



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 4/2025

EXP. N.º 01657-2023-PA/TC
AREQUIPA
SUCESIÓN PROCESAL DE
GERMÁN ARI QUISPE

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 9 días del mes de enero de 2025, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Pacheco Zerga, Hernández Chávez y Monteagudo Valdez con su fundamento de voto 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 Germán Ari Quispe contra la resolución, de fecha 16 de enero de 2023¹, expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, que declaró improcedente la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente, con fecha 3 de febrero de 2023, interpuso demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) con la finalidad de que se le restituya la pensión de invalidez del Decreto Ley 19990 que se le otorgó mediante la Resolución 19831-2017-ONP/DPR.GD/DL19990, de fecha 24 de abril de 2017, la cual fue suspendida a través de la Resolución 761-2018-ONP/DPR.IF/DL19990, de fecha 2 de agosto de 2018, con el pago de las pensiones devengadas y los intereses legales.

La ONP contestó la demanda² y señaló que la controversia requiere de actividad probatoria compleja, debido a que los documentos adjuntados son contradictorios. Aduce que la Ley 27023, que modificó el artículo 26 del Decreto Ley 19990, faculta a la ONP a efectuar una verificación posterior de los trámites realizados para la obtención de prestaciones de invalidez. Alega que el numeral 14 del artículo 3 de la Ley 28532 faculta a la ONP a efectuar las acciones de fiscalización que sean necesarias con relación a los derechos pensionarios en los sistemas a su cargo, para garantizar su otorgamiento conforme a ley y evitar irregularidades en perjuicio del erario nacional. Argumentó que la división de Calificaciones de la Gerencia de Operaciones realizó investigaciones y verificaciones basadas en el principio de privilegio de controles posteriores, numeral 1.16 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley 27444, y concluyó que existen indicios razonables de irregularidad en la

¹ Foja 177

² Foja 67





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 4/2025

EXP. N.º 01657-2023-PA/TC
AREQUIPA
SUCESIÓN PROCESAL DE
GERMÁN ARI QUISPE

información y/o documentación presentada con el fin de obtener pensión de invalidez.

El Juzgado Constitucional de Arequipa, con fecha 24 de mayo de 2022³, declaró fundada la demanda, por considerar que la resolución que suspende la pensión al demandante y las que se pronuncian sobre los recursos interpuestos en contra de esta, basan su decisión en el Informe de fiscalización que se sustenta en el Manual de Evaluación y Calificación del Grado de invalidez y concluye que el certificado médico es falso. El juzgado considera que la falsedad de los documentos cuestionados no se encuentra corroborada con ningún elemento de convicción en el expediente administrativo, puesto que no se ha demostrado que los datos no correspondan al demandante o que la firma de los médicos sea fraudulenta, así tampoco se ha demostrado que se haya declarado la falsedad del referido certificado médico.

La Sala Superior competente revocó la apelada y declaró improcedente la demanda, por considerar que las resoluciones cuestionadas están debidamente motivadas; pues los documentos que sirvieron de base para otorgar el derecho pensionario no se ajustan a las normas establecidas en el Manual de Evaluación y Calificación del Grado de Invalidez y la Directiva Sanitaria 003-MINSA.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. En el presente caso, la pretensión tiene por objeto que se restituya la vigencia de la Resolución 19831-2017-ONP/DPR.GD/DL19990⁴ y que se cumpla con restituir la pensión de invalidez otorgada conforme al Decreto Ley 19990, más las pensiones devengadas y los intereses legales.
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 Foja 93

⁴ Foja 15



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 4/2025

EXP. N.º 01657-2023-PA/TC
AREQUIPA
SUCESIÓN PROCESAL DE
GERMÁN ARI QUISPE

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 citado.
4. Mediante auto de fecha 8 de enero de 2025 que provee el escrito presentado con fecha 19 de diciembre de 2024, se declaró en el presente proceso de amparo, seguido por don Germán Ari Quispe contra la Oficina de Normalización Previsional, como sucesores procesales del demandante a doña Yrma Evangelina Quispe Cayra y don Wilbert Omar Ari Quispe.
5. 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.
6. 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”.⁶ (énfasis añadido)
7. 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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 4/2025

EXP. N.º 01657-2023-PA/TC
AREQUIPA
SUCESIÓN PROCESAL DE
GERMÁN ARI QUISPE

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

8. 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.

9. 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.

10. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 4/2025

EXP. N.º 01657-2023-PA/TC
AREQUIPA
SUCESIÓN PROCESAL DE
GERMÁN ARI QUISPE

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

11. 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 de que, como resultado de una 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”⁷.

12. La demandada, en la Resolución 761-2018-ONP/DPR.IF/DL19990, de fecha 2 de agosto de 2018⁸, que suspendió la pensión del demandante, expuso que tal suspensión se realiza de conformidad con la Segunda Disposición Final del Decreto Supremo 092-2012-EF, que prescribía lo siguiente:

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

⁸ Foja 17



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 4/2025

EXP. N.º 01657-2023-PA/TC
AREQUIPA
SUCESIÓN PROCESAL DE
GERMÁN ARI QUISPE

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 General⁹.

