



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 460/2024

EXP. N.º 02921-2022-PA/TC
SULLANA
GUILLERMO ELOY CORNEJO ORTIZ

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 Guillermo Eloy Cornejo Ortiz contra la sentencia de fojas 278, de fecha 28 de abril de 2022, expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Sullana, que declaró infundada la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente, con fecha 31 de agosto de 2021¹, interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), solicitando que se declaren nulas la Resolución 00492-2019-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 18 de julio de 2019, que suspendió el pago de la pensión de jubilación otorgada bajo los alcances del Decreto Ley 19990; la Resolución 00661-2019-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 17 de octubre de 2019, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución 00492-2019; la Resolución 00054-2020-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 15 de enero de 2020, que declaró infundado el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución 00661-2019, así como la notificación de fecha 15 de mayo de 2020; y que, por consiguiente, se ordene a la emplazada la restitución de la pensión de jubilación que venía percibiendo con el pago de las pensiones devengadas, los intereses legales correspondientes y los costos procesales.

La emplazada contesta la demanda², y solicita que se la declare infundada. Sostiene que el actor no acredita más años de aportes para sustentar el otorgamiento de la pensión y que tampoco ha presentado documento válido e idóneo para acreditar las aportaciones respectivas que permitan hacer una valoración conjunta, por lo que contraviene lo establecido por el Tribunal Constitucional en la sentencia dictada en el

¹ Fojas 56.

² Fojas 133.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02921-2022-PA/TC
SULLANA
GUILLERMO ELOY CORNEJO ORTIZ

Expediente 4762-2007-PA/TC. Aduce que la ONP ha emitido la notificación de fecha 12 de febrero de 2020, en la que se comunica al demandante que la información contenida en el informe de verificación de fecha 12 de diciembre de 2003 es falsa. Asimismo, se le notifica el resultado de la fiscalización a efectos de que pueda ejercer su derecho de defensa.

El Segundo Juzgado Civil de Sullana, con fecha 15 de octubre de 2021, declaró fundada la demanda³, por considerar que la emplazada no ha cumplido con notificar a la parte demandante los documentos de imputación de cargo de hechos como de falsedad o de adulteración, ni el inicio del procedimiento administrativo. Por esta razón, el Juzgado estima que se han vulnerado el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa de la parte actora.

La Sala Superior revocó la apelada y declaró infundada la demanda, por estimar que el acto administrativo cuestionado se sustenta en el resultado de las distintas acciones efectuadas por la ONP en el marco de las facultades de fiscalización y control posterior que le otorga la ley, del cual se aprecia indicios razonables de que los documentos aportados a efectos de obtener la pensión de jubilación son fraudulentos. La Sala añade que existe abundante información obtenida y contrastada de la que se concluye que no existe vínculo laboral entre el demandante y la C.A.T. Sojo Valle Hermoso-San Lorenzo. En consecuencia, la Sala estima que se ha precisado puntualmente en qué consisten las irregularidades que apuntan a la falsedad del documento aportado, por lo que la resolución cuestionada se encuentra debidamente motivada.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El demandante solicita que se le restituya la pensión de jubilación otorgada bajo los alcances del régimen del Decreto Ley 19990 mediante la Resolución 054212-2004-ONP/DC/DL19990, de fecha 2 de agosto de 2004, y que se declaren inaplicables la Resolución 00492-2019-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 18 de julio de 2019, que suspendió el pago de su pensión de jubilación; la Resolución 00661-2019-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 17 de octubre de 2019, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la

³ Fojas 220.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02921-2022-PA/TC
SULLANA
GUILLERMO ELOY CORNEJO ORTIZ

Resolución 00492-2019; la Resolución 00054-2020-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 15 de enero de 2020, que declaró infundado el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución 00661-2019, y la notificación de fecha 15 de mayo de 2020, 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 dictada en el Expediente 01417-2005- PA/TC.

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.

Consideraciones del Tribunal Constitucional

Sobre el derecho al debido proceso en sede administrativa

3. 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.

4. 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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02921-2022-PA/TC
SULLANA
GUILLERMO ELOY CORNEJO ORTIZ

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.

5. 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

6. 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.

7. 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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02921-2022-PA/TC
SULLANA
GUILLERMO ELOY CORNEJO ORTIZ

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.

8. En consonancia con 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

9. La demandada, en la Resolución 00492-2019-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 18 de julio de 2019, que suspendió la pensión del 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.

10. En primer término, corresponde determinar si el 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

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 02921-2022-PA/TC
SULLANA
GUILLERMO ELOY CORNEJO ORTIZ

reglamentar las leyes “sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones”.

11. 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.
12. 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.
13. 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.
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”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.
15. 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.
16. 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 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, faculte a la ONP a suspender el pago de una pensión, por ser esto materia reservada a una

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02921-2022-PA/TC
SULLANA
GUILLERMO ELOY CORNEJO ORTIZ

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 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.

