



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 367/2025

EXP. N.º 00208-2025-PA/TC  
LAMBAYEQUE  
JOSÉ ELBER CASTRO DIOSES

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 9 días del mes de mayo de 2025, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Domínguez Haro, Gutiérrez Ticse y Ochoa Cardich, pronuncia la siguiente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don José Elber Castro Dioses contra la sentencia de fojas 113, de fecha 11 de diciembre de 2024, expedida por la Primera Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, que declaró improcedente la demanda de amparo de autos.

### ANTECEDENTES

#### Demanda

Con fecha 25 de septiembre de 2024, don José Elber Castro Dioses, interpuso demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP)<sup>1</sup>, con el objeto de que se declare inaplicable la Resolución 545-2012-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 14 de mayo de 2012 – mediante la cual se suspendió el pago de su pensión de jubilación adelantada que le fuera otorgada mediante Resolución 58353-2005-ONP/DC/DL 19990, de fecha 4 de julio de 2005 – , y la Resolución 64081-2024-ONP/DPR.GD/ DL 19990, de fecha 29 de agosto de 2024; y, que en consecuencia, se ordene a la emplazada la restitución de la pensión de jubilación adelantada que se le otorgó. Asimismo, solicita el pago de las pensiones devengadas, los intereses legales correspondientes y los costos y las costas procesales.

#### Contestación de la demanda

La emplazada contestó la demanda<sup>2</sup> y solicitó que sea declarada improcedente o infundada, alegó que la vía del amparo no es la idónea para dilucidar la presente controversia, asimismo, adujo que la pensión de

<sup>1</sup> Fojas 31

<sup>2</sup> Fojas 64





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 367/2025

EXP. N.º 00208-2025-PA/TC  
LAMBAYEQUE  
JOSÉ ELBER CASTRO DIOSES

jubilación del demandante fue suspendida por haberse encontrado indicios razonables de falsedad, adulteración o irregularidad en la documentación o información que sirvió de base para el otorgamiento de la pensión. Añade que, la suspensión se enmarca en la facultad de la ONP de realizar acciones de fiscalización en relación a las pensiones a su cargo, para garantizar que éstas se otorguen conforme a ley y se evite un perjuicio al erario nacional. Finalmente, señala que, no se encuentra comprometido el derecho fundamental a la pensión del actor, pues el actor goza de una pensión de jubilación del régimen general del Decreto Ley 19990 otorgada mediante Resolución 31435-2015-ONP/DPR.GD/DL 19990, de fecha 24 de abril de 2015, y por un importe superior a la remuneración mínima legal.

### **Resolución de primer y segundo grado o instancia**

El Primer Juzgado Constitucional de Chiclayo, mediante Resolución 5, de fecha 25 de octubre de 2024<sup>3</sup>, declaró improcedente la demanda en aplicación del artículo 7, inciso 1, del Nuevo Código Procesal Constitucional, por considerar que no se encuentra comprometido el contenido constitucionalmente protegido de su derecho a la pensión, toda vez que lo que pretende en realidad es el pago de devengados, ya que en la actualidad percibe una pensión de jubilación del régimen general del Decreto Ley 19990.

La Sala Superior competente confirmó la apelada por similar fundamento.

## **FUNDAMENTOS**

### **Delimitación del petitorio**

1. En el presente caso, la pretensión tiene por objeto la restitución de la pensión de jubilación adelantada de la parte demandante, más el pago de los devengados, intereses legales y los costos procesales.
2. De acuerdo con lo dispuesto por el fundamento 107 de la sentencia del Tribunal Constitucional 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

---

<sup>3</sup> Fojas 85



EXP. N.º 00208-2025-PA/TC  
LAMBAYEQUE  
JOSÉ ELBER CASTRO DIOSES

protección en el amparo de conformidad con los supuestos de procedencia establecidos en el fundamento 37 de la STC 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 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

