



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Sala Segunda. Sentencia 472/2024

EXP. N.º 01810-2021-PA/TC  
LA LIBERTAD  
ZAIDA DORIS VÉRTIZ RAMÍREZ

## **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 Zaida Doris Vértiz Ramírez contra la sentencia de fojas 86, de fecha 15 de abril de 2021, expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, que, confirmando la apelada, declaró improcedente la demanda de amparo de autos.

### **ANTECEDENTES**

La recurrente, con fecha 11 de abril de 2019<sup>1</sup>, interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) solicitando que se declaren inaplicables la Resolución 00316-2018-ONP/DPR.IF/DL19990, de fecha 16 de abril de 2018, que suspendió su pensión de jubilación, y la Resolución 0050999-2018-ONP/DPR.GD/DL19990, de fecha 19 de noviembre de 2018, que posteriormente le denegó su nueva solicitud de pensión; y que, en consecuencia, se le restituya su pensión de jubilación adelantada conforme al régimen del Decreto Ley 19990, con el pago de las pensiones devengadas, los intereses legales y los costos procesales. Manifiesta que por Resolución 025896-2004-ONP/DC/DL 19990, de fecha 14 de abril de 2004, se le otorgó la pensión adelantada de conformidad con el Decreto Ley 19990, actualizada en la suma de S/.415.00 a partir del 15 de septiembre de 2000, la cual fue suspendida por la emplazada por Resolución 00316-2018-ONP/DPR.IF/DL19990, de fecha 16 de abril de 2018, a partir del mes de junio de 2018.

La ONP contesta la demanda y solicita que se la declare improcedente. Alega que la Administración ha ejercido de manera legítima su facultad de fiscalización posterior, por lo que suspendió el pago de la pensión de la actora,

---

<sup>1</sup> Fojas 17.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01810-2021-PA/TC  
LA LIBERTAD  
ZAIDA DORIS VÉRTIZ RAMÍREZ

al comprobar que los documentos que presentó para acreditar el mínimo de aportaciones tenían indicios de falsedad.

El Primer Juzgado Civil de Trujillo<sup>2</sup>, con fecha 9 de diciembre de 2019, declaró improcedente la demanda, por considerar que la ONP en ejercicio de su facultad de fiscalización posterior según lo prescrito en el artículo 32 de la Ley 27444, y con base en el privilegio de controles posteriores regulado por el artículo 3 del Decreto Supremo 063-2007-EF, declaró la suspensión de la pensión de jubilación adelantada de la actora. Sostuvo que dicha medida no constituye una vulneración al derecho a la pensión de la actora, por cuanto tal revaluación y posterior suspensión tienen como sustento la comprobación de la falsedad de las aportaciones de la demandante por los períodos del 1 de enero de 1973 al 30 de agosto de 1974 y del 1 de mayo de 1987 al 30 de junio de 1998, lo cual no ha sido desvirtuado por la accionante.

La Sala superior competente confirmó la apelada por similares consideraciones.

## FUNDAMENTOS

### Delimitación del petitorio

1. La demandante pretende que se declaren inaplicables la Resolución 00316-2018-ONP/DPR.IF/DL19990, de fecha 16 de abril del 2018, que suspendió la pensión de jubilación, y la Resolución 0050999-2018-ONP/DPR.GD/DL19990, de fecha 19 de noviembre de 2018, que posteriormente le denegó su nueva solicitud de pensión; y que, por consiguiente, se le restituya su pensión de jubilación adelantada conforme al Decreto Ley 19990, concedida mediante Resolución 025896-2004-ONP/DC/DL 19990, de fecha 14 de abril de 2004, 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.

---

<sup>2</sup> Fojas 57.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01810-2021-PA/TC  
LA LIBERTAD  
ZAIDA DORIS VÉRTIZ RAMÍREZ

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**

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 Constitución<sup>3</sup>.

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]<sup>4</sup>.
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

---

<sup>3</sup> Sentencia recaída en el Expediente 05085-2006-PA/TC, fundamento 4. 8.

