



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00578-2015-PA/TC  
HUAURA  
MARTINA ISABEL VILELA CHANGANA  
DE PAREDES

### RAZÓN DE RELATORÍA

La resolución emitida en el expediente 00578-2015-PA/TC, es aquella que declara **INFUNDADA** la solicitud de represión de actos homogéneos. Dicha resolución está conformada por los votos de los magistrados Sardón de Taboada, Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera, este último convocado para dirimir la discordia suscitada en autos.

Se deja constancia que los magistrados concuerdan en el sentido del fallo y la resolución alcanza los tres votos conformes, tal como lo prevé el artículo 11, primer párrafo del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional en concordancia con el artículo 5, cuarto párrafo de su Ley Orgánica.

Finalmente, se acompaña el voto singular del magistrado Blume Fortini.

Lima, 5 de marzo de 2019.

S.

  
**Janet Otárola Santillana**  
Secretaria de la Sala Segunda



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00578-2015-PA/TC

HUAURA

MARTINA ISABEL VILELA CHANGANA  
DE PAREDES

**VOTO DE LOS MAGISTRADOS SARDÓN DE TABOADA Y  
LEDESMA NARVÁEZ**

**VISTO**

El recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Martina Isabel Vilela Changana de Paredes a través de su representante, contra la resolución de fojas 85, de fecha 24 de octubre de 2014, expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Huaura que declaró improcedente su solicitud de represión de actos homogéneos; y,

**ATENDIENDO A QUE**

1. Con sentencia de 10 de diciembre de 2009 (fojas 18), la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Huaura declaró fundada la demanda de amparo y ordenó que la Oficina de Normalización Previsional (ONP) restituya la pensión de jubilación de la recurrente otorgada mediante Resolución 113826-2005-ONP/DC/DL 19990, de fecha 14 de diciembre de 2005.
2. En fase de ejecución de sentencia, la ONP expidió la Resolución 3993-2010-ONP/DPR.SC/DL 19990, de fecha 20 de enero de 2010 (fojas 25), y restituyó por mandato judicial la Resolución 113826-2005-ONP/DC/DL 19990, que le otorgó pensión de jubilación a la recurrente.
3. Posteriormente, mediante escrito de fecha 23 de diciembre de 2013 (fojas 52), la recurrente solicita la represión de actos homogéneos, con el fin de dejar sin efecto la Resolución 433-2013-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 26 de agosto de 2013 (fojas 49), que, luego de una nueva verificación, suspendió el pago de la pensión de jubilación al comprobarse que los documentos que sirvieron de sustento para obtenerla eran irregulares.
4. El Segundo Juzgado Civil de Huaura, con resolución de fecha 2 de julio de 2014 (fojas 62), declaró fundada la solicitud de represión de actos homogéneos. A su turno, la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Huaura, con resolución de fecha 24 de octubre de 2014, declaró improcedente la solicitud, al considerar que no existe homogeneidad entre el acto anterior y el nuevo acto lesivo.
5. En la sentencia emitida en el Expediente 04878-2008-PA/TC, el Tribunal Constitucional precisó que el pedido de represión de actos homogéneos debía cumplir dos presupuestos: a) la existencia de una sentencia ejecutoriada a favor del demandante en un proceso constitucional de tutela de derechos fundamentales; y b) el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia de condena. Asimismo,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00578-2015-PA/TC

HUAURA

MARTINA ISABEL VILELA CHANGANA  
DE PAREDES

estableció que el carácter homogéneo del nuevo acto lesivo debe ser manifiesto, es decir, no deben existir dudas sobre la homogeneidad entre el acto anterior y el nuevo.

6. La recurrente, al respecto, promovió proceso de amparo contra la ONP y solicitó la nulidad de la Resolución 3993-2010-ONP/DPR.SC/DL 19990 y que se le restituya su pensión de jubilación otorgada mediante Resolución 113826-2005-ONP/DC/DL 19990. En segundo grado (fojas 18) se declaró fundada la demanda y se ordenó la restitución de la pensión de la recurrente porque la ONP suspendió la pensión de jubilación basándose únicamente en indicios de irregularidad de los documentos presentados.
7. Empero, la solicitud de represión de actos homogéneos de la recurrente está referida a que se declare la nulidad de la Resolución 433-2013-ONP/DPR.IF//DL 19990, de fecha 26 de agosto de 2013, y se restituya su pensión de jubilación, la cual fue suspendida porque, luego de una verificación, la empleadora Zoila Nora Sierra Sierra manifestó que no cuenta con libro de planillas de salarios, sueldos ni otros documentos supletorios respecto al período de aportes del 1 de agosto de 1973 al 31 de mayo de 1999; siendo el informe de verificación un documento irregular.
8. Así las cosas, comprobamos que no se trata del mismo acto lesivo, pues en un primer momento la resolución que declaró la suspensión de la pensión no estaba debidamente motivada; mientras que en esta oportunidad la resolución que declara la suspensión de la pensión se sustenta en que, luego de una nueva verificación, se demostró que la recurrente no reúne los requisitos para seguir percibiendo la pensión de jubilación.