4. El artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional, establece lo siguiente:

*“(...) Los procesos a los que se refiere el presente título tienen por finalidad proteger los derechos constitucionales, ya sean de naturaleza individual o colectiva, reponiendo las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional, o disponiendo el cumplimiento de un mandato legal o de un acto administrativo.*

*Si luego de presentada la demanda, cesa la agresión o amenaza por decisión voluntaria del agresor, o si ella deviene en irreparable, el juez, atendiendo al agravio producido, declarará fundada la demanda precisando los alcances de su decisión, disponiendo que el emplazado no vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que motivaron la interposición de la demanda, y que si procediere de modo contrario se le aplicarán las medidas coercitivas previstas en el artículo 27 del presente código, sin perjuicio de las responsabilidades que correspondan. (...)*

5. De la Resolución 64081-2024-ONP/DPR.GD/ DL 19990, de fecha 29 de agosto de 2024<sup>4</sup>, se advierte que la demandada, ONP, a través de la Resolución 31435-2015-ONP/DPR.GD/ DL 19990, de fecha 24 de abril de 2015, otorgó al recurrente pensión de jubilación definitiva a partir del 25 de marzo de 2014, por la suma de S/. 415.00, actualizada a S/500.00, por haber acreditado 20 años de aportes al SNP. Ello no ha sido negado por el demandante a lo largo del proceso.
6. En ese sentido, en cuanto a la pretensión del recurrente, referida a la restitución de la pensión de jubilación que se le otorgó, la presunta

---

<sup>4</sup> Fojas 15



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 367/2025

EXP. N.º 00208-2025-PA/TC  
LAMBAYEQUE  
JOSÉ ELBER CASTRO DIOSES

afectación de los derechos invocados ha cesado. No obstante, en virtud del artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional, corresponde emitir pronunciamiento de fondo.

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

7. 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>5</sup>.

8. 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>6</sup>
9. 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, de su 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

<sup>5</sup> Sentencia recaída en el expediente 05085-2006-PA/TC, fundamento 4.

<sup>6</sup> Sentencia recaída en el expediente 03741-2004-AA/TC, fundamento 21.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 367/2025

EXP. N.º 00208-2025-PA/TC  
LAMBAYEQUE  
JOSÉ ELBER CASTRO DIOSES

derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

### **Sobre la fiscalización posterior**

10. 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.

11. 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.

12. 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.

### **Análisis del caso concreto**

13. 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 caso que, como resultado de una



EXP. N.º 00208-2025-PA/TC  
LAMBAYEQUE  
JOSÉ ELBER CASTRO DIOSES

fiscalización posterior, se detecten irregularidades en el otorgamiento de la pensión. De esta forma, se establecieron las siguientes reglas:

**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”<sup>7</sup>.

14. La demandada, en la Resolución 545-2012-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 14 de mayo de 2012<sup>8</sup>, que suspendió la pensión del demandante, expone que tal suspensión se realiza de conformidad con el artículo 3 del Decreto Supremo 063-2007-EF, que prescribía lo siguiente:

En todos los casos que la ONP compruebe que existen indicios razonables de 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.

15. 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**

<sup>7</sup> Sentencia recaída en el Expediente 02903-2023-PA/TC, fundamento 24.

<sup>8</sup> Fojas 4



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 367/2025

EXP. N.º 00208-2025-PA/TC  
LAMBAYEQUE  
JOSÉ ELBER CASTRO DIOSES

“sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones”.