<sup>4</sup> Sentencia recaída en el Expediente 03741-2004-AA/TC, fundamento 21.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01810-2021-PA/TC  
LA LIBERTAD  
ZAIDA DORIS VÉRTIZ RAMÍREZ

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.

8. 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 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 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.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01810-2021-PA/TC  
LA LIBERTAD  
ZAIDA DORIS VÉRTIZ RAMÍREZ

### 10. El artículo 213 del TUOLPAG establece que

La facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe en el plazo de dos (2) años, contado a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos.

### **Análisis del caso concreto**

11. 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 aplicarse en el caso de que, como resultado de una fiscalización posterior, se detecten irregularidades en el otorgamiento de la pensión. Así, 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. Asimismo, en dicha sentencia se estableció que para declarar de oficio la nulidad del acto administrativo de otorgamiento de la pensión “la ONP debe observar estrictamente el plazo de prescripción, el procedimiento y demás requisitos indicados en el artículo 213 del TUOLPAG”.
12. La demandada, en la Resolución 00316-2018-ONP/DPR.IF/DL19990, de fecha 16 de abril del 2018<sup>5</sup>, 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:

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>.

---

<sup>5</sup> Foja 5.

<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.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01810-2021-PA/TC  
LA LIBERTAD  
ZAIDA DORIS VÉRTIZ RAMÍREZ

13. 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”.
14. 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.
15. 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.
16. 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.
17. 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>. Es decir, que 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.
18. 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.
19. 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

---

<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 01810-2021-PA/TC  
LA LIBERTAD  
ZAIDA DORIS VÉRTIZ RAMÍREZ

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.

20. En el caso *sub examine*, mediante la Resolución 025896-2004-ONP/DC/DL 19990, de fecha 14 de abril de 2004<sup>8</sup>, se otorgó a la demandante pensión de jubilación adelantada con arreglo al régimen del Decreto Ley 19990, actualizada en la suma de S/. 415.00, a partir del 15 de septiembre del 2000.
21. **Casi catorce años después**, mediante la Resolución 0316-2018-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 16 de abril de 2018, la demandada suspendió el pago de la pensión de jubilación adelantada de la

---

<sup>8</sup> Foja 3.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01810-2021-PA/TC  
LA LIBERTAD  
ZAIDA DORIS VÉRTIZ RAMÍREZ

demandante, desde el mes de junio 2018, de conformidad con lo ordenado en la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo 092-2012-EF.

22. 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.
23. En segundo lugar, la ONP dispuso esta suspensión cuatro años después de haber dictado la resolución que otorgó la pensión, por lo 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 también es 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 a la letra dice:

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 Resolución 001304-2018-ONP/DPR/DL19990, de fecha 24 de octubre de 2018, la ONP declaró la nulidad de la Resolución 025896-2004-ONP/DC/DL 19990, de fecha 14 de abril de 2004, es decir fuera del plazo establecido en el artículo 213 del TUOLPAG.
25. Por lo hasta acá glosado, 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 demandante desde el momento de su suspensión; esto es, desde el mes de junio de 2018, 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.





**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 01810-2021-PA/TC  
LA LIBERTAD  
ZAIDA DORIS VÉRTIZ RAMÍREZ

26. En lo que se refiere al pago de los costos procesales, corresponde abonarlos conforme al artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional.
27. Sin perjuicio de lo anterior, 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, **NULAS** la Resolución 00316-2018-ONP/DPR.IF/DL19990, de fecha 16 de abril de 2018; la Resolución 0050999-2018-ONP/DPR.GD/DL19990, de fecha 19 de noviembre de 2018, y la Resolución 001304-2018-ONP/DPR/DL19990, de fecha 24 de octubre de 2018.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, **ORDENA** a la ONP que restituya la pensión de jubilación adelantada de la demandante, desde el mes de junio 2018, más el pago de los intereses legales y los costos del proceso.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE**  
**MORALES SARAIVA**  
**DOMÍNGUEZ HARO**

**PONENTE GUTIÉRREZ TICSE**