



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04874-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
ARCADIO ESPINOZA BAZÁN

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 2 días del mes de diciembre de 2024, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Hernández Chávez, Morales Saravia y Monteagudo Valdez con su fundamento de voto que se agrega, 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 Arcadio Espinoza Bazán contra la sentencia de foja 537, de fecha 13 de octubre de 2023, expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, que declaró infundada la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente, con fecha 30 de septiembre de 2021¹, interpuso demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), mediante la cual solicita que se declare nula la Resolución 00664-2019-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 18 de octubre de 2019, que resolvió suspender el pago de su pensión de jubilación otorgada bajo los alcances del Decreto Ley 19990; y que, por consiguiente, se ordene a la emplezada la restitución de la pensión de jubilación otorgada mediante la Resolución 026123-2006-ONP/DC/DL19990, de fecha 9 de marzo de 2006, que venía percibiendo con el pago de las pensiones devengadas, los intereses legales correspondientes y los costos procesales.

La emplezada contestó la demanda y manifestó² que se declare infundada, y sostiene que la acción adoptada por la ONP se encuentra válidamente sustentada en sus facultades de fiscalización posterior que posee, así como en la facultad de suspensión del acto administrativo que le otorga el ordenamiento legal vigente, por lo que no procede la restitución de la pensión de jubilación que fue suspendida; y que no corresponde el otorgamiento de la pensión de jubilación solicitada por no cumplir con acreditar los años de aportes exigidos por ley.

¹ Foja 43

² Foja 71



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04874-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
ARCADIO ESPINOZA BAZÁN

El juez civil de la provincia de Chepén, con fecha 16 de mayo de 2023, declaró fundada la demanda³, por considerar que la pensión es un derecho fundamental, pero como todo derecho no es absoluto, su goce requiere cumplir ciertos requisitos y condiciones, de ahí que puede ser restringido y/o limitado, tal como lo establecen las normas contenidas en el último párrafo del artículo 3 del Decreto Supremo 063-2007-EF y en la Segunda Disposición Final del Decreto Supremo 092-2012-EF, las mismas que en forma específica estipulan que en todos los casos que la ONP compruebe que existen indicios razonables de falsedad, adulteración y/o de irregularidad en la documentación o información a través de la cual se han reconocido derechos pensionarios, esta queda facultada para suspender los efectos de los actos administrativos que los sustentan. Es así que, con los informes 010-2018-DPR IF.IMLP/ONP-07, de fecha 24 de agosto de 2018; 001-2019 DPR.IF.MLP/ONP-07, de fecha 22 de enero de 2019; y al Informe Pericial Grafotécnico 154-2019-DPR.IF/ONP, de fecha 16 de enero de 2019, se ha comprobado la falsedad de la información contenida en los informes de verificación de fecha 1 de marzo de 2006, efectuados a los libros de planillas de salarios de los empleadores Salvador Augusto Oliva Correa y Santos Sisniegas Espinoza, los mismos que sirvieron de sustento para obtener al demandante su pensión de jubilación. Sin embargo, del estudio de la Resolución 0664-2019-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 18 de octubre de 2019, que suspende la pensión al demandante y de los actuados administrativos no se evidencia que la demandada haya cumplido las reglas contenidas en el artículo 115 del Decreto Supremo 004-2019-JUS, pues no existe resolución que previamente se haya dictado autorizando el inicio de oficio del procedimiento de fiscalización posterior, y que dicha resolución se le haya notificado al demandante para que intervenga y se defienda, lo que trasgrede su derecho de defensa, por lo que se advierte que no se ha respetado un debido procedimiento.

La Sala Superior revocó la apelada y declaró infundada la demanda, por estimar que el Decreto Supremo 092-2012-EF, vigente al 18 de octubre de 2019 fecha de la resolución que declaró la suspensión de la pensión del recurrente, autorizaba a la ONP a suspender pensiones reconocidas con motivo del control posterior realizado. Así como también es erróneo el argumento que había precluido el plazo para suspender o declarar la nulidad de oficio –o que se había extinguido dicha facultad–, pues la facultad especial de suspender la prestación que otorga la ONP (pensión), es distinta a la facultad nulificante de oficio con la que cuenta la Administración en general, por lo cual, no puede

³ Foja 442



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04874-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
ARCADIO ESPINOZA BAZÁN

reprocharse a la ONP no haber sometido a contradictorio tales actuaciones propias del control posterior de oficio que ejerció, cuando la ley expresamente le exime de notificarle con las mismas, ya que la emplazada no afectó los derechos fundamentales del demandante a la defensa o al debido procedimiento administrativo.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El demandante solicita que se restituya su pensión de jubilación otorgada bajo los alcances del régimen del Decreto Ley 19990, mediante la Resolución 026123-2006-ONP/DC/DL19990, de fecha 9 de marzo de 2006, y que se declare inaplicable la Resolución 0664-2019-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 18 de octubre de 2019, que resolvió suspender el pago de su pensión de jubilación; 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.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04874-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
ARCADIO ESPINOZA BAZÁN

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.⁴

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”.⁵ (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:

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.