16. Mediante el precitado Decreto Supremo 063-2007-EF, fue aprobado el Reglamento de la Ley 28991, Ley de libre desafiliación informada, pensiones mínimas y complementarias, y régimen especial de jubilación anticipada. Cabe precisar que, en esta ley no se hace referencia a la facultad de la ONP de suspender el pago de una pensión. Es decir, la facultad de la ONP de suspender una pensión no estaba prevista en la Ley 28991, sino que estaba regulada autónoma o independientemente por un reglamento, el Decreto Supremo 063-2007-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>9</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, el artículo 3 del Decreto Supremo 063-2007-EF, en virtud del cual se suspendió la pensión de don José Elber Castro Dioses, 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 de la parte demandante, al facultar a la ONP a suspender su pago.
19. Al margen de que el precitado Decreto Supremo 063-2007-EF, luego de su derogación 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

---

<sup>9</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Madrid: 1997, p. 202.



EXP. N.º 00208-2025-PA/TC  
LAMBAYEQUE  
JOSÉ ELBER CASTRO DIOSES

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>10</sup>

20. En el presente caso, mediante la Resolución 58353-2005-ONP/DC/DL 1990, de fecha 4 de julio de 2005<sup>11</sup>, se resolvió otorgar a don José Elber Castro Dioses pensión de jubilación adelantada al amparo del Decreto Ley 1990, a partir del 25 de marzo de 2004, por el importe de S/415.00.
21. Sin embargo, **casi siete años después**, a través de la Resolución 545-2012-ONP/DSO.SI/DL 1990, de fecha 14 de mayo de 2012<sup>12</sup>, la demandada suspendió el pago de la pensión de jubilación adelantada de don José Elber Castro Dioses, a partir de julio de 2012, de conformidad con lo ordenado en el artículo 3 del Decreto Supremo 063-2007-EF. Asimismo, mediante la Resolución 8094-2012-ONP/DPR/DL 1990, de fecha 28 de diciembre de 2012 – según se señala en la Resolución 64081-2024-ONP/DPR.GD/DL 1990, de fecha 29 de agosto de 2024<sup>13</sup> – se declaró la nulidad de la Resolución 58353-2005-ONP/DC/DL 1990.
22. 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

<sup>10</sup> Sentencia recaída en el Expediente 00001/0003-2003-AI/TC, fundamento 15.

<sup>11</sup> Fojas 2

<sup>12</sup> Fojas 4

<sup>13</sup> Fojas 15



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 367/2025

EXP. N.º 00208-2025-PA/TC  
LAMBAYEQUE  
JOSÉ ELBER CASTRO DIOSES

un reglamento de ejecución sin cobertura en la ley para regular la suspensión el pago de pensiones, por lo que fue inconstitucional e ilegal.

23. En segundo lugar, la ONP dispuso esta suspensión (2012) casi siete años después de haber dictado la resolución que otorgó la pensión. En otras palabras, 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 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 glosado hasta aquí, la ONP ha vulnerado el derecho al debido proceso o debido procedimiento administrativo del demandante.
25. En consecuencia, ante la vulneración del derecho advertida, la demanda debe ser estimada, en aplicación del artículo 1, párrafo segundo, del Nuevo Código Procesal Constitucional. En tal sentido, también corresponde exhortar a la parte emplazada a no volver a incurrir en las mismas conductas lesivas identificadas en autos.

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

#### **HA RESUELTO**

1. Declarar **FUNDADA** en parte la demanda, de conformidad con la previsión contenida en el artículo 1, segundo párrafo, del Nuevo Código Procesal Constitucional, por haberse acreditado la vulneración del derecho a la pensión y al debido procedimiento administrativo del demandante.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**Sala Segunda. Sentencia 367/2025**

EXP. N.º 00208-2025-PA/TC  
LAMBAYEQUE  
JOSÉ ELBER CASTRO DIOSES

2. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en cuanto a la restitución de la pensión de jubilación declarada nula, por haberse producido la sustracción de la materia.
3. **EXHORTAR** a la Oficina de Normalización Previsional a no volver a incurrir en las acciones como las resueltas en el presente proceso.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**DOMÍNGUEZ HARO  
GUTIÉRREZ TICSE  
OCHOA CARDICH**

<b>PONENTE OCHOA CARDICH</b>
------------------------------