



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 660/2024

EXP. N.º 04562-2023-PA/TC
LIMA
MIGUEL CORONEL IRIARTE

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 20 días del mes de mayo 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 los sucesores procesales de don Miguel Coronel Iriarte contra la resolución de fojas 190, de fecha 14 de setiembre de 2023, expedida por la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

Demanda

El recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), con el objeto de que se declare inaplicable la Resolución 283-2018-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 26 de marzo de 2018; que, en consecuencia, se restituya la vigencia de la Resolución 77534-2012-ONP/DPR.SC/DL 19990, de fecha 13 de setiembre de 2012, y se cumpla con restituir su pensión de jubilación conforme al Decreto Ley 19990, más las pensiones devengadas desde mayo de 2018, los intereses legales y los costos procesales.

Contestación de la demanda

La emplazada contesta la demanda manifestando que, al haberse verificado la falsedad de los documentos con los que en un primer momento el actor obtuvo la pensión de jubilación del Decreto Ley 19990, se ha suspendido correctamente la pensión obtenida de manera irregular.

Resoluciones de primera y segunda instancia o grado

El Segundo Juzgado Constitucional Transitorio de Lima, con fecha 11 de abril de 2022¹, declara fundada la demanda, por considerar que la motivación de la Resolución 283-2018-ONP/DPR.IF/DL 19990 es

¹ Fojas 128.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04562-2023-PA/TC
LIMA
MIGUEL CORONEL IRIARTE

insuficiente para suspender la pensión de jubilación, evidenciándose datos genéricos y vagos, por lo que se ha acreditado la vulneración del derecho a la pensión del demandante.

La Sala Superior competente, revocando la apelada, declara improcedente la demanda, por considerar que la suspensión de la pensión no es arbitraria por cuanto existen indicios razonables de falsedad en la documentación presentada para obtener la pensión de jubilación.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. En el presente caso, la pretensión tiene por objeto que se restituya la vigencia de la Resolución 77534-2012-ONP/DPR.SC/DL 19990, de fecha 13 de setiembre de 2012, y se cumpla con restituir su pensión de jubilación conforme al Decreto Ley 19990, más las pensiones devengadas desde mayo de 2018, los intereses legales y los costos procesales.
2. 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.
3. 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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04562-2023-PA/TC
LIMA
MIGUEL CORONEL IRIARTE

[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 Constitución².

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).³
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 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 y el precedente Cabezas Carpio, Expediente 02903-2023-PA/TC

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 haya recibido la documentación a que se refiere el artículo 49; queda

² Sentencia recaída en el Expediente 05085-2006-PA/TC, fundamento 4.

³ Sentencia recaída en el Expediente 03741-2004-AA/TC, fundamento 21.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04562-2023-PA/TC
LIMA
MIGUEL CORONEL IRIARTE

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.

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.
10. 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 04562-2023-PA/TC
LIMA
MIGUEL CORONEL IRIARTE

Análisis del caso concreto

11. La demandada, en la Resolución 283-2018-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 26 de marzo de 2018, 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 General⁴.

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.
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. 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.

⁴ 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 04562-2023-PA/TC
LIMA
MIGUEL CORONEL IRIARTE

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”⁵. 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.
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 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 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

⁵ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, Curso de Derecho Administrativo, t. I, Madrid 1997, p. 202.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04562-2023-PA/TC
LIMA
MIGUEL CORONEL IRIARTE

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 ley⁶.

19. En el presente caso, mediante la Resolución 77534-2012-ONP/DPR.SC/DL 19990, de fecha 13 de setiembre de 2012⁷, se otorgó al recurrente pensión de jubilación al amparo del Decreto Ley 19990, por la suma de S/839.28, a partir del 19 de febrero de 2012, al haber acreditado 34 años y 4 meses de aportaciones.
20. De otro lado, **más de cinco años después**, a través de la Resolución 283-2018-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 26 de marzo de 2018⁸, la demandada suspendió el pago de la pensión de jubilación del demandante, a partir de mayo de 2018, de conformidad con lo ordenado en la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo 092-2012-EF.
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 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.
22. En segundo lugar, la ONP dispuso esta suspensión más de cinco 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 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 reza como sigue: «Todo

⁶ Sentencia recaída en el Expediente 00001/0003-2003-AI/TC, fundamento 15.

⁷ Fojas 4.

⁸ Fojas 8.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04562-2023-PA/TC
LIMA
MIGUEL CORONEL IRIARTE

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 debería ordenar a la demandada que restituya la pensión de jubilación del demandante desde el momento de su suspensión; sin embargo, tal como consta en autos, don Miguel Coronel Iriarte falleció con fecha 13 de mayo de 2021⁹ y, como consecuencia de ello, se declaró sus sucesores procesales a su cónyuge supérstite, doña Lilian Esperanza Morán Santa Cruz de Coronel, y a sus hijos, doña Rocío del Pilar Coronel Morán, don Víctor Hugo Rojas Lizarzaburu y doña Rosa María Coronel Castañeda¹⁰, por lo que corresponderá disponer el pago de las pensiones devengadas a favor de la sucesión procesal del recurrente desde el mes de mayo de 2018, más el pago de los intereses a que hubiere lugar.
24. En lo que se refiere al pago de los costos procesales, estos deben ser abonados conforme al artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional.
25. Sin perjuicio de lo anterior, 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.

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

⁹ Fojas 166.

¹⁰ Fojas 325.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04562-2023-PA/TC
LIMA
MIGUEL CORONEL IRIARTE

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda; en consecuencia, **NULA** la Resolución 283-2018-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 26 de marzo de 2018.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, **ORDENA** a la demandada abonar a la sucesión procesal del demandante los devengados y los intereses a que hubiere lugar, derivados de la suspensión indebida de la pensión de jubilación de don Miguel Coronel Iriarte, desde el mes de mayo de 2018, más el pago de los costos del proceso, de conformidad con los fundamentos de la presente sentencia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH

PONENTE OCHOA CARDICH
