



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 453/2024

EXP. N.º 00483-2021-PA/TC
LIMA
EPIFANÍA HUAMÁN BRITO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 11 días del mes de abril de 2024, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Morales Saravia y Domínguez Haro, ha emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Epifanía Huamán Brito contra la resolución de fojas 92, de fecha 31 de julio de 2020, expedida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 15 de agosto de 2017¹, la recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), con el objeto de que se declaren nulas la Resolución 686-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 24 de junio de 2008, y la Resolución 6915-2013-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 22 de octubre de 2013; y que, como consecuencia de ello, se restituya la vigencia de la Resolución 89740-2005-ONP/DC/DL 19990, de fecha 12 de octubre de 2005, que le otorgó pensión de jubilación bajo los alcances del Decreto Ley 19990. Asimismo, solicita el pago de los reintegros dejados de percibir, los intereses legales, los costos y las costas procesales.

La emplazada contesta la demanda² solicitando que se la declare infundada. Para ello, alega que las cuestionadas resoluciones administrativas fueron expedidas después de que, bajo el principio de controles posteriores, se verificara que la demandante se encontraba gozando de una pensión de jubilación adelantada bajo los alcances del Decreto Ley 19990 sustentada en documentación falsa, pues en uso de sus facultades de fiscalización se demostró la irregularidad en la acreditación del periodo comprendido desde el 3 de marzo de 1977 hasta el 20 de abril de 2000, por el cual se le reconocieron aportaciones que le permitieron acceder a la pensión de jubilación adelantada.

¹ Fojas 11.

² Fojas 35.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00483-2021-PA/TC
LIMA
EPIFANÍA HUAMÁN BRITO

El Noveno Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 4, de fecha 10 de abril de 2019³, declaró infundada la demanda, por considerar que la parte demandante no ha probado la legalidad o veracidad de los documentos presentados para acceder a la pensión, de lo que concluye que la nulidad declarada de su pensión resulta legal y eficaz, y que no es amparable la demanda incoada.

La Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, con fecha 31 de julio de 2020⁴, revocó la apelada y, reformándola, declaró improcedente la demanda, por considerar que la demandante no ha presentado en el proceso medio probatorio alguno que desvirtúe las pruebas aportadas por la Oficina de Normalización Previsional (ONP), ni las actuadas en el expediente administrativo, ni tampoco ha adjuntado medios de prueba que acrediten de modo fehaciente la existencia del vínculo laboral con sus empleadores o los aportes efectuados al Sistema Nacional de Pensiones durante el periodo comprendido desde el 15 de febrero de 1964 hasta el 28 de agosto de 1975 y del 3 de marzo de 1977 al 20 de abril de 2000. Agrega que lo pretendido debe ser dilucidado en un proceso más lato que cuente con etapa probatoria, pues el proceso de amparo no contempla dicha fase de acuerdo al artículo 9 del Código Procesal Constitucional, por lo que deja a salvo el derecho de la demandante para que lo haga valer en la vía ordinaria.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. En el presente caso, la pretensión tiene por objeto la restitución de la pensión de jubilación que la demandante venía percibiendo, más el pago de los devengados, los intereses legales y los costos procesales.
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 Fojas 59.

⁴ Fojas 92.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00483-2021-PA/TC
LIMA
EPIFANÍA HUAMÁN BRITO

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 antes citado.

Consideraciones del Tribunal Constitucional

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 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. 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)⁶.
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 00483-2021-PA/TC
LIMA
EPIFANÍA HUAMÁN BRITO

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, Ley que establece la reestructuración integral de la ONP, 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 de que 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:

[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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00483-2021-PA/TC
LIMA
EPIFANÍA HUAMÁN BRITO

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

10. 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 aplicar en el caso de que, como resultado de una fiscalización posterior, se detecten irregularidades en el otorgamiento de la pensión. Allí se precisa que 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.
11. La demandada, en la Resolución 686-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 24 de junio de 2008⁷, que suspendió la pensión de la demandante, expone que tal suspensión se realiza de conformidad con el último párrafo del 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.
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”.