Por estas consideraciones, estimamos que se debe declarar **INFUNDADA** la solicitud de represión de actos homogéneos.

SS.

SARDÓN DE TABOADA  
LEDESMA NARVÁEZ

Lo que certifico.

  

JANET OTAROLA YANTILLANA  
Secretaria de la Sala Segunda  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PONENTE SARDÓN DE TABOADA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00578-2015-PA/TC

HUAURA

MARINA ISABEL VILELA CHANGANA DE  
PAREDES

**VOTO DIRIMIENTE DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

Coincido con el sentido de los votos de la magistrada Ledesma Narváez y Sardón de Taboada, en mérito de las razones allí consignadas.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:



JANET OTÁROLA SANTILLANA  
Secretaria de la Sala Segunda  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00578-2015-PA/TC

HUAURA

MARTINA ISABEL VILELA CHANGANA DE  
PAREDES

**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI EN EL  
QUE OPINA QUE CORRESPONDE ORDENAR LA EJECUCIÓN DE LA  
SENTENCIA EN SUS PROPIOS TÉRMINOS DEBIENDO REPONERSE  
INMEDIATAMENTE EL PAGO DE SU PENSIÓN DE JUBILACIÓN**

Discrepo de la posición de mayoría que ha decidido declarar INFUNDADO el pedido de reposición de actos lesivos homogéneos interpuesto por la demandante, pues a mi juicio lo que corresponde es REVOCAR la resolución recurrida, por cuanto la ONP ha lesionado el derecho a la pensión de la demandante al declarar la nulidad de la prestación que venía gozando. A continuación, expongo las razones de mi posición:

1. La Oficina de Normalización Previsional fue creada mediante el Decreto Ley 25967 (modificado por la Ley 26323), con la finalidad de administrar las pensiones del Régimen del Decreto Ley 19990, estableciéndose que todas las funciones que, en su momento, tenía el Instituto Peruano de Seguridad Social, pasaban a su cargo.
2. En virtud del artículo 3 de la Ley 28532 (Ley que dispuso la reestructuración integral de la ONP) y el artículo 3 del Decreto Supremo 118-2006-EF, la ONP tiene las siguientes facultades con relación a la verificación de la existencia de aportaciones y relaciones laborales:

1. Reconocer, declarar, calificar, verificar, otorgar, liquidar y pagar derechos pensionarios con arreglo a ley, de los sistemas previsionales que se le encarguen o hayan encargado, así como del Régimen de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, Decreto Ley N° 18846.

5. Coordinar con la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) las actividades necesarias para el control de las aportaciones recaudadas; la obtención de la información requerida para sus procesos administrativos y supervisar el ejercicio de las facultades de administración delegadas con arreglo a lo establecido en los convenios interinstitucionales suscritos.

6. Conducir los procedimientos administrativos vinculados con las aportaciones de los sistemas previsionales, conforme al marco legal vigente.

7. Realizar periódicamente los estudios e informes que correspondan a sus fines institucionales, proponer la expedición de normas que contribuyan al mejor cumplimiento de éstos y opinar sobre los proyectos de dispositivos legales relacionados directa o indirectamente con los sistemas previsionales a su cargo.

12. Diseñar, racionalizar y optimizar los procesos y procedimientos operativos.

13. Mantener operativa y actualizada la plataforma tecnológica de la ONP.

15. Efectuar las acciones de fiscalización que sean necesarias, con relación a los derechos pensionarios en los sistemas previsionales a su cargo, para garantizar su otorgamiento con arreglo a ley.

La ONP podrá determinar e imponer las sanciones y medidas cautelares, de acuerdo a las normas legales y reglamentarias.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00578-2015-PA/TC

