



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05317-2022-PA/TC
LIMA
FROILÁN VILELA BERECHÉ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 13 días del mes de agosto de 2024, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Pacheco Zerga, Domínguez Haro –convocado para dirimir la discordia suscitada por el voto singular del magistrado Monteagudo Valdez que se agrega– 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 Froilán Vilela Bereche contra la sentencia, de fecha 10 de agosto de 2021¹, expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente, con fecha 27 de junio de 2014, interpuso demanda de amparo² contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) mediante la cual solicitó la nulidad de la Resolución 01151-2008-ONP/DP/DL 19990, de fecha 31 de marzo de 2008; y que, como consecuencia, se le restituya su pensión por cuanto ha sido suspendida de manera arbitraria y sin sustento alguno, más el pago de las pensiones devengadas y los intereses legales. Manifiesta que mediante la Resolución 32569-2005-ONP/DC/DL 19990, de fecha 18 de abril de 2005, se le otorgó pensión al amparo del régimen general de jubilación del Decreto Ley 19990 por la suma de S/ 415.00 a partir del 1 de junio de 2004.

La Oficina de Normalización Previsional (ONP) contestó la demanda³ y manifestó que en la fiscalización posterior se verificaron presuntas irregularidades en la documentación presentada por el demandante para obtener la pensión. Refiere que se han comprobado los argumentos vertidos en los documentos y se ha constatado la irregularidad de los comprobantes de pago que obran en el expediente administrativo que sirviera de sustento para otorgar la pensión de jubilación del demandante.

¹ Foja 183

² Foja 46

³ Foja 83



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05317-2022-PA/TC
LIMA
FROILÁN VILELA BERECHÉ

El Segundo Juzgado Constitucional de Lima, con fecha 25 de julio de 2018⁴, declaró improcedente la demanda al advertir una discrepancia entre los medios probatorios adjuntados tanto por la parte accionante como por la parte emplazada. El juzgado señaló que los hechos no pueden ser debidamente esclarecidos en el proceso de amparo, toda vez que carece de estación probatoria, tal como lo establece el artículo 9 del Código Procesal Constitucional.

La Sala Superior revisora confirmó la apelada por considerar que es obligación de la ONP efectuar las acciones de fiscalización necesarias para determinar si efectivamente existió fraude e iniciar las acciones legales correspondientes. Asimismo, la Sala manifiesta que mediante el Informe 151-2011-GRP-420010-OA-ARCHIVO.DRA.P y el Oficio 1930-2011-GRP-420010 la demandada verificó que el recurrente no se encuentra registrado en las planillas de pago de la Dirección Regional de Agricultura de Piura. Estima que lo informado por dicha institución guarda relación con el Reporte de Ingreso de Resultado de Verificación y que el demandante no ha podido desvirtuar lo señalado por la ONP.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. En el presente caso, el recurrente solicita la restitución de su pensión de jubilación dentro de los alcances del Decreto Ley 19990, más el pago de las pensiones devengadas y los intereses legales.
2. Evaluada la pretensión planteada, de acuerdo con lo dispuesto por el fundamento 107 de la sentencia emitida en el Expediente 00050-2004-AI/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 a través del proceso de amparo, de conformidad con los supuestos de procedencia establecidos en reiterada jurisprudencia. En consecuencia, corresponde efectuar la evaluación del caso concreto en atención a lo precitado, considerando, además, que la titularidad del derecho invocado debe estar suficientemente acreditada para que sea posible emitir un pronunciamiento.

⁴ Foja 119



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05317-2022-PA/TC
LIMA
FROILÁN VILELA BERECHÉ

- Además, teniendo en cuenta que la pensión es un derecho fundamental y que por su naturaleza requiere de regulación legal para establecer las condiciones necesarias para su goce, debe concluirse que aquellas 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.

Consideraciones del Tribunal Constitucional

Sobre el derecho al debido proceso en sede administrativa

- 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.

- El Tribunal Constitucional ha enfatizado también que 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”.⁶ (énfasis añadido)
- 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:

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05317-2022-PA/TC
LIMA
FROILÁN VILELA BERECHÉ

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 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.

