



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 528/2024

EXP. N.º 01551-2023-PA/TC

LIMA

CESÁREA LUISA TORRES ROMÁN

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 3 días del mes de mayo de 2024, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro y Ochoa Cardich, 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 Élmer Carmona Guillén, apoderado de doña Cesárea Luisa Torres Román, contra la resolución de fojas 864, de fecha 18 de enero de 2023, expedida por la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró inprocedente la demanda de amparo de autos.

### ANTECEDENTES

La recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), con el objeto de que se declaren inaplicables las Resoluciones 555-2016-ONP/DPR.IF/DL 19990, 3438-2016-ONP/DPR/DL 19990, 3922-2016-ONP/DPR/DL 19990 y 63367-2016/ONP/DPR.GD/DL 19990, de fechas 27 de mayo de 2016, 2 de setiembre de 2016, 16 de noviembre de 2016, y 16 de noviembre de 2016, respectivamente; y que, en consecuencia, se le otorgue una pensión de jubilación definitiva, de conformidad con los Decretos Leyes 19990 y 25967, con el pago de las pensiones devengadas, los intereses legales, las costas y los costos procesales.

La emplazada contesta la demanda manifestando que, al haberse verificado la falsedad de los documentos con los que en un primer momento la actora obtuvo la pensión de jubilación adelantada del Decreto Ley 19990, se ha suspendido correctamente la pensión obtenida de manera irregular, por lo que tampoco le corresponde acceder a una pensión del régimen general del citado régimen.

El Tercer Juzgado Constitucional Transitorio de Lima, con fecha 30 de junio de 2022<sup>1</sup>, declaró fundada la demanda, con el argumento de que la recurrente ha promovido previamente un proceso contencioso-

---

<sup>1</sup> Fojas 828.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01551-2023-PA/TC  
LIMA  
CESÁREA LUISA TORRES ROMÁN

administrativo, donde se han reconocido las aportaciones suficientes para acceder a una pensión de jubilación adelantada, y que dicho reconocimiento goza de la calidad de cosa juzgada, por lo que la emplazada no ha actuado correctamente al declarar la suspensión y posterior nulidad de la resolución que otorgó la pensión a la demandante. En consecuencia, estima que en la actualidad la actora cumple con los requisitos señalados respecto a la edad y la cantidad de aportes para acceder a una pensión de jubilación del régimen general del Decreto Ley 19990, de manera que la demanda debe ser amparada.

La Sala Superior competente, revocando la apelada, declaró improcedente la demanda, por estimar que la ONP ha suspendido correctamente la pensión de la recurrente en uso de sus atribuciones de control posterior, al haberse comprobado la existencia de documentación fraudulenta, por lo que no acredita el mínimo de 20 años de aportes requeridos para acceder a una pensión de jubilación general del Decreto Ley 19990.

## FUNDAMENTOS

### Delimitación del petitorio

1. En el presente caso, la pretensión tiene por objeto que se le otorgue a la actora pensión del régimen general de jubilación, de conformidad con los Decretos Leyes 19990 y 25967, con el pago de las pensiones devengadas, los intereses legales, las costas y los costos procesales.

### Consideraciones del Tribunal Constitucional

2. De conformidad con el artículo 38 del Decreto Ley 19990, modificado por el artículo 9 de la Ley 26504 y el artículo 1 del Decreto Ley 25967, para obtener una pensión bajo el régimen general de jubilación se requiere tener 65 años de edad y acreditar, por lo menos, 20 años de aportaciones.
3. Consta del documento nacional de identidad<sup>2</sup> que la actora nació el 21 de junio de 1945; por tanto, cumplió la edad requerida para acceder a la pensión que reclama el 21 de junio de 2010.

---

<sup>2</sup> Fojas 4.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 01551-2023-PA/TC

LIMA

CESÁREA LUISA TORRES ROMÁN

4. De la Resolución 105803-2011-ONP/DPR.SC/DL 19990, de fecha 18 de noviembre de 2011<sup>3</sup>, se advierte que la ONP le otorgó a la demandante, por mandato judicial, pensión de jubilación adelantada con arreglo al Decreto Ley 19990, por la suma de S/348.71, a partir del 1 de octubre de 2000, actualizada en la suma de S/415.00, reconociéndole un total de 32 años, 10 meses y 28 días de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones. Sin embargo, la demandada resolvió primero suspender dicha pensión y luego declaró la nulidad de la citada resolución, argumentando que se había acreditado la falsedad de diversos documentos con los cuales se pretendía demostrar la existencia de 13 años y 8 meses de aportaciones.
5. Al respecto, se determinó por las pericias grafotécnicas efectuadas en virtud de la facultad de fiscalización posterior de la ONP que de los 32 años y 10 meses de aportes reconocidos, 13 años y 8 meses de aportes adolecían de falsedad; y que, en consecuencia, la recurrente únicamente habría acreditado 19 años y 2 meses de aportes al Sistema Nacional de Pensiones, los cuales resultan insuficientes para acceder a una pensión del régimen general de jubilación del Decreto Ley 19990.
6. No obstante, esta Sala del Tribunal considera que, a efectos de evitar un perjuicio innecesario a la demandante, procede la aplicación del principio procesal *iura novit curia*, conforme a lo establecido en reiterada jurisprudencia. Por tanto, se deberá dilucidar si la pensión de jubilación adelantada otorgada a la actora fue debidamente suspendida y posteriormente declarada nula, habida cuenta de que, de acuerdo con lo dispuesto por el fundamento 107 de la sentencia emitida en el Expediente 00050-2004-PI/TC y otros acumulados, las limitaciones o restricciones temporales o permanentes al ejercicio del derecho a la pensión han de estar debidamente sustentadas, a efectos de evitar arbitrariedades en la intervención de este derecho.

**Sobre el derecho al debido proceso en sede administrativa**

7. 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

---

<sup>3</sup> Fojas 8.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01551-2023-PA/TC

LIMA

CESÁREA LUISA TORRES ROMÁN

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<sup>4</sup>.

8. 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).<sup>5</sup>
9. 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.

### **Sobre la fiscalización posterior**

10. 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.

---

<sup>4</sup> Sentencia recaída en el Expediente 05085-2006-PA/TC, fundamento 4.

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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01551-2023-PA/TC

LIMA

CESÁREA LUISA TORRES ROMÁN

11. 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.
12. En consonancia con lo expresado en el fundamento precedente, el artículo 34.3 del TUOLPAG reza como sigue:

[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.

13. 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 aplicaren 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. Por tanto, sin esta autorización legal, la ONP no puede suspender el pago de la pensión.

### **Análisis del caso concreto**

14. La demandada, en la Resolución 555-2016-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 27 de mayo de 2016, que suspendió la pensión de la demandante, expone que tal suspensión se realiza de conformidad con la Segunda Disposición Final del Decreto Supremo 092-2012-EF, que prescribía lo siguiente:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01551-2023-PA/TC

LIMA

CESÁREA LUISA TORRES ROMÁN

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 General<sup>6</sup>.

15. En primer término, corresponde aclarar 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”.
16. Mediante el precitado Decreto Supremo 092-2012-EF fue aprobado el Reglamento de la Ley 29711, Ley 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.
17. Esta ley consta de tres artículos, en ninguno de los cuales se alude a la facultad de la ONP de suspender el pago de una pensión.
18. 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.
19. 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”<sup>7</sup>. Dicho de otro modo, los reglamentos autónomos o independientes son estrictamente

---

<sup>6</sup> 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.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01551-2023-PA/TC

LIMA

CESÁREA LUISA TORRES ROMÁN

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

20. Desde esta perspectiva, la Segunda Disposición Final del Decreto Supremo 092-2012-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 una norma expresa con rango de ley, el derecho fundamental a la pensión del demandante, al facultar a la ONP a suspender su pago.
21. Al margen de que el precitado Decreto Supremo 092-2012-EF, luego de su derogación en 2020, haya sido remplazado 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 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 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:

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<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Sentencia recaída en el Expediente 00001/0003-2003-AI/TC, fundamento 15.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01551-2023-PA/TC  
LIMA  
CESÁREA LUISA TORRES ROMÁN

22. En el presente caso, mediante la Resolución 105803-2011-ONP/DPR.SC/DL 19990, de fecha 18 de noviembre de 2011<sup>9</sup>, la ONP le otorgó a la parte demandante, por mandato judicial, pensión de jubilación adelantada del Decreto Ley 19990, por la suma de S/348.71, a partir del 1 de octubre de 2000, actualizada en la suma de S/415.00.
23. De otro lado, **más de cuatro años después**, a través de la Resolución 555-2016-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 27 de mayo de 2016<sup>10</sup>, la demandada suspendió el pago de la pensión de jubilación otorgada a la demandante, a partir de julio de 2016, de conformidad con lo ordenado en la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo 092-2012-EF. Asimismo, mediante la Resolución 3922-2016-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 16 de noviembre de 2016<sup>11</sup>, se declaró la nulidad de la Resolución 105803-2011-ONP/DPR.SC/DL 19990, de fecha 18 de noviembre de 2011, mediante la cual se le otorgó la pensión de jubilación.
24. Este Tribunal aprecia, en primer término, que, como se ha sustentado *supra*, la suspensión del pago de la pensión ordenada por la mencionada Resolución 555-2016-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 27 de mayo de 2016, 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.
25. En segundo lugar, la ONP dispuso esta suspensión más de cuatro años después de haber dictado la resolución que otorgó la pensión, 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, la cual garantiza su

---

<sup>9</sup> Fojas 8.

<sup>10</sup> Fojas 28.

<sup>11</sup> Fojas 12.





**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 01551-2023-PA/TC  
LIMA  
CESÁREA LUISA TORRES ROMÁN

eficacia, sus efectos y la forma en que estos se producen, expresamente prevista en el artículo 9 del TUOLPAG, que dice lo siguiente:

Todo acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda.

26. Por lo hasta acá glosado, queda claro 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, se debe ordenar a la demandada que restituya la pensión de jubilación de la actora desde el momento de su suspensión; esto es, desde el mes de julio de 2016, 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.
27. En lo que se refiere al pago de los costos y costas procesales, corresponde que los primeros sean abonados por la emplazada y declarar improcedente el pago de las costas procesales, conforme a lo dispuesto en el artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional.
28. Sin perjuicio de lo anterior, si la ONP considera que existen evidencias de que el otorgamiento de la pensión de la demandante 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** las Resoluciones 555-2016-ONP/DPR.IF/DL 19990, 3438-2016-ONP/DPR/DL 19990, 3922-2016-ONP/DPR/DL 19990 y 63367-2016/ONP/DPR.GD/DL 19990, de fechas 27 de mayo de 2016, 2 de



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 01551-2023-PA/TC  
LIMA  
CESÁREA LUISA TORRES ROMÁN

setiembre de 2016, 16 de noviembre de 2016, y 16 de noviembre de 2016, respectivamente.

2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, **ORDENA** a la demandada restituir la pensión de jubilación de la recurrente, desde el mes de julio de 2016, más el pago de los intereses legales y los costos del proceso.
3. Declarar **IMPROCEDENTE** el pago de las costas procesales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE  
DOMÍNGUEZ HARO  
OCHOA CARDICH**

**PONENTE GUTIÉRREZ TICSE**