HUAURA

MARTINA ISABEL VILELA CHANGANA DE  
PAREDES

16. Conducir o encargar la conducción de las acciones de acotación y cobranza de los adeudos para con los sistemas previsionales así como los intereses, multas y moras correspondientes.
  17. Disponer las medidas que garanticen el cumplimiento de las acciones señaladas en los numerales 15 y 16 precedentes, incluyendo, de ser necesario, el uso de la vía coactiva.
  18. Ejercer cualquier otra facultad que se derive de sus fines y las demás que expresamente le confiera la ley.
- 
3. Los alcances de las facultades antes señaladas, de cara con la obligación de reconocimiento de pensiones a favor de los jubilados, implican que la ONP tiene obligación de sistematizar y organizar toda la información laboral que se desprenda del acervo documentario que le es remitido por los empleadores para su custodia, así como efectuar los procedimientos administrativos necesarios para verificar el pago efectivo de las aportaciones descontadas a los asegurados o pagadas directamente por ellos en su calidad de asegurados facultativos.
  4. Estas facultades, a su vez, generan en la ONP la responsabilidad exclusiva de ubicar toda la información posible que permita determinar la existencia de las relaciones laborales anteriores a 1992 (año de su creación como institución pública), y los pagos de las aportaciones facultativas anteriores a dicha fecha, pues ello forma parte de las obligaciones que debe asumir en su calidad de ente administrador del Sistema Nacional de Pensiones; actividad que, en su caso, no solo implicará solicitar a los involucrados los documentos que tengan en su poder y que acrediten la existencia de las relaciones laborales o el pago de aportaciones facultativas que manifiesten haber efectuado, sino también involucra el desarrollo de acciones materiales destinadas a la búsqueda y ubicación de dicha información, no interesando quien sea el custodio de la misma, sino buscando verificar su existencia antes de su creación como entidad estatal; y, de ser posible, el pago efectivo de dichos aportes.
  5. Ahora bien, no podemos perder de vista que el despliegue de este tipo de acciones materiales supone un costo. Sin embargo, la creación e implementación de la ONP, viene a ser, en los hechos, la respuesta que asumió el Estado peruano para concretizar el derecho fundamental a la pensión a favor de todos los ciudadanos a modo de garantía estatal. Esto en claro cumplimiento de sus obligaciones internacionales de respeto de los derechos protegidos por, entre otros instrumentos internacionales, la Convención Americana de Derechos Humanos y de garantizar su efectividad a través de medidas legislativas u otro tipo de medidas estatales (artículos 1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos).
  6. Por ello, considero que la ONP no puede continuar inerte frente a la solicitud insistente de los miles de cesantes no pensionados del reconocimiento de su derecho al goce a



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00578-2015-PA/TC

HUAURA

MARTINA ISABEL VILELA CHANGANA DE

PAREDES

una pensión en el Sistema Nacional, pues es el Estado, a través de esta entidad, quien debe garantizar a nuestros adultos mayores el pago de las prestaciones pensionarias que se generaron a propósito de su vida laboral y el pago de aportaciones al entonces Instituto Peruano de Seguridad Social. Aún cuando esta situación implica la necesidad de mejorar la infraestructura de la ONP e incrementar el presupuesto de dicha entidad, considero que ha llegado el momento de que el Estado cumpla con este sector poblacional vulnerable.

7. No es una novedad la dificultad que se presenta en el reconocimiento de aportaciones a los jubilados no pensionistas dentro del procedimiento administrativo pensionario ante la ONP, pues fue el propio Tribunal Constitucional, allá por el año 2008, que terminó por identificar que el serio problema de las mafias de falsificaciones de documentos para crear material probatorio respecto de la existencia de empleadores, también habían incursionado en los trámites de los procesos constitucionales de amparo, hecho que llevó a tomar medidas jurisdiccionales con relación a la acreditación de la relación laboral en estos procesos, emitiéndose así la Sentencia 4762-2007-PA/TC con calidad de precedente, en la que se establecieron las reglas para la presentación de pruebas en los procesos de amparo previsional.
8. Tal situación anómala, también generó la toma de medidas institucionales por la ONP en ejercicio de su facultad de control posterior contenida en el artículo 32 de la Ley de Procedimiento Administrativo General (Ley 27444), que a la fecha han generado que un número importante de pensionistas pierdan el goce de la pensión que ya venían percibiendo. Esto a través de la emisión de resoluciones administrativas que dispusieron la suspensión o la nulidad del goce de pensiones.
9. Particularmente, considero que el ejercicio de esta facultad, como viene efectuándose por parte de la ONP, resulta lesiva del derecho a la pensión por las siguientes razones:
  - a) De los expedientes que he tenido a la vista sobre suspensión o nulidad de pensión, he podido verificar que la ONP dentro del procedimiento de control posterior, concentra sus esfuerzos en verificar la existencia del pago de la aportación, dejando de lado la verificación de la relación laboral.
  - b) En los expedientes administrativos en los que se realiza una nueva búsqueda de información, se aprecia que cuando esta se encuentra en custodia de personas no autorizadas, simplemente la ONP no procede a verificar la existencia de la relación laboral, presumiendo que dicha información no es fidedigna, sin que exista un sustento razonable para ello.
  - c) En los procedimientos de control posterior, la ONP revisa al azar diversos expedientes administrativos, los cuales son sometidos a exhaustivas pruebas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00578-2015-PA/TC

HUAURA

MARTINA ISABEL VILELA CHANGANA DE  
PAREDES

periciales a fin de detectar alguna irregularidad, sin tomar en cuenta que su facultad de anulación del acto administrativo firme ya ha excedido el plazo de 1 año que la legislación le otorga para ello, trastocando la seguridad jurídica del acto administrativo y de la cosa decidida.

