



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02274-2022-PA/TC

LIMA

MARGARITA RIVAS ESPICHÁN

VDA. DE CUBILLAS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 4 días del mes de abril de 2025, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Pacheco Zerga, Monteagudo Valdez con su fundamento de voto que se agrega y Ochoa Cardich, emite la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Margarita Rivas Espichán Vda. de Cubillas contra la sentencia, de fecha 5 de abril de 2022¹, expedida por la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

La recurrente, con fecha 27 de agosto de 2021², interpuso demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) mediante la cual solicitó se declare inaplicable la Resolución 745-2014-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 20 de noviembre de 2014, que resolvió suspender su pensión de jubilación reducida; y la Resolución 1287-2015-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 3 de febrero de 2015, que declaró infundado su recurso de apelación; y que, como consecuencia, se le restituya su pensión por cuanto ha sido suspendida de manera arbitraria y sin sustento alguno. Asimismo, solicitó el pago de los intereses legales y los costos del proceso. Manifestó que mediante la Resolución 34062-2009-ONP/DPR.SC/DL 19990, de fecha 27 de abril de 2009, se le restituyó, por mandato judicial, la pensión de jubilación reducida del Decreto Ley 19990.

La emplazada interpuso excepción de cosa juzgada, contestó la demanda³ y señaló que la demandante no ha acreditado aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones, por lo que la suspensión de su pensión de jubilación no constituye un acto arbitrario. Adujo que como resultado de las acciones de control posterior se emitió el Informe Pericial Grafotécnico 2717-2014-DPR.IF/ONP, del 14 de noviembre de 2014. Sostuvo que mediante la citada pericia se comprobó que el Informe de Verificación 176172, de fecha 9 de

¹ Foja 290

² Foja 88

³ Foja 201





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02274-2022-PA/TC

LIMA

MARGARITA RIVAS ESPICHÁN

VDA. DE CUBILLAS

mayo de 2003, es apócrifo por fraude en la firma. Asimismo, alegó que, de la verificación efectuada al empleador Grover Castillo y Asociados SRLtda., no fue posible acreditar las aportaciones desde el período del 1 de febrero de 1982 al 30 de noviembre de 1992, al no poder ubicarse al empleador ni figurar aportaciones en los sistemas de aportes Host, así como a lo señalado en los Informes Grafotécnicos y la carta de fecha 6 de julio de 2004, en la que el empleador señaló que la empresa culminó sus actividades el 14 de mayo de 1989, mientras que el periodo declarado por la demandante va desde el 1 de febrero de 1982 al 30 de noviembre de 1992.

El Sexto Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 4, de fecha 26 de octubre de 2021⁴, declaró improcedente la demanda, por considerar que la demandante no ha presentado en autos medio probatorio que desvirtúe el Informe Pericial Grafotécnico Ampliatorio que sustenta la resolución cuestionada. Asimismo, el juzgado consideró que se requiere de la actuación de medios probatorios por lo que la pretensión debe ser resuelta a través del proceso contencioso-administrativo.

La Sala Superior competente confirmó la apelada y declaró improcedente la demanda por considerar que los hechos alegados carecen de incidencia directa sobre el contenido constitucionalmente protegido de los derechos invocados, conforme al artículo 7, numeral 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional vigente.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. En el presente caso, la pretensión tiene por objeto la restitución de la pensión de jubilación que estaba percibiendo la demandante, la que, luego de ser restituida por mandato judicial, fue nuevamente suspendida.
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

⁴ Foja 223



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02274-2022-PA/TC
LIMA
MARGARITA RIVAS ESPICHÁN
VDA. DE CUBILLAS

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 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.

Sobre el derecho al debido proceso en sede administrativa

4. El Tribunal Constitucional 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.

5. También ha enfatizado el Tribunal Constitucional, 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)
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:

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 02274-2022-PA/TC

LIMA

MARGARITA RIVAS ESPICHÁN

VDA. DE CUBILLAS

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, 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 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02274-2022-PA/TC

LIMA

MARGARITA RIVAS ESPICHÁN

VDA. DE CUBILLAS

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. En la sentencia emitida en el Expediente 02903-2023-PA/TC, de fecha 30 de enero de 2024, el Tribunal Constitucional 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

11. La demandada, en la Resolución 745-2014-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 20 de noviembre de 2014⁸, que suspendió la pensión de la 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 9



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02274-2022-PA/TC

LIMA

MARGARITA RIVAS ESPICHÁN

VDA. DE CUBILLAS

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.