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. En otras palabras, 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”¹⁰. En otros términos, los reglamentos autónomos o independientes son estrictamente de

⁹ 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.

¹⁰ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, Curso de Derecho Administrativo, t. I, Madrid 1997, p. 202.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 4/2025

EXP. N.º 01657-2023-PA/TC
AREQUIPA
SUCESIÓN PROCESAL DE
GERMÁN ARI QUISPE

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 de la 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 de la demandante, al facultar a la ONP a suspender su pago.
19. Al margen de que el precitado Decreto Supremo 092-2012-EF, luego de su derogación en 2020 haya sido reemplazado por otra norma de igual 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 Tribunal 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,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 4/2025

EXP. N.º 01657-2023-PA/TC
AREQUIPA
SUCESIÓN PROCESAL DE
GERMÁN ARI QUISPE

a normar dentro de los alcances que el otorgamiento legal les concede, pero sin que ello suponga desarrollar directamente una ley¹¹.

20. En el presente caso, mediante la Resolución 19831-2017-ONP/DPR.GD/DL19990, de fecha 24 de abril de 2017¹², se otorgó al demandante pensión de invalidez al amparo del Decreto Ley 19990, pensión que fue suspendida a través de la Resolución 761-2018-ONP/DPR.IF/DL19990.
21. Tal como se ha señalado en el fundamento 10 *supra*, en el fundamento 24, Regla 2 b), de la sentencia emitida en el Expediente 02903-2023-PA/TC, “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”.
22. En tal sentido, corresponde determinar si la Resolución 761-2018-ONP/DPR.IF/DL19990, de fecha 2 de agosto de 2018, que suspendió la pensión del demandante, fue emitida dentro del plazo previsto en la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
23. Se observa que la Resolución 19831-2017-ONP/DPR.GD/DL19990 que otorga la pensión de invalidez fue emitida con fecha 24 de abril de 2017; mientras que la resolución que suspendió la pensión fue expedida con fecha 2 de agosto de 2018. En otras palabras, la ONP suspendió la pensión en un momento en el que aún no había prescrito el plazo previsto en la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
24. No obstante, este Tribunal aprecia 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 del pago de pensiones, por lo que fue inconstitucional e ilegal.
25. Por lo glosado hasta aquí, 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

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

¹² Foja 15



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 4/2025

EXP. N.º 01657-2023-PA/TC
AREQUIPA
SUCESIÓN PROCESAL DE
GERMÁN ARI QUISPE

ordenarse que la demandada restituya la pensión de invalidez del demandante desde el momento de su suspensión; esto es, el mes de setiembre de 2018, 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.

26. Sin perjuicio de lo expuesto, si la ONP considera que existen evidencias de que el otorgamiento de la pensión de la demandante fue como consecuencia de la comisión de una infracción penal, deberá comunicarlo al Ministerio Público, con el 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.

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 761-2018-ONP/DPR.IF/DL19990, de fecha 2 de agosto de 2018; y la Resolución 1135-2018-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 7 de noviembre de 2018.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, **ORDENA** a la demandada que restituya la pensión de invalidez del demandante, desde el mes de setiembre de 2018, más el pago de las pensiones dejadas de percibir y los intereses legales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

PACHECO ZERGA
HERNÁNDEZ CHÁVEZ
MONTEAGUDO VALDEZ

PONENTE PACHECO ZERGA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 4/2025

EXP. N.º 01657-2023-PA/TC
AREQUIPA
SUCESIÓN PROCESAL DE
GERMÁN ARI QUISPE

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

Emito el presente voto porque, si bien comparto lo finalmente decidido, considero necesario efectuar algunas consideraciones adicionales respecto de la posición que asumí en mi voto singular en el expediente 02903-2023-PA.

En aquella oportunidad señalé que, en relación con aquellos casos -como el presente- que se iniciaron antes de la variación jurisprudencial efectuada por el precedente adoptado en el Expediente 02903-2023-PA/TC, publicado el 09 de febrero de 2024, 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, el cual ya se ha superado al momento de resolverse la presente controversia.

Así, puedo advertir que la entidad demandada no ha cumplido con resolver la situación de los pensionistas involucrados en los casos de suspensión dentro del plazo de 8 meses que precisé en mi voto singular, y prueba de ello es que la situación del recurrente de este proceso sigue siendo la misma, ya que aún sigue suspendida su pensión de jubilación.

En ese sentido, estimo, como lo hace la mayoría de mis colegas, que corresponde ordenar que la demandada restituya la pensión de jubilación de la parte demandante, más el pago de los intereses legales y los costos procesales.

S.

MONTEAGUDO VALDEZ