



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 458/2024

EXP. N.º 02266-2022-PA/TC
LAMBAYEQUE
FRANCISCA OLANDA LIZARZABURU
DE ROJAS

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 don Gerardo Rojas Terán, sucesor procesal de doña Francisca Olanda Lizarzaburu de Rojas contra la resolución de fojas 396, de fecha 11 de marzo de 2022, expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, que declaró infundada la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 15 de agosto de 2014, la recurrente interpone demanda de amparo¹ contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), con el objeto de que se declare inaplicable la Resolución 00451-2014-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 31 de julio de 2014; que, como consecuencia de ello, se proceda al reconocimiento y la validez de las aportaciones realizadas por el periodo comprendido desde el 2 de enero de 1972 hasta el 30 de diciembre de 1998, y que se expida una nueva resolución con el objeto de restituir su pensión de jubilación conforme al Decreto Ley 19990. Asimismo, solicita el pago de los devengados, los intereses legales, los costos y las costas procesales.

La emplazada contesta la demanda² manifestando que mediante el proceso de fiscalización se determinó la existencia de actos administrativos que contenían vicios de nulidad, por lo que los dejó sin efecto, y retrotrajo todo lo actuado hasta antes de producirse dicho vicio. Por este motivo sostuvo que era formalmente válida la resolución que declaró la suspensión de la pensión de jubilación de la actora.

¹ Fojas 54.

² Fojas 165.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02266-2022-PA/TC
LAMBAYEQUE
FRANCISCA OLANDA LIZARZABURU
DE ROJAS

El Sexto Juzgado Especializado en lo Civil de Chiclayo, con fecha 19 de mayo de 2021³, declaró fundada la demanda. Argumenta que se ha vulnerado el derecho al debido procedimiento administrativo de la recurrente, ya que no se advierte la existencia del documento que acredite que esta haya sido notificada por la ONP de la pretensión de declarar nula la resolución que le otorgó la pensión de jubilación, y que tampoco se le dio la oportunidad de ejercer su derecho de defensa a través de la contradicción.

La Sala Superior competente, revocando la apelada, declaró infundada la demanda. Estima que la suspensión de la pensión de jubilación no es arbitraria, por cuanto existen indicios razonables de falsedad en la documentación presentada para obtener la pensión de jubilación.

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.
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 dictada en el Expediente 01417-2005-PA/TC.
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 se debe efectuar la evaluación en atención a lo antes citado.

³ Fojas 328.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02266-2022-PA/TC
LAMBAYEQUE
FRANCISCA OLANDA LIZARZABURU
DE ROJAS

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 Constitución⁴.

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).⁵
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 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.

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

⁵ Sentencia recaída en el expediente 03741-2004-AA/TC, fundamento 21.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02266-2022-PA/TC
LAMBAYEQUE
FRANCISCA OLANDA LIZARZABURU
DE ROJAS

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 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 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.

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 aplicarse 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,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02266-2022-PA/TC
LAMBAYEQUE
FRANCISCA OLANDA LIZARZABURU
DE ROJAS

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.

Análisis del caso concreto

11. La demandada, en la Resolución 451-2014-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 31 de julio de 2014, que suspendió la pensión de la demandante, explica 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 General⁶.

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”.
13. 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.
14. 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.

⁶ 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 02266-2022-PA/TC
LAMBAYEQUE
FRANCISCA OLANDA LIZARZABURU
DE ROJAS

15. 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.
16. 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”⁷. Dicho de otro modo, 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.
17. Desde esta perspectiva, la Segunda Disposición Final del Decreto Supremo 092-2012-EF, en virtud de la cual se suspendió la pensión de la 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.
18. 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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02266-2022-PA/TC
LAMBAYEQUE
FRANCISCA OLANDA LIZARZABURU
DE ROJAS

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 ley⁸.

19. En el presente caso, la Resolución 1708-2012-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 7 de marzo de 2012⁹, otorgó a la recurrente pensión de jubilación adelantada al amparo del Decreto Ley 19990, por la suma de S/ 250.00, actualizada a la fecha de expedición de la resolución en S/ 415.00, a partir del 1 de enero de 2008.
20. De otro lado, a través de la Resolución 451-2014-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 31 de julio de 2014¹⁰, la demandada suspendió el pago de la pensión de jubilación de la recurrente desde setiembre de 2014, de conformidad con lo ordenado en la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo 092-2012-EF.
21. Habida cuenta de lo expresado *supra*, este Tribunal aprecia que la suspensión del pago de la pensión ordenada por la antedicha 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 el pago de pensiones, por lo que fue inconstitucional e ilegal.
22. 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, correspondería ordenar a la demandada que restituya la pensión de jubilación de la demandante desde el momento de su suspensión. Sin embargo, consta de autos que la demandante falleció con fecha 27 de febrero de 2017¹¹ y que, como consecuencia de ello, se declaró sucesores procesales a su cónyuge supérstite, don Gerardo

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

⁹ Fojas 6.

¹⁰ Fojas 2.

¹¹ Fojas 192.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02266-2022-PA/TC
LAMBAYEQUE
FRANCISCA OLANDA LIZARZABURU
DE ROJAS

Rojas Terán, y a su hijo, don Víctor Hugo Rojas Lizarzaburu¹², por lo que se debe disponer el pago de las pensiones devengadas a favor de la sucesión procesal de la recurrente desde el mes de setiembre de 2014, 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.

23. En lo que se refiere al pago de los costos y las costas procesales, corresponde el abono de los costos y declarar improcedente el pago de las costas procesales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

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 N° 00451-2014-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 31 de julio de 2014.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, **ORDENA** a la demandada abonar a la sucesión procesal de la demandante los devengados y los intereses legales derivados de la suspensión indebida de la pensión de jubilación de doña Francisca Olanda Lizarzaburu de Rojas, desde el mes de setiembre de 2014, más el pago de los costos del proceso, de conformidad con los fundamentos de la presente sentencia.
3. Declarar **IMPROCEDENTE** el pago de las costas procesales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

GUTIÉRREZ TICSE
MORALES SARA VIA
DOMÍNGUEZ HARO

PONENTE MORALES SARA VIA

¹² Fojas 325.