12. 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”.
13. 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.
14. 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.
15. 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.
16. 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 Dicho de otro modo, 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

EXP. N.º 02274-2022-PA/TC

LIMA

MARGARITA RIVAS ESPICHÁN

VDA. DE CUBILLAS

organización administrativa, por lo que no pueden regular o afectar derechos u obligaciones de las personas o administrados.

17. 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.
18. 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. El Tribunal Constitucional 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

EXP. N.º 02274-2022-PA/TC

LIMA

MARGARITA RIVAS ESPICHÁN

VDA. DE CUBILLAS

- a normar dentro de los alcances que el otorgamiento legal les concede, pero sin que ello suponga desarrollar directamente una ley.¹¹
19. En el presente caso, mediante la Resolución 78926-2003-ONP/DC/DL 19990, del 10 de octubre de 2003,¹² se otorgó a la demandante pensión de jubilación reducida del Decreto Ley 19990, pensión que fue suspendida casi cuatro años después, a través de la Resolución 548-2007-GO.DP/ONP¹³, de fecha 4 de julio de 2007. Mediante la Resolución 34062-2009-ONP/DPR.SC/DL 19990¹⁴, de fecha 27 de abril de 2009, se restituyó por mandato judicial, a partir del 1 de julio de 2007, la pensión de jubilación reducida del Decreto Ley 19990 que venía percibiendo la demandante mediante la Resolución 78926-2003-ONP/DC/DL 19990.
 20. Sin embargo, **cinco años después**, a través de la Resolución 745-2014-ONP/DPR.IF/DL 19990¹⁵, de fecha 20 de noviembre de 2014, la demandada suspendió el pago de la pensión de jubilación reducida de la demandante a partir de enero de 2015, de conformidad con la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo 092-2012-EF.
 21. El Tribunal Constitucional 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 un reglamento de ejecución sin cobertura en la ley para regular la suspensión del pago de pensiones, por lo que fue inconstitucional e ilegal.
 22. En segundo lugar, la ONP dispuso esta suspensión (2014) cinco años después de haber dictado la resolución que restituyó la pensión (2009) y once años después de haberla otorgado (2003). 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 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

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

¹² Foja 2

¹³ Foja 3

¹⁴ Foja 6

¹⁵ Foja 9



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02274-2022-PA/TC

LIMA

MARGARITA RIVAS ESPICHÁN

VDA. DE CUBILLAS

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”.

23. Por lo glosado hasta aquí, consideramos que la ONP ha vulnerado el derecho al debido proceso o debido procedimiento administrativo de la 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 enero de 2015, 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.
24. En lo que se refiere al pago de los costos procesales, corresponde que sean abonados conforme al artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional.
25. 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,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02274-2022-PA/TC

LIMA

MARGARITA RIVAS ESPICHÁN

VDA. DE CUBILLAS

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda; en consecuencia, **NULAS** las resoluciones 745-2014-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 20 de noviembre de 2014, y 1287-2015-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 3 de febrero de 2015.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, **ORDENA** a la demandada que restituya la pensión de jubilación de la demandante desde el mes de enero de 2015, más el pago de los intereses legales y los costos del proceso.

Publíquese y notifíquese.

SS.

PACHECO ZERGA
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH

PONENTE PACHECO ZERGA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02274-2022-PA/TC

LIMA

MARGARITA RIVAS ESPICHÁN

VDA. DE CUBILLAS

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

Emito el presente fundamento de voto porque, si bien comparto lo finalmente decidido por mis colegas, creo necesario efectuar algunas consideraciones adicionales respecto de la posición que asumí en mi voto singular emitido en el Expediente 02903-2023-PA/TC.

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 citado Expediente 02903-2023-PA/TC, publicado el 9 de febrero de 2024 en el sitio web del Tribunal Constitucional, 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 la pensionista involucrada en el caso de suspensión dentro del plazo de 8 meses que precisé en mi voto singular, y prueba de ello es que la situación de la recurrente en este proceso sigue siendo la misma, ya que aún sigue suspendida su pensión de jubilación en virtud de lo dispuesto en la Resolución 745-2014-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 20 de noviembre de 2014.

En ese sentido, estimo, como lo hacen mis colegas, que corresponde ordenar que la ONP restituya la pensión de jubilación de la demandante, desde el mes de enero de 2015, más el pago de los intereses legales y los costos procesales.

S.

MONTEAGUDO VALDEZ