⁷ Fojas 139 del expediente administrativo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00483-2021-PA/TC
LIMA
EPIFANÍA HUAMÁN BRITO

13. Mediante el precitado Decreto Supremo 063-2007-EF fue aprobado el Reglamento de la Ley 28991, Ley de Libre Desafiliación Informada, Pensiones Mínima y Complementaria, 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. Dicho de otro modo, 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.
14. 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”⁸. En otras palabras, 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.
15. Desde esta perspectiva, el último párrafo del artículo 3 del Decreto Supremo 063-2007-EF, en virtud de la cual se suspendió la pensión del 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.
16. 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 faculta 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, facultara 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”, los cuales, además de autoorganizar 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:

⁸ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, Curso de Derecho Administrativo, t. I, Madrid 1997, p. 202.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00483-2021-PA/TC
LIMA
EPIFANÍA HUAMÁN BRITO

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 ley⁹.

17. En el presente caso, mediante la Resolución 89740-2005-ONP/DC/DL 19990, de fecha 12 de octubre de 2005¹⁰, se resolvió otorgar a la recurrente pensión de jubilación adelantada al amparo del Decreto Ley 19990, por la suma de S/ 1,100.00, a partir del 21 de abril de 2000, la cual se encuentra actualizada en la suma de S/. 1,150.00.
18. De otro lado, **casi tres años después**, a través de la Resolución 686-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 24 de junio de 2008¹¹, la demandada suspendió el pago de la pensión de jubilación de la recurrente, a partir de agosto de 2008, de conformidad con lo ordenado en el último párrafo del artículo 3 del Decreto Supremo 063-2007-EF. Asimismo, mediante la Resolución 6915-2013-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 22 de octubre de 2013¹², se declaró la nulidad de la Resolución 89740-2005-ONP/DC/DL 19990; y por Resolución 42204-2013-ONP/DPR.GD/DL 19990, de fecha 5 de noviembre de 2013¹³, la ONP

⁹ Sentencia recaída en el Expediente 00001/0003-2003-AI/TC, fundamento 15.

¹⁰ Fojas 1.

¹¹ Fojas 139 del expediente administrativo.

¹² Fojas 3.

¹³ Fojas 286 del expediente administrativo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00483-2021-PA/TC
LIMA
EPIFANÍA HUAMÁN BRITO

denegó a la demandante la pensión de jubilación del Decreto Ley 19990 solicitada.

19. 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 un reglamento de ejecución sin cobertura en la ley para regular la suspensión del pago de pensiones, por lo que fue inconstitucional e ilegal.
20. En segundo lugar, la ONP declaró la nulidad casi ocho años después de haber dictado la resolución que otorgó la pensión. Es decir, que 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.
21. Por lo hasta acá glosado, la ONP ha vulnerado el derecho al debido proceso o debido procedimiento administrativo de la actora, de modo que, reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, debe ordenarse a la demandada que restituya la pensión de jubilación de la demandante desde el momento de su suspensión; esto es, el mes de agosto de 2008, más el pago de 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.
22. En lo que se refiere al pago de los costos procesales, corresponde que sean abonados conforme al artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional, sin el pago de las costas del proceso.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00483-2021-PA/TC
LIMA
EPIFANÍA HUAMÁN BRITO

23. Sin perjuicio de lo anterior, si la ONP considera que existen evidencias de que el otorgamiento de la pensión de la accionante fue consecuencia de la comisión de una infracción penal, deberá comunicarlo al Ministerio Público, a fin de que proceda conforme a sus atribuciones. En caso de que 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 686-2008-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 24 de junio de 2008, y la Resolución 6915-2013-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 22 de octubre de 2013.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, **ORDENA** a la demandada que restituya la pensión de jubilación de la recurrente, desde el mes de agosto de 2008, más el pago de los intereses legales y los costos del proceso.
3. Declarar **IMPROCEDENTE** el pago de las costas del proceso.

Publíquese y notifíquese.

SS.

GUTIÉRREZ TICSE
MORALES SARAVIA
DOMÍNGUEZ HARO

PONENTE DOMÍNGUEZ HARO