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 05317-2022-PA/TC
LIMA
FROILÁN VILELA BERECHÉ

Análisis del caso concreto

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.
11. Mediante la Resolución 32569-2005-ONP/DC/DL 19990, de fecha 18 de abril de 2005⁷, se otorgó al recurrente pensión del régimen general de jubilación al amparo del Decreto Ley 19990, al haber acreditado 20 años completos de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones (SNP).
12. Por otra parte, a través de la Resolución 01151-2008-ONP/DP/DL 19990, de fecha 31 de marzo de 2008⁸, en cumplimiento de la obligación de fiscalización posterior contemplada en el artículo 32.1 de la Ley 27444, artículo 3, numeral 14 de la Ley 28532, y de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto Supremo 063-2007-EF, la demandada suspendió el pago de la pensión de jubilación del demandante, sustentando su decisión en el Informe 039-2008-GO.DC, de fecha 14 de marzo de 2008, de la División de Calificaciones de la Gerencia de Operaciones, en el que se advierte sobre la existencia de declaraciones juradas de los asegurados, mediante las cuales admitieron que los documentos presentados para acreditar el vínculo laboral con el empleador Dirección Regional Agraria Piura, fueron conseguidos de manera fraudulenta. Asimismo, la resolución se sustenta en 16 Informes Grafotécnicos en los cuales se señala una serie de irregularidades en la documentación asociada a la referida institución, tales como temporalidad impropia, sello de impreso por inyección de tinta, diferencias gráficas, uniprocedencia de máquina de escribir, digitalización y edición y suplantación del titular. Por consiguiente, el Informe concluye que la documentación presentada por los pensionistas no ha sido emitida por la Dirección Regional Agraria de

⁷ Foja 4

⁸ Foja 181 del expediente administrativo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05317-2022-PA/TC
LIMA
FROILÁN VILELA BERECHÉ

Piura. De otro lado, mediante el Informe de Fiscalización de fecha 10 de marzo de 2015⁹, se concluye que la Constancia de Trabajo atribuida a la Dirección Regional Agraria Piura - Ministerio de Agricultura es falsa; pues la mencionada entidad, mediante el Informe 151-2011-GRP-420010-OA-ARCHIVO.DRA.P, del 8 de setiembre de 2011, y el Oficio 1930-2011-GRP-420010, del 16 de noviembre de 2011¹⁰, informó a la ONP que el demandante no está registrado en los archivos de planillas.

13. Sobre el particular, se ha establecido como precedente de observancia obligatoria, en el fundamento 24, Regla 2 b) de la sentencia emitida en el Expediente 02903-2023-PA/TC que:

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.

14. Por consiguiente, corresponde determinar si la Resolución 01151-2008-ONP/DP/DL 19990, que suspende la pensión del demandante, fue emitida dentro del plazo previsto en la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
15. Se observa que la Resolución 32569-2005-ONP/DC/DL 19990, fue expedida con fecha 18 de abril de 2005; mientras que la resolución que suspende la pensión de jubilación fue emitida con fecha 31 de marzo de 2008.
16. La ONP dispuso esta suspensión más de 2 años después de haber dictado la resolución que otorgó la pensión. En otras palabras, lo hizo en un momento en el que había prescrito 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 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,

⁹ Foja 95

¹⁰ Fojas 97 y 98, respectivamente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05317-2022-PA/TC
LIMA
FROILÁN VILELA BERECHÉ

que literalmente dice lo siguiente: “Todo acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda”.

17. Por lo glosado hasta acá, 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 2008, más el pago de los 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.
18. En lo que se refiere al pago de los costos procesales, corresponde que sean abonados conforme al artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional.
19. Sin perjuicio de lo anterior, 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 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,

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda; en consecuencia, **NULAS** la Resolución 01151-2008-ONP/DP/DL 19990, de fecha 31 de marzo de 2008, y la Resolución 137-2013-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 12 de marzo de 2013.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, **ORDENA** que la demandada restituya la pensión de jubilación del recurrente, desde el mes de marzo de 2008, más el pago de los intereses legales y los costos del proceso.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05317-2022-PA/TC
LIMA
FROILÁN VILELA BERECHÉ

Publíquese y notifíquese

SS.

**PACHECO ZERGA
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH**

PONENTE PACHECO ZERGA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05317-2022-PA/TC
LIMA
FROILÁN VILELA BERECHÉ

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

Emito el presente voto, con el debido respeto por la opinión de mis colegas, porque considero que la presente demanda debe ser declarada como **INFUNDADA**.

