



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 38/2025

EXP. N.º 03087-2023-PA/TC  
LIMA  
BENJAMÍN JARA AGAMA

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 6 días del mes de enero de 2025, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Pacheco Zerga, Hernández Chávez y Ochoa Cardich con su fundamento de voto que se agrega –convocado para dirimir la discordia suscitada por el voto singular del magistrado Monteagudo Valdez que se agrega–, pronuncia la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.



### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Benjamín Jara Agama contra la resolución, de fecha 15 de junio de 2023<sup>1</sup>, expedida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada la demanda de amparo de autos.

### ANTECEDENTES

Con fecha 16 de agosto de 2021<sup>2</sup>, el recurrente interpuso demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), con el fin de que se declare inaplicable la Resolución 961-2018-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 20 de setiembre de 2018, que suspendió su pensión de jubilación minera, y, como consecuencia, cumpla con restituir su pensión de jubilación minera. Asimismo, solicita el reintegro de las pensiones dejadas de percibir, los intereses legales y los costos del proceso.

Manifiesta que, mediante la Resolución 13135-2018-ONP/DPR.GD/DL 19990, de fecha 22 de marzo de 2018, se le otorgó pensión de jubilación minera bajo los alcances de la Ley 25009, a partir del 1 de diciembre de 2014, por haber acreditado 18 años y 6 meses de aportes al Sistema Nacional de Pensiones y padecer de enfermedad profesional de neumoconiosis con un menoscabo del 60 %. Refiere que la suspensión de su pensión de jubilación (minera) resulta ser un acto absurdo e ilegal, más aún, si cumple con los requisitos señalados en los artículos 1, 2, 3 y 6 de la Ley 25009.

La Oficina de Normalización Previsional (ONP) contestó la demanda<sup>3</sup> y señaló que existe incertidumbre para determinar la veracidad del estado de

<sup>1</sup> Foja 328

<sup>2</sup> Foja 66

<sup>3</sup> Foja 111



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 38/2025

EXP. N.º 03087-2023-PA/TC  
LIMA  
BENJAMÍN JARA AGAMA

invalidez del demandante, por lo que es necesario que se actúen medios probatorios idóneos para que se pueda determinar si corresponde el otorgamiento de una pensión de jubilación minera conforme al artículo 6 de la Ley 25009. Añade que no corresponde la restitución de la pensión de jubilación (minera) del actor al haberse comprobado la falsedad en el contenido de los datos inexactos del Certificado Médico 001401, de fecha 4 de setiembre de 2017<sup>4</sup>. En esa línea, estima que resulta indispensable que se someta a una nueva evaluación médica al accionante de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1 y 2 del Decreto Supremo 166-2005-EF y la Directiva Sanitaria 003-MINSA/DGSP-V.01 aprobada por la Resolución Ministerial 478-2006/MINSA.

El Noveno Juzgado Constitucional de Lima, mediante la Resolución 6, de fecha 18 de mayo de 2022<sup>5</sup>, declaró infundada la demanda, por considerar que al no haber probado el demandante la veracidad o legalidad del Certificado Médico 001401, de fecha 4 de setiembre de 2017, con dictámenes, informes técnicos u otros documentos fehacientes, así como que la suspensión de su pensión dispuesta por la entidad previsional haya sido una medida manifiestamente arbitraria, pues ha sido ejercitada con base en la facultad de fiscalización o acciones de control posterior establecida por mandato legal, mediante la cual la administración previsional garantiza que las prestaciones y pensiones se otorguen de acuerdo a ley, se advierte que la suspensión de pensión de jubilación minera del actor resulta legal y eficaz.

La Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, a través de la Resolución 9, de fecha 15 de junio de 2023, confirmó la apelada por estimar que, en caso de que existan indicios razonables de acceso ilegal a la prestación pensionaria, la ONP está obligada a investigar a fin de determinar o comprobar si efectivamente existió fraude para acceder a esta e iniciar las acciones legales correspondientes; por ello, la ONP siguió el respectivo procedimiento administrativo fiscalizador adecuado, respetando el debido procedimiento y motivando correctamente su resolución, demostrándose falsedad en los documentos que presentó el actor.