17. En el presente caso, mediante la Resolución 054212-2004-ONP/DC/DL 1990, de fecha 2 de agosto de 2004⁸, se otorgó al demandante pensión de jubilación conforme al régimen del Decreto Ley 1990 por la suma de S/.415.00 a partir del 7 de octubre de 2002.
18. **Casi catorce años después**, mediante la Resolución 00492-2019-ONP/DPR.IF/DL1990, de fecha 18 de julio de 2019⁹, fue suspendido el pago de dicha pensión, a partir del mes de septiembre de 2019 (que corresponde al pago de la emisión 2019-10). Contra esta resolución el demandante planteó recurso de reconsideración, el cual fue declarado infundado por Resolución 00661-2019-ONP/DPR.IF/DL 1990, de fecha 17 de octubre de 2019¹⁰, y contra esta última resolución el actor

⁸ Foja 3.

⁹ Foja 6.

¹⁰ Foja 10.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02921-2022-PA/TC
SULLANA
GUILLERMO ELOY CORNEJO ORTIZ

interpuso recurso de apelación, que se declaró infundado por Resolución 00054-2020-ONP/DPR/DL19990, de fecha 15 de enero de 2020¹¹.

19. Sobre el particular, este Tribunal Constitucional ha establecido como precedente de observancia obligatoria, conforme al artículo VI del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional, las reglas contenidas en el fundamento 24 de la sentencia dictada en el Expediente 02903-2023-PA/TC publicada en el diario oficial *El Peruano* el 10 de febrero de 2024. Al respecto, deja claro que

para los casos en que la ONP, al efectuar acciones de fiscalización posterior, detecte alguna irregularidad en una pensión ya otorgada. Estas reglas constituyen una reformulación del criterio jurisprudencial sostenido por este Tribunal hasta la fecha: **Regla 1** a) 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. **Regla 2** b) En cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10 del TUOLPAG, puede declararse de oficio la nulidad del acto administrativo de otorgamiento de la pensión. Para tal efecto, la ONP debe observar estrictamente el plazo de prescripción, el procedimiento y demás requisitos indicados en el artículo 213 del TUOLPAG. **Regla 3** c) Si el acto administrativo de otorgamiento de pensión se emitió como consecuencia de una infracción penal, que es denunciada por la ONP al Ministerio Público, la nulidad de oficio podrá ser declarada dentro del plazo de dos años “contado a partir de la notificación a la autoridad administrativa de la sentencia penal condenatoria firme” **Regla 4** d) En atención a esta reformulación del criterio jurisprudencial, el Tribunal Constitucional considera necesario otorgar a la ONP un plazo de ocho (8) meses, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, a fin de que, en caso corresponda, pueda declarar la nulidad de oficio de las pensiones actualmente suspendidas, siempre que esta nulidad se declare dentro del plazo previsto en el artículo 213.3 del TUOLPAG. En caso haya prescrito el plazo para declarar la nulidad de oficio del acto administrativo, la ONP deberá proceder a la restitución de la pensión, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 213.4 del TUOLPAG y de que la ONP denuncie, ante el Ministerio Público, los actos constitutivos de infracción penal, de ser el caso (el énfasis es nuestro).

¹¹ Foja 15.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02921-2022-PA/TC
SULLANA
GUILLERMO ELOY CORNEJO ORTIZ

20. En tal sentido, este Tribunal aprecia, en primer término, que, como se ha sustentado *supra*, la suspensión del pago de la pensión ordenada por la mencionada Resolución 00492-2019-ONP/DPR.IF/DL19990 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, lo cual contraviene lo determinado en la sentencia emitida en el Expediente 02903-2023-PA/TC.
21. En segundo lugar, la ONP dispuso esta suspensión casi catorce años después de hacer 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, lo cual quebranta lo dispuesto en la sentencia emitida en el Expediente 02903-2023-PA/TC. 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 eficacia, sus efectos y la forma en que estos se producen, expresamente prevista en el artículo 9 del TUOLPAG, según el cual “Todo acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda”.
22. Por lo expuesto, 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, se debe ordenar a la demandada que restituya la pensión de jubilación del demandante desde el momento de la suspensión; esto es, desde el mes de septiembre de 2019, 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. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02921-2022-PA/TC
SULLANA
GUILLERMO ELOY CORNEJO ORTIZ

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 y **nulas** la Resolución 00492-2019-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 18 de julio de 2019; la Resolución 00661-2019-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 17 de octubre de 2019, y la Resolución 00054-2020-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 15 de enero de 2020
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 septiembre 2019 (desde la fecha de la suspensión), más el pago de los intereses legales y los costos del proceso.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE
MORALES SARAVIA
DOMÍNGUEZ HARO**

PONENTE DOMÍNGUEZ HARO