- d) Aun cuando es innegable la situación que la masiva falsificación de documentos generó en el sistema previsional, dicha situación ya lleva superviviendo más de una década sin que la ONP haya dado cuenta de las medidas implementadas para contrarrestar los efectos de aquella situación y la eficacia de dichas medidas.
- e) ¿Es una finalidad constitucionalmente legítima del control posterior pensionario demostrar la ineficiencia del control previo? A mi juicio no lo es, pero en el ejercicio del control posterior de la ONP respecto del procedimiento pensionario sucede todo lo contrario. Pese a ser una facultad de la administración revisar sus procedimientos administrativos, el uso permanente en el tiempo del control posterior no demuestra ser *per se* una medida eficaz y eficiente. En el caso de la ONP en el ejercicio de esta facultad lo único que viene demostrando es el fracaso del control previo administrativo, situación sumamente grave, porque el procedimiento de calificación previa de la solicitud pensionaria supone una verificación idónea de la información consignada por el peticionante, a fin de proveer una pensión temporal que finalmente, y luego de concluida la revisión administrativa eficiente, se transformará en una prestación definitiva. Pese a ello, la mayoría de resoluciones cuestionadas vía proceso de amparo que ponen fin al procedimiento de control posterior, terminan por demostrar lo ineficiente del control previo.
10. En la Sentencia 08156-2013-PA/TC, el Tribunal Constitucional precisó que el trato preferente a favor de las personas adultas mayores en los procedimientos administrativos (entre otros procedimientos), es una manifestación no enumerada de los derechos al debido proceso y a la tutela jurisdiccional efectiva que merece el otorgamiento de una tutela especial en todo nivel de proceso o procedimiento, y que se expresa como la facultad de las personas adultas mayores para exigir y, por tanto, recibir un trato preferente en los procesos judiciales, administrativos, corporativos particulares y de otra índole de los que sean parte.
11. La referida manifestación exige de la ONP una total eficiencia en el desarrollo del procedimiento pensionario. Esto con la finalidad de garantizar que el derecho constitucional a la pensión haya sido correctamente tutelado, para lo cual, resulta importante que los controles administrativos (previo y posterior) que se desarrollen, resulten objetivos no solo con la valoración de los medios de prueba materia de revisión para la validación de la existencia de la relación laboral (y de ser el caso, para



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00578-2015-PA/TC

HUAURA

MARTINA ISABEL VILELA CHANGANA DE

PAREDES

validar la existencia del pago de aportes), sino que también sean objetivos en el análisis de las actuaciones y actos administrativos previos y las consecuencias jurídicas que de ellos se desprendan (inscripción como asegurado obligatorio o facultativo, registro de los dependientes, etc). Ello, con la finalidad de asegurar un correcto ejercicio de sus facultades legales conforme con la Constitución.

12. En el caso de autos, se aprecia que la ONP a través de la Resolución 433-2013-ONP/DPR.IF/DL 19990, suspende la pensión de jubilación de la actora desde el mes de octubre de 2013, debido a que se determino que no se ha acreditado aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones por parte de doña Martina Isabel Vilela Changana de Paredes” (f. 50). Tal acto administrativo ha sido emitido pese a que mediante Resolución 113826-2005-ONP/DC/DL 19990, de 14 de diciembre de 2005 se le otorgo pensión de jubilación a la recurrente.
13. En tal sentido, soy de la opinión que la emisión de la Resolución 433-2013-ONP/DPR.IF/DL 19990, resulta lesiva del derecho invocado, por cuanto suspende el goce de la pensión de la actora, luego de 8 años de haberle otorgado pensión de jubilación y pese a contar este con una sentencia judicial firme que dispone su pago, basado únicamente en que luego de una nueva verificación no reunía los requisitos para seguir percibiendo su pensión de jubilación, sin tener en cuenta que mediante Resolución 3393-2010-ONP/DSO.SI/DL 1990 de 20 de enero de 2010, se restituyo por mandato judicial la Resolución 113826-2005-ONP/DP/DL 19990 que le otorgo pensión de jubilación a la recurrente. Por lo expuesto, considero que la resolución recurrida debe ser revocada, restituyéndose los efectos de la Resolución 11386-2005-ONP/DP/DL 19990, debiendo disponerse el pago de las pensiones devengadas desde la fecha en que fue suspendida, más los intereses legales y los costos procesales.

S.

**BLUME FORTINI**

Lo que certifico:

JANET OYAROLA SANTILLANA  
Secretaria de la Sala/Segunda  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL