



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 485/2024

EXP. N.º 00801-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
ELVIRA CHILÓN RODAS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 12 días del mes de abril 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 Elvira Chilón Rodas contra la sentencia de fojas 233, de fecha 9 de noviembre de 2022, expedida por la Tercera Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, que declaró infundada la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

La recurrente, con fecha 22 de marzo de 2019¹, interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) solicitando que se declare inaplicable la Resolución 00768-2015-ONP/DPR.IF/DL19990, de fecha 4 de diciembre de 2015, que suspendió su pensión de jubilación; y que, en consecuencia, se le restituya su pensión de jubilación bajo los alcances del Decreto Ley 19990, con el pago de las pensiones devengadas, los intereses legales y los costos procesales. Manifiesta que por Resolución 071980-2010-ONP/DPR.SC/DL 19990, de fecha 25 de agosto de 2010, se le otorgó por mandato judicial pensión de jubilación del régimen general del Decreto Ley 19990 a partir del 22 de agosto de 2005, actualizada en la suma de S/.415.00, y que esta fue suspendida por la emplazada mediante Resolución 00768-2015-ONP/DPR.IF/DL19990, de fecha 4 de diciembre de 2015, a partir del mes de enero de 2016.

La Oficina de Normalización Previsional contesta la demanda y solicita que se la declare improcedente. Alega que la Administración ha ejercido de manera legítima su facultad de fiscalización posterior, por lo cual suspendió el pago de la pensión de la actora, al comprobar que dentro del procedimiento de verificación posterior se descubrió que la pensión de la recurrente se otorgó sobre la base de documentación con indicios de

¹ Fojas 55.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00801-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
ELVIRA CHILÓN RODAS

falsedad. No es, por tanto, un ejercicio abusivo de la Administración, sino, todo lo contrario, una obligación que debe cumplirse para salvaguardar el estricto cumplimiento de la ley, la Constitución y resguardar los fondos y reservas de la seguridad social.

El Juzgado Civil de Chepén, con fecha 1 de septiembre de 2021², declaró fundada la demanda, por considerar que de los actuados se aprecia que la entidad demandada ha suspendido el pago de la pensión de jubilación de la actora, con el argumento de que los libros de planillas y el certificado de trabajo expedidos por los supuestos empleadores Fundo Luperdi Villarreal José Andrés y la Cooperativa Agraria de Producción 9 de Octubre Ltda. son falsificados, y que la demandante no registra vínculo laboral ni aportes con los mencionados empleadores, lo que se sustenta en los Informes Grafotécnicos 32416-AE-PG-2014, de fecha 13.02.2014; 32415-AE-PG-2014, de fecha 13.02.2014; y 4278-2015-DPR.IF/ONP, de fecha 02.11.2015; que, sin embargo, la emplazada no ha acreditado que el procedimiento de fiscalización posterior haya sido puesto en conocimiento de la actora para que haga uso de su derecho de defensa. Asimismo, la ONP ha tenido una actuación indebida al suspender a la demandante el pago de su pensión, otorgada por mandato judicial, y después de más de cinco años, cuando la facultad de la entidad demandada para suspender o dejar sin efecto la pensión de jubilación de la recurrente precluyó por no haberlo hecho valer dentro de los dos años que establece el artículo 202 de la Ley 27444. Siendo ello así, dicha resolución administrativa de suspensión no cumple los requisitos de validez previstos en el artículo 3 de la Ley 27444 y, por lo tanto, se encuentra afectada de las causales de nulidad previstas en el artículo 10 de la referida norma.

La Tercera Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, con fecha 9 de noviembre de 2022, revocó la apelada y declaró infundada la demanda, por estimar que las razones que sustentan la suspensión del pago de la pensión de la demandante, como son la falsificación y adulteración documental comprobada pericialmente, están adecuadamente expuestas en el respectivo acto administrativo. Asimismo, dicha comprobación fue realizada en ejercicio de la potestad de fiscalización posterior de la ONP que acuerdan los artículos IV y 32.3 de la Ley 27444 y el artículo 3.14 de la Ley 28532, pues el goce del derecho pensionario de la actora presupone que haya sido adquirido legalmente y se encuentra acogido bajo la presunción de veracidad. Por ello, la suspensión de los actos

² Fojas 176.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00801-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
ELVIRA CHILÓN RODAS

administrativos que reconocieron pensiones es un efecto legal de las comprobaciones realizadas con motivo del control posterior que hace la ONP, de acuerdo con lo previsto por el último párrafo del citado artículo 54 y en la segunda disposición complementaria y final del Decreto Supremo N° 092-2012-EF. En consecuencia, en absoluto puede reprocharse a la ONP no haber sometido a contradictorio tales actuaciones propias del control posterior de oficio que ejerció, cuando la ley expresamente la exime de efectuar la notificación, ni alegarse afectación a los derechos fundamentales de la actora a la prueba o al debido procedimiento administrativo.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La demandante pretende que se declare inaplicable la Resolución 00768-2015-ONP/DPR.IF/DL19990, de fecha 4 de diciembre de 2015, que suspendió su pensión de jubilación; y que, por consiguiente, se le restituya su pensión de jubilación del régimen general del Decreto Ley 19990, concedida por mandato judicial mediante Resolución 071980-2010-ONP/DPR.SC/DL 19990, de fecha 25 de agosto de 2010, con el pago de las pensiones devengadas, 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-AI/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 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 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00801-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
ELVIRA CHILÓN RODAS

Sobre el derecho al debido proceso en sede administrativa

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

El 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 Constitución³.

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)⁴.

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.

³ sentencia recaída en el Expediente 05085-2006-PA/TC, fundamento 4. 8.

⁴ sentencia recaída en el Expediente 03741-2004-AA/TC, fundamento 21.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00801-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
ELVIRA CHILÓN RODAS

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 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 de que 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. En consonancia con lo expresado *supra*, el artículo 34.3 del TUOLPAG establece lo siguiente:

[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.

Análisis del caso concreto

10. La demandada, en la Resolución 00768-2015-ONP/DPR.IF/DL19990, de fecha 4 de diciembre de 2015, que suspendió la pensión de la demandante, explica que la suspensión se realiza de conformidad con la Segunda Disposición Final del Decreto Supremo 092-2012- EF, que prescribía lo siguiente:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00801-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
ELVIRA CHILÓN RODAS

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 ⁵.

11. En primer término, corresponde determinar si el 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”.
12. 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.
13. Esta ley consta de tres artículos, en ninguno de los cuales se hace referencia a la facultad de la ONP de suspender el pago de una pensión.
14. Dicho de otro modo, 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.
15. 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”⁶. Es decir, que los reglamentos autónomos o independientes son estrictamente de organización administrativa, por lo que no pueden regular o afectar

⁵ 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.

⁶ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, Curso de Derecho Administrativo, t. I, Madrid 1997, p.202.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00801-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
ELVIRA CHILÓN RODAS

derechos u obligaciones de las personas o administrados.

16. 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.
17. 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 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

18. En el presente caso, mediante la Resolución 071980-2010-ONP/DPR.SC/DL 19990, de fecha 25 de agosto de 2010, se otorgó a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00801-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
ELVIRA CHILÓN RODAS

la demandante pensión de jubilación del régimen general bajo los alcances del Decreto Ley 19990, actualizada en la suma de S/.415.00, a partir del 22 de agosto de 2005.

19. Más de cinco años después, mediante la Resolución 00768-2015-ONP/DPR.IF/DL19990, de fecha 4 de diciembre de 2015, fue suspendido el pago de dicha pensión a partir del mes de enero de 2016 (que corresponde al pago de emisión 2016-02).
20. Sobre el particular, este Tribunal Constitucional ha establecido como precedente de observancia obligatoria, conforme al artículo VI del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional, las reglas contenidas en el fundamento 24 de la sentencia dictada en el Expediente 02903-2023-PA/TC, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 10 de febrero de 2024, para los casos en que la ONP, al efectuar acciones de fiscalización posterior, detecte alguna irregularidad en una pensión ya otorgada. Respecto de dichas reglas expone lo siguiente:

Estas reglas constituyen una reformulación del criterio jurisprudencial sostenido por este Tribunal hasta la fecha: **Regla 1** a) 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. **Regla 2** b) En cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10 del TUOLPAG, puede declararse de oficio la nulidad del acto administrativo de otorgamiento de la pensión. Para tal efecto, la ONP debe observar estrictamente el plazo de prescripción, el procedimiento y demás requisitos indicados en el artículo 213 del TUOLPAG. **Regla 3** c) Si el acto administrativo de otorgamiento de pensión se emitió como consecuencia de una infracción penal, que es denunciada por la ONP al Ministerio Público, la nulidad de oficio podrá ser declarada dentro del plazo de dos años “contado a partir de la notificación a la autoridad administrativa de la sentencia penal condenatoria firme” **Regla 4** d) En atención a esta reformulación del criterio jurisprudencial, el Tribunal Constitucional considera necesario otorgar a la ONP un plazo de ocho (8) meses, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, a fin de que, en caso corresponda, pueda declarar la nulidad de oficio de las pensiones actualmente suspendidas, siempre que esta nulidad se declare dentro del plazo previsto en el artículo 213.3 del TUOLPAG. En caso haya prescrito el plazo para declarar la nulidad de oficio del acto administrativo, la ONP deberá proceder a la restitución de la pensión, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 213.4 del TUOLPAG y de que la ONP denuncie, ante el Ministerio Público, los actos constitutivos de infracción penal, de ser el caso (el énfasis es nuestro).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00801-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
ELVIRA CHILÓN RODAS

21. En tal sentido, este Tribunal aprecia, en primer término, que, como se ha sustentado *supra*, la suspensión del pago de la pensión ordenada por la mencionada Resolución 00768-2015-ONP/DPR.IF/DL19990 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, lo cual contraviene lo determinado en la Regla 1 a) del fundamento 24 de la sentencia expedida en el Expediente 02903-2023-PA/TC, emitida con carácter de precedente.
22. En segundo lugar, la ONP dispuso esta suspensión más de cinco años después de haber dictado la resolución que otorgó la pensión, 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, lo cual quebranta lo dispuesto en la Regla 2 b) del fundamento 24 de la Sentencia 02903-2023-PA/TC, emitida con carácter de precedente. Por este hecho, dicha 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 acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda”.
23. Por lo expuesto, la ONP ha vulnerado el derecho al debido proceso o al debido procedimiento administrativo de la demandante, de modo que, reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, se debe ordenar a la demandada que restituya su pensión de jubilación desde el momento de la suspensión, esto es, el mes de enero de 2016⁷, 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 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 atribuciones. En caso de

⁷ Fojas 5.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00801-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
ELVIRA CHILÓN RODAS

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 de la sentencia penal condenatoria firme a la autoridad administrativa, 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, nula la Resolución 00768-2015-ONP/DPR.IF/DL19990, de fecha 4 de diciembre de 2015.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, **ORDENA** a la ONP que restituya la pensión de jubilación del régimen general de la demandante dentro de los alcances del Decreto Ley 19990, desde el mes de enero de 2016 (desde la fecha de la suspensión), más el pago de los intereses legales y los costos del proceso.

Publíquese y notifíquese.

SS.

GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE