



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 357/2024

EXP. N.º 01784-2021-PA/TC
LAMBAYEQUE
EULOGIO ACOSTA SANTAMARÍA

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. El magistrado Domínguez Haro emitió fundamento de voto, el cual se agrega. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Eulogio Acosta Santamaría contra la sentencia de fecha 20 de abril de 2021¹, expedida por la Primera Sala Especializada Civil de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, que declaró improcedente la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 25 de octubre de 2011², el demandante interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional, solicitando que se declare sin efecto el pronunciamiento ficto que deniega su derecho de acceso a una pensión de jubilación; y que, en consecuencia, se le otorgue pensión del régimen general de jubilación de acuerdo con los Decretos Leyes 19990 y 25967, y la Ley 26504, a partir del 25 de diciembre de 2010, en mérito a los 20 años y 2 meses de aportes efectuados al Sistema Nacional de Pensiones. Asimismo, solicita el pago de los devengados dejados de percibir, los intereses legales correspondientes, así como los costos y las costas procesales.

La Oficina de Normalización Previsional (ONP) contesta la demanda³ solicitando que sea declarada infundada. Alega que el accionante no presenta documento sustentatorio que acredite su pretensión de reconocimiento de mayores años de aportación, por lo que no le corresponde la pensión de jubilación adelantada con arreglo al Decreto Ley 19990.

¹ Fojas 168.

² Fojas 9.

³ Fojas 21.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01784-2021-PA/TC
LAMBAYEQUE
EULOGIO ACOSTA SANTAMARÍA

El Séptimo Juzgado Especializado Civil de Chiclayo, con fecha 3 de setiembre de 2020⁴, declaró fundada la demanda, por considerar que la demandada en un primer momento expidió la Resolución 108583-2011-ONP/DPR.SC/DL 19990, de fecha 25 de noviembre de 2011, mediante la cual le otorgó al accionante pensión del régimen general de jubilación conforme al Decreto Ley 19990, reconociéndole un total de 20 años y 2 meses de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones, lo que supondría la sustracción de la materia conforme a lo señalado en el numeral 1 del artículo 321 del Código Procesal Civil, aplicable supletoriamente. Sin embargo, toda vez que, posteriormente, mediante la Resolución 221-2017-ONP/DPR.IF/DL 19990, se suspendió el pago de su pensión a partir del mes de mayo de 2017, el actor se encuentra en la misma situación que antes de la interposición de su demanda, esto es, no cuenta con una pensión de jubilación cuyo otorgamiento y pago mensual reclama, por lo que corresponde dilucidar si tiene derecho a percibir la pensión que reclama. Sobre el particular, argumenta que la entidad demandada suspende la pensión del accionante sustentando su decisión en el no registro de aportes ni el vínculo laboral con el empleador declarado Inversiones Rosell Paredes Lanfranco S.A.C. (IROPLAN S.A.C.), por el periodo comprendido del 1 de octubre de 1977 al 18 de diciembre de 1997, a pesar de que dicho periodo se encuentra debidamente acreditado, alcanzando los años de aportación mínimos para tener derecho a una pensión de jubilación conforme lo dispone el artículo 1 del Decreto Ley 25967.

La Primera Sala Especializada Civil de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, con fecha 20 de abril de 2021, revocó la apelada y, reformándola, declaró improcedente la demanda, por considerar que el demandante no ha demostrado objetivamente la realidad de la relación laboral que aduce tener con IROPLAN S.A.C. por el periodo del 1 de octubre de 1977 al 18 de diciembre de 1997.

El actor mediante recurso de agravio constitucional⁵ solicita que se restituya su derecho de pensión de jubilación desde la fecha de la suspensión.

⁴ Fojas 132.

⁵ Fojas 182.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01784-2021-PA/TC
LAMBAYEQUE
EULOGIO ACOSTA SANTAMARÍA

FUNDAMENTOS

Cuestión previa

1. El recurrente inicialmente solicitó que se le otorgue pensión de jubilación con arreglo al régimen general del Decreto Ley 19990, a partir del 25 de diciembre de 2010, al haber acreditado 20 años y 2 meses de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones, más el pago de los devengados dejados de percibir, los intereses legales correspondientes, así como los costos y las costas procesales, en virtud de que mediante las Resoluciones 24385-2006-ONP/DC/DL 19990 y 59114-2007-ONP/DC/DL 19990, de fechas 6 de marzo de 2006⁶ y 10 de julio de 2007⁷, respectivamente, le denegaron su derecho a la pensión.
2. En el decurso del proceso, el demandante, mediante escrito de fecha 30 de marzo de 2017⁸, solicita que se expida sentencia sin declaración sobre el fondo, para lo cual anexa copia de la Resolución 108583-2011-ONP/DPR.SC/DL 19990, de fecha 30 de marzo de 2017⁹, donde la Administración le otorga pensión de jubilación a partir del 25 de diciembre de 2010 por la suma de S/ 415.00.
3. Con posterioridad a ello, a través del escrito de fecha 3 de mayo de 2017¹⁰, el mismo actor pone en conocimiento del Juzgado la Resolución 221-2017-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 15 de marzo de 2017¹¹, que dispone suspender su pensión de jubilación (Cuenta n.º A102852) a partir del mes de mayo de 2017. Por su parte, la demandada remite al Juzgado los Informes 017-2017-DRP.IF-07¹² y 005-2017-DPR.IF-JCCP/ONP-07¹³, en los cuales se advierte la existencia de suficientes elementos que afectan la presunción de veracidad sobre la autenticidad de los documentos que sirvieran para otorgar pensión al recurrente.
4. Mediante Resolución 10, de fecha 2 de abril de 2018¹⁴, el Juzgado dispuso continuar con el trámite del proceso, al tener por desistido al

⁶ Fojas 3.

⁷ Fojas 5.

⁸ Fojas 57.

⁹ Fojas 56.

¹⁰ Fojas 61.

¹¹ Fojas 67.

¹² Fojas 88.

¹³ Fojas 99, revés.

¹⁴ Fojas 111.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01784-2021-PA/TC
LAMBAYEQUE
EULOGIO ACOSTA SANTAMARÍA

actor¹⁵ de su solicitud de conclusión del proceso, sin declaración sobre el fondo. De igual manera, a través de la Resolución 13, de fecha 16 de abril de 2019¹⁶, requirió a las partes para que se pronuncien sobre los hechos sobrevinientes a la presentación de la demanda —otorgamiento y suspensión de la pensión—. Dicho requerimiento fue cumplido por la demandada¹⁷.

5. Del *iter* procesal reseñado, este Tribunal aprecia que la controversia se encuentra dirigida a cuestionar la Resolución 221-2017-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 15 de marzo de 2017, que dispuso suspender la pensión de jubilación del accionante, lo cual vulnera su derecho constitucional a la pensión. En consecuencia, este Tribunal estima que corresponde entrar en el análisis de fondo de la controversia.

Delimitación del petitorio

6. El demandante pretende que se declare inaplicable la Resolución 221-2017-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 15 de marzo de 2017, que suspendió el pago de su pensión de jubilación; y que, por consiguiente, se le restituya dicha pensión, con el abono de las pensiones devengadas, los intereses legales y los costos procesales.
7. 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 dictada en el Expediente 01417-2005-PA/TC.
8. 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.

¹⁵ Fojas 78.

¹⁶ Fojas 123.

¹⁷ Fojas 128.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01784-2021-PA/TC
LAMBAYEQUE
EULOGIO ACOSTA SANTAMARÍA

Sobre el derecho al debido proceso en sede administrativa

9. 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 Constitución¹⁸.

10. 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)¹⁹.

11. 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

12. El artículo 34.1 del TUOLPAG preceptúa lo siguiente:

¹⁸ Sentencia recaída en el Expediente 05085-2006-PA/TC, fundamento 4.

¹⁹ Sentencia dictada en el Expediente 03741-2004-AA/TC, fundamento 21.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01784-2021-PA/TC
LAMBAYEQUE
EULOGIO ACOSTA SANTAMARÍA

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.

13. Cabe precisar que, a tenor del artículo 3.14 de la Ley 28532, ley 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 de que encuentre indicios razonables de acceso ilegal a la prestación pensionaria, a fin de determinar o comprobar si existió fraude para acceder a ella e iniciar las acciones legales correspondientes.
14. En consonancia con lo expresado *supra*, 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.

Análisis del caso concreto

15. El Tribunal Constitucional, en la sentencia emitida en el Expediente 02903-2023-PA/TC, publicada el 9 de febrero de 2024, en el portal web institucional, que constituye precedente, ha precisado en el fundamento 24 las reglas para los casos en que la ONP, al efectuar acciones de fiscalización posterior, detecte alguna irregularidad en una pensión ya otorgada.
16. La demandada, en la Resolución 0221-2017-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 15 de marzo de 2017²⁰, que suspendió la pensión del demandante, explica que la suspensión se realiza de conformidad con la

²⁰ Fojas 64.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01784-2021-PA/TC
LAMBAYEQUE
EULOGIO ACOSTA SANTAMARÍA

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 artículo 32 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General²¹

17. En primer término, corresponde determinar si bastaba invocar el antedicho decreto supremo para sustentar constitucionalmente la decisión de suspender el pago de una pensión por parte de la ONP. 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”.
18. Mediante el precitado Decreto Supremo 092-2012-EF se aprobó 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.
19. Esta ley consta de tres artículos, **en ninguno de los cuales se hace referencia a la facultad de la ONP de suspender el pago de una pensión.**
20. Dicho de otro modo, 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.
21. Una disposición reglamentaria independiente de la ley “únicamente cabe en el ámbito de las materias organizativas [...] y ello siempre que

²¹Este 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01784-2021-PA/TC
LAMBAYEQUE
EULOGIO ACOSTA SANTAMARÍA

no afecten los derechos básicos de los interesados”²². 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.

22. 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 norma expresa con rango de ley, el derecho fundamental a la pensión del demandante, al facultar a la ONP a suspender su pago.
23. 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 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:

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

²² García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, Curso de Derecho Administrativo, t. I, Madrid 1997, p. 202.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01784-2021-PA/TC
LAMBAYEQUE
EULOGIO ACOSTA SANTAMARÍA

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 ley²³.

24. En el presente caso, mediante la Resolución 108583-2011-ONP/DPR.SC/DL 19990, de fecha 25 de noviembre de 2011²⁴, se otorgó al demandante pensión de jubilación según el régimen del Decreto Ley 19990, a partir del 25 de diciembre de 2010.
25. **Casi seis años después**, mediante la Resolución 221-2017-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 15 de marzo de 2017²⁵, se suspende el pago de la pensión otorgada al actor. Contra esta resolución, el demandante planteó recurso de apelación, el cual fue declarado infundado por Resolución 856-2017-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 9 de junio de 2017²⁶.
26. Este Tribunal aprecia, en primer término, que, como se ha sustentado *supra*, la suspensión del pago de la pensión ordenada por la mencionada Resolución 221-2017-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.
27. En segundo lugar, la ONP dispuso esta suspensión casi seis 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 lo siguiente: “Todo acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda”.

²³ Sentencia recaída en el Expediente 00001/0003-2003-AI/TC, fundamento 15.

²⁴ Fojas 63.

²⁵ Fojas 64.

²⁶ Fojas 240 del expediente administrativo, versión CD ROM.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01784-2021-PA/TC
LAMBAYEQUE
EULOGIO ACOSTA SANTAMARÍA

28. Por lo hasta acá glosado, 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 a la demandada que restituya la pensión de jubilación del demandante desde el momento de su suspensión; esto es, desde el mes de mayo de 2017²⁷, más el pago de intereses legales.
29. Sin perjuicio de ello, si la ONP considera que existen evidencias de que el otorgamiento de la pensión del 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, **NULA** la Resolución 221-2017-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 15 de marzo de 2017.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, **ORDENA** a la demandada restituir la pensión de jubilación del demandante, desde el mes de mayo de 2017, más el pago de los intereses legales y los costos del proceso.

Publíquese y notifíquese.

SS.

GUTIÉRREZ TICSE
MORALES SARAVIA
DOMÍNGUEZ HARO

PONENTE MORALES SARAVIA

²⁷ Resolución 221-2017-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 15 de marzo de 2017, a fojas 64.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01784-2021-PA/TC
LAMBAYEQUE
EULOGIO ACOSTA SANTAMARÍA

FUNDAMENTO VOTO DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

En el presente caso, debo precisar que los intereses legales que se paguen al accionante deben ser calculados conforme a los parámetros establecidos por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 02214-2014-PA/TC, que estableció en calidad de doctrina jurisprudencial vinculante que el interés legal en materia pensionaria no es capitalizable, conforme al artículo 1249 del Código Civil.

S.

DOMÍNGUEZ HARO