## FUNDAMENTOS

### Delimitación del petitorio

---

<sup>4</sup> Foja 17

<sup>5</sup> Foja 308



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 38/2025

EXP. N.º 03087-2023-PA/TC  
LIMA  
BENJAMÍN JARA AGAMA

1. El demandante pretende que se le restituya su pensión de jubilación (minera) conforme a la Ley 25009 y el Decreto Ley 19990, 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 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 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”<sup>7</sup>. (énfasis añadido)

---

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

<sup>7</sup> Sentencia recaída en el Expediente 03741-2004-PA/TC, fundamento 21



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 38/2025

EXP. N.º 03087-2023-PA/TC  
LIMA  
BENJAMÍN JARA AGAMA

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**

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, 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, con el 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 38/2025

EXP. N.º 03087-2023-PA/TC  
LIMA  
BENJAMÍN JARA AGAMA

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. El Tribunal Constitucional, en la sentencia emitida en el Expediente 02903-2023-PA/TC, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 10 de febrero de 2024, que constituye precedente, ha precisado en el fundamento 24, las reglas para los casos en los que la ONP, al efectuar las acciones de fiscalización posterior, detecte alguna irregularidad en una pensión ya otorgada.
11. En esa línea, el Colegiado puso de relieve en la regla 1 del referido precedente 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.[resaltado agregado]

12. La demandada, en la Resolución 961-2018-ONP/DPR.IF/DL 19990, del 20 de setiembre de 2018<sup>8</sup>, que suspendió la pensión del demandante, expuso que tal suspensión se realizó 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 (...).<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Foja 13

<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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 38/2025

EXP. N.º 03087-2023-PA/TC  
LIMA  
BENJAMÍN JARA AGAMA

13. 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”.
14. Mediante el precitado Decreto Supremo 092-2012-EF fue aprobado el Reglamento de la Ley 29711, 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.
15. 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.**
16. 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.
17. 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>. 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.
18. 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.
19. Al margen de que el precitado Decreto Supremo 092-2012-EF, luego de

---

Sistema Nacional de Pensiones aprobado por el Decreto Supremo 354-2020-EF.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 38/2025

EXP. N.º 03087-2023-PA/TC  
LIMA  
BENJAMÍN JARA AGAMA

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 autorganizar 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<sup>11</sup>.

20. En el presente caso, mediante la Resolución 13135-2018-ONP/DPR.GD/DL 19990, de fecha 22 de marzo de 2018<sup>12</sup>, se otorgó al demandante pensión de jubilación minera conforme a la Ley 25009 y al Decreto Ley 19990, a partir del 1 de diciembre de 2014.
21. **Casi seis meses después**, mediante la Resolución 961-2018-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 20 de setiembre de 2018<sup>13</sup>, fue

---

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

<sup>12</sup> Foja 3

<sup>13</sup> Foja 13



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 38/2025

EXP. N.º 03087-2023-PA/TC  
LIMA  
BENJAMÍN JARA AGAMA

suspendido el pago de dicha pensión. Asimismo, mediante la Resolución 359-2021-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 3 de setiembre de 2021<sup>14</sup>, se declaró la nulidad de la Resolución 13135-2018-ONP/DPR.GD/DL 19990; y por Resolución 47127-2021-ONP/DPR.GD/DL 19990, de fecha 4 de octubre de 2021<sup>15</sup>, la ONP denegó al accionante la pensión de jubilación minera solicitada.

22. Este Tribunal aprecia que, como se ha sustentado *supra*, la suspensión del pago de la pensión ordenada por la mencionada Resolución 961-2018-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.
23. 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”.
24. 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 (minera) del demandante desde el momento de su suspensión; esto es, el mes de noviembre de 2018<sup>16</sup>, más el pago de intereses legales.
25. Sin perjuicio de ello, si la ONP considera que existen evidencias de que el otorgamiento de la pensión del demandante fue como consecuencia de la comisión de una infracción penal, deberá comunicarlo al Ministerio Público, a fin de que proceda conforme a sus 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.

