumentos, por lo que tampoco se verifica la vulneración del derecho constitucional al debido procedimiento administrativo.

La Sala superior competente revocó la apelada y, reformándola, declaró improcedente la demanda, por considerar que al existir dos (2) certificados médicos contradictorios (emitido en fechas distintas), el recurrente debe recurrir a un proceso más lato que cuente con etapa probatoria, a fin de poder determinar su real estado de salud y el grado de su incapacidad.

El actor mediante recurso de agravio constitucional<sup>5</sup> solicita que se restituya su pensión de invalidez conforme al Decreto Ley 19990, desde la fecha en que fue suspendida.

## FUNDAMENTOS

### Delimitación del petitorio

1. El demandante pretende que se le restituya su pensión de invalidez conforme al Decreto Ley 19990, con el pago de las pensiones devengadas, los intereses legales, las costas y los costos procesales.
2. De acuerdo con lo dispuesto por el fundamento 107 de la Sentencia 00050-2004-PI/TC (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

---

<sup>4</sup> Fojas 47.

<sup>5</sup> Fojas 184.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03208-2021-PA/TC  
LA LIBERTAD  
MODESTO MENDOZA PÉREZ

en el fundamento 37 de la Sentencia 01417-2005- PA/TC.

3. Teniendo en cuenta que la pensión como derecho fundamental y 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 legal y debidamente sustentadas, a efectos de evitar intervenciones arbitrarias en este derecho.

### **Sobre el derecho al debido proceso en sede administrativa**

4. 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 Constitución<sup>6</sup>.

5. 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)<sup>7</sup>.
6. 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

---

<sup>6</sup> Sentencia recaída en el expediente 05085-2006-PA/TC, fundamento 4.

<sup>7</sup> Sentencia recaída en el expediente 03741-2004-AA/TC, fundamento 21.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03208-2021-PA/TC  
LA LIBERTAD  
MODESTO MENDOZA PÉREZ

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**

7. 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 que 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, los documentos, las informaciones y las traducciones proporcionadas por el administrado.

8. Cabe precisar que, a tenor del artículo 3.14 de la Ley 28532, Ley que establece la reestructuración integral de la Oficina de Normalización Previsional, 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.

9. 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.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03208-2021-PA/TC  
LA LIBERTAD  
MODESTO MENDOZA PÉREZ

### Análisis del caso concreto

10. El Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en el Expediente 02903-2023-PA/TC, publicada el 9 de febrero de 2024, en el portal web institucional, que constituye precedente, ha precisado en el fundamento 24 las reglas para los casos en los que la ONP, al efectuar acciones de fiscalización posterior, detecte alguna irregularidad en una pensión ya otorgada.
11. La demandada, en la Resolución 0444-2016-ONP/DPR.IF/DL 19990, del 4 de mayo de 2016<sup>8</sup>, que suspendió la pensión del 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 General”<sup>9</sup>

12. 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”.
13. 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.

---

<sup>8</sup> Fojas 5.

<sup>9</sup> 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 03208-2021-PA/TC  
LA LIBERTAD  
MODESTO MENDOZA PÉREZ

14. 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.**
15. En otras palabras, 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.
16. 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”<sup>10</sup>. Dicho de otro modo, 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.
17. 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.
18. 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 Tribunal 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

---

<sup>10</sup> García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, Curso de Derecho Administrativo, t. I, Madrid 1997, p. 202.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03208-2021-PA/TC  
LA LIBERTAD  
MODESTO MENDOZA PÉREZ

Constitución, puede, de un lado, desarrollar la ley, sin transgredirla ni desnaturalizarla, y, de otro, hacer operativo el servicio que la 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 ley<sup>11</sup>

19. En el presente caso, mediante la Resolución 14985-2004-ONP/DC/DL 19990, de fecha 1 de marzo de 2004<sup>12</sup>, se otorgó al demandante pensión de invalidez del régimen del Decreto Ley 19990, a partir del 1 de agosto de 2003.
20. **Casi doce años después**, mediante la Resolución 444-2016-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 4 de mayo de 2016<sup>13</sup>, fue suspendido el pago de dicha pensión.
21. Este Tribunal aprecia, en primer término, que, como se ha sustentado *supra*, la suspensión del pago de la pensión ordenada por la mencionada Resolución 444-2016-ONP/DPR.IF/DL 19990 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 del pago de pensiones, por lo que fue inconstitucional e ilegal.
22. En segundo lugar, la ONP dispuso esta suspensión casi doce años después de haber dictado la resolución que otorgó la pensión. Es decir que 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

---

<sup>11</sup> Sentencia recaída en el Expediente 00001/0003-2003-AI/TC, fundamento 15.

<sup>12</sup> Fojas 3.

<sup>13</sup> Fojas 5.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03208-2021-PA/TC  
LA LIBERTAD  
MODESTO MENDOZA PÉREZ

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”.

23. 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, se debe ordenarse que la demandada restituya la pensión de jubilación del demandante desde el momento de su suspensión; esto es, el mes de junio de 2016<sup>14</sup>, más el pago de intereses legales.
24. Sin perjuicio de ello, si la ONP considera que existen evidencias de que el otorgamiento de la pensión del demandante fue consecuencia de la comisión de una infracción penal, deberá comunicarlo al Ministerio Público, a fin de que proceda conforme a sus atribuciones. En caso de que 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.
25. En cuanto al pago de los costos procesales, de conformidad con el artículo 28 del nuevo Código Procesal Constitucional (anterior artículo 56 del Código Procesal Constitucional hoy derogado), la entidad demandada debe asumir los costos procesales, los cuales deberán ser liquidados en la etapa de ejecución de sentencia. Y, respecto al pago de costas, dado que en los procesos constitucionales el Estado solo puede ser condenado al pago de costos, de conformidad con las normas anteriormente señaladas, no es procedente amparar este extremo de la demanda.

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

---

<sup>14</sup> Resolución 444-2016-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 4 de mayo de 2016, fojas 3.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03208-2021-PA/TC  
LA LIBERTAD  
MODESTO MENDOZA PÉREZ

### HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA en parte** la demanda; en consecuencia, **NULA** la Resolución 444-2016-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 4 de mayo de 2016.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, **ORDENA** a la demandada que restituya la pensión de jubilación del actor, desde el mes de junio de 2016, más el pago de los intereses legales y los costos del proceso.
3. Declarar **IMPROCEDENTE** el extremo referido al pago de las costas procesales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE**  
**DOMÍNGUEZ HARO**  
**OCHOA CARDICH**

**PONENTE GUTIÉRREZ TICSE**