En la ponencia suscrita por la mayoría de mis colegas se alude a la aplicación del precedente adoptado en el expediente 02903-2023-PA. En aquella oportunidad formulé un voto singular en el que señalé mi disconformidad con su aplicación inmediata, ya que las decisiones adoptadas por parte de la entidad emplazada habían obedecido al uso de sus facultades fiscalizadoras que, de hecho, se habían validado en recurrentes pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

En efecto, en el presente caso, el recurrente interpuso la demanda el 27 de junio de 2014, mediante la cual solicitó la nulidad de la Resolución 01151-2008-ONP/DP/DL 19990, de fecha 31 de marzo de 2008; y que, como consecuencia, se le restituya su pensión por cuanto ha sido suspendida de manera arbitraria y sin sustento alguno, más el pago de las pensiones devengadas y los intereses legales. Esta pensión le había sido otorgada mediante Resolución 32569-2005-ONP/DC/DL 19990, de fecha 18 de abril de 2005, al amparo del régimen general de jubilación del Decreto Ley 19990.

Ahora bien, a través de la Resolución 01151-2008-ONP/DP/DL 19990, de fecha 31 de marzo de 2008¹¹, en cumplimiento de la obligación de fiscalización posterior contemplada en el artículo 32.1 de la Ley 27444, artículo 3, numeral 14 de la Ley 28532, y de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Supremo 063-2007-EF, la demandada suspendió el pago de la pensión de jubilación del demandante, sustentando su decisión en el Informe 039-2008-GO.DC, de fecha 14 de marzo de 2008, de la División de Calificaciones de la Gerencia de Operaciones, en el que informa sobre las declaraciones juradas de los asegurados mediante las cuales admitieron que los documentos presentados para acreditar el vínculo laboral con el empleador (Dirección Regional Agraria Piura) fueron conseguidos de manera fraudulenta. Asimismo, la resolución se respalda en 16 Informes Grafotécnicos en los cuales se señala una serie de irregularidades en la documentación asociada a la referida institución, tales como temporalidad impropia, sello de impreso por inyección de tinta,

¹¹ Foja 181 del expediente administrativo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05317-2022-PA/TC
LIMA
FROILÁN VILELA BERECHÉ

diferencias gráficas, uniprocedencia de máquina de escribir, digitalización y edición y suplantación del titular, las que permiten afirmar que la documentación presentada por los pensionistas no ha sido emitida por la Dirección Regional Agraria de Piura. Dicha información se corrobora con el Informe de Fiscalización, de fecha 10 de marzo de 2015, en el que se advierte que la Dirección Regional de Agricultura del Gobierno Regional de Piura, mediante el Informe 151-2011-GRP-420010-OA-ARCHIVO.DRA.P¹², del 8 de setiembre de 2011, y el Oficio 1930-2011-GRP-420010¹³, del 16 de noviembre de 2011, informó a la ONP, que efectuada la búsqueda en los archivos de Planillas, se verificó que el recurrente no está registrado. En tal sentido, considero que los precitados documentos son suficientes para comprobar la adecuada motivación de los resolutive cuestionados que sustentan la suspensión en las irregularidades encontradas en los documentos que sirvieron de base para efectuar el otorgamiento del derecho pensionario. Por ello, el acto de la suspensión obedeció al uso de las facultades de fiscalización de la entidad emplazada de conformidad con la línea jurisprudencial vigente en esa fecha.

De este modo, en relación con aquellos casos -como el presente- que se iniciaron antes de la variación jurisprudencial efectuada por el precedente adoptado en el Expediente 2903-2023-PA/TC, publicado el 09 de febrero de 2024, considero que la ONP debe resolver definitivamente la situación de los pensionistas involucrados dentro del plazo de 8 meses contados desde la fecha de expedición de la referida sentencia.

Por ende, en la causa bajo análisis, considero que la demanda de amparo presentada debe ser declarada **INFUNDADA**, exhortando a la ONP para que dentro del señalado plazo concluya las acciones de fiscalización en torno al acceso a la pensión del recurrente y resuelva definitivamente su situación previsional, bajo responsabilidad.

S.

MONTEAGUDO VALDEZ

¹² Foja 97

¹³ Foja 98