---

<sup>14</sup> Foja 94

<sup>15</sup> Foja 96

<sup>16</sup> Resolución 961-2018-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 20 de setiembre de 2018, foja 13.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 38/2025

EXP. N.º 03087-2023-PA/TC  
LIMA  
BENJAMÍN JARA AGAMA

26. 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, sin el pago de las costas del proceso.

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 961-2018-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 20 de setiembre de 2018.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, **ORDENA** que la demandada restituya la pensión de jubilación del actor, desde el mes de noviembre de 2018, más el pago de los intereses legales y los costos del proceso.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**PACHECO ZERGA**  
**HERNÁNDEZ CHÁVEZ**  
**OCHOA CARDICH**

**PONENTE HERNÁNDEZ CHÁVEZ**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 38/2025

EXP. N.º 03087-2023-PA/TC  
LIMA  
BENJAMÍN JARA AGAMA

### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH

En el presente caso, en el que he sido llamado para dirimir la discordia suscitada, **voto a favor de lo resuelto por la ponencia** suscrita por los magistrados Hernández Chávez y Pacheco Zerga, quienes se inclinan por declarar **FUNDADA** la demanda y, en consecuencia, **NULA** la Resolución 961-2018-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 20 de setiembre de 2018; y, reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, **ORDENAN** que la demandada restituya la pensión de jubilación del actor, desde el mes de noviembre de 2018, más el pago de los intereses legales y los costos del proceso.

Además, convengo con los fundamentos que respaldan la ponencia, salvo lo señalado en la **segunda parte del fundamento 21, extremo del cual aparto**, en la medida en que el documento identificado como Resolución 359-2021-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 3 de setiembre de 2021<sup>17</sup> -en el cual se habría declarado la nulidad de la Resolución 13135-2018-ONP/DPR.GD/DL 19990- y el documento identificado como Resolución 47127-2021-ONP/DPR.GD/DL 19990, de fecha 4 de octubre de 2021<sup>18</sup> -en el que se estaría denegando al accionante la pensión de jubilación minera solicitada-, no se encuentran suscritos por el funcionario correspondiente de la Oficina de Normalización Previsional y, además, no obran en el expediente administrativo remitido por dicha entidad<sup>19</sup>.

S.

**OCHOA CARDICH**

---

<sup>17</sup> Foja 94

<sup>18</sup> Foja 96

<sup>19</sup> Foja 142



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 38/2025

EXP. N.º 03087-2023-PA/TC  
LIMA  
BENJAMÍN JARA AGAMA

### **VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ**

Con el debido respeto por la posición de mis colegas en la presente causa, emito el presente voto singular por las siguientes consideraciones.

Conforme a mi voto singular en la sentencia que estableció el precedente vinculante que implícitamente se aplica en esta causa (Sentencia recaída en el Expediente 2903-2023-PA/TC, publicada el 09 de febrero de 2024), considero que la eficacia de dicho precedente debe ser diferida de modo tal que resulte aplicable a los nuevos procedimientos de fiscalización iniciados por la Oficina de Normalización Previsional (ONP) después de su expedición.

En lo que corresponde a los procedimientos de fiscalización en curso, la ONP debía resolver definitivamente la situación de los pensionistas involucrados dentro del plazo de 8 meses contados desde la fecha de expedición de la referida sentencia.

En el presente caso, mediante la Resolución 359-2021-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 3 de septiembre de 2021, se declaró la nulidad de la Resolución 13135-2018-ONP/DPR.GD/DL 19990.

Por ende, en la causa bajo análisis, considero que la demanda de amparo presentada debe ser declarada INFUNDADA.

**S.**

**MONTEAGUDO VALDEZ**