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.

⁴ Sentencia recaída en el Expediente 05085-2006-PA/TC, fundamento 4. 8.

⁵ Sentencia recaída en el Expediente 03741-2004-AA/TC, fundamento 21.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04874-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
ARCADIO ESPINOZA BAZÁN

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.
9. 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 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. La demandada, en la Resolución 0664-2019-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 18 de octubre de 2019, que suspendió la pensión del demandante, expone que tal suspensión se realiza 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 en observancia de lo establecido en el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04874-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
ARCADIO ESPINOZA BAZÁN

artículo 32 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General⁶.

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. 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.
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”⁷. 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.
17. Desde esta perspectiva, la Segunda Disposición Final del Decreto Supremo 092-2012-EF, en virtud de la cual se suspendió la pensión del

⁶ 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.

⁷ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, Curso de Derecho Administrativo, t. I, Madrid 1997, p. 202.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04874-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
ARCADIO ESPINOZA BAZÁN

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.

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. 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.

19. En el presente caso, mediante la Resolución 026123-2006-ONP/DC/DL 19990, de fecha 9 de marzo de 2006, se otorgó al demandante pensión de jubilación del régimen del Decreto Ley 19990 por la suma de S/ 415.00 a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04874-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
ARCADIO ESPINOZA BAZÁN

partir del 5 de octubre de 2004.

20. **Casi trece años después**, mediante la Resolución 0664-2019-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 18 de octubre de 2019, fue suspendido el pago de dicha pensión, a partir del mes de diciembre de 2019 (que corresponde al pago de la emisión 2020-1).
21. Sobre el particular, este Tribunal Constitucional ha establecido como precedente de observancia obligatoria conforme al artículo VI del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional, las reglas contenidas en el fundamento 24 de la Sentencia 02903-2023-PA/TC publicada en el diario oficial *El Peruano* el 10 de febrero de 2024, lo siguiente:

para los casos en que la ONP, al efectuar acciones de fiscalización posterior, detecte alguna irregularidad en una pensión ya otorgada. Estas reglas constituyen una reformulación del criterio jurisprudencial sostenido por este Tribunal hasta la fecha: **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” **Regla 4** d) En atención a esta reformulación del criterio jurisprudencial, el Tribunal Constitucional considera necesario otorgar a la ONP un plazo de ocho (8) meses, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, a fin de que, en caso corresponda, pueda declarar la nulidad de oficio de las pensiones actualmente suspendidas, siempre que esta nulidad se declare dentro del plazo previsto en el artículo 213.3 del TUOLPAG. En caso haya prescrito el plazo para declarar la nulidad de oficio del acto administrativo, la ONP deberá proceder a la restitución de la pensión, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 213.4 del TUOLPAG y de que la ONP denuncie, ante el Ministerio Público, los actos constitutivos de infracción penal, de ser el caso”. (remarcado nuestro)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04874-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
ARCADIO ESPINOZA BAZÁN

22. En tal sentido, este Tribunal aprecia, en primer término que, como se ha sustentado *supra*, la suspensión del pago de la pensión ordenada por la mencionada Resolución 0664-2019-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 el pago de pensiones, por lo que fue inconstitucional e ilegal, lo cual contraviene lo determinado en la Regla 1 a) del fundamento 24 de la STC 02903-2023-PA/TC emitido con carácter de precedente.
23. En segundo lugar, la ONP dispuso esta suspensión casi trece años después de haber dictado la resolución que otorgó la pensión. Es decir, 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, lo cual quebranta lo dispuesto en la Regla 2 b) del fundamento 24 de la STC 02903-2023-PA/TC emitida con carácter de precedente. 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. Asimismo, de la revisión del Expediente Administrativo se advierte que mediante la Resolución 00354-2020-ONP/DPR/DL19990, de fecha 1 de julio de 2020, la ONP declaró la nulidad de la Resolución 026123-2006-ONP/DC/DL 19990, de fecha 9 de marzo de 2006, es decir, fuera del plazo establecido en el artículo 213 del TUOLPAG.
25. Por lo expuesto, 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 del demandante desde el momento de su suspensión; esto es, el mes de diciembre de 2019, más el pago de los intereses legales.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04874-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
ARCADIO ESPINOZA BAZÁN

26. 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, 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 y **Nula** la Resolución 0664-2019-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 18 de octubre de 2019.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, **ORDENA** que la demandada restituya la pensión de jubilación del demandante desde el mes de diciembre de 2019 (la fecha de la suspensión), más el pago de los intereses legales y los costos del proceso.

Publíquese y notifíquese.

SS.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ
MORALES SARAVIA
MONTEAGUDO VALDEZ

PONENTE MORALES SARAVIA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04874-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
ARCADIO ESPINOZA BAZÁN

**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 efecto, 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 aun sigue suspendida su pensión de jubilación en virtud de lo dispuesto en la Resolución 00664-2019-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 18 de octubre de 2019.

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, desde el mes de diciembre de 2019, más el pago de los intereses legales y los costos procesales.

S.

MONTEAGUDO VALDEZ