



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 488/2024

EXP. N.º 03105-2022-PA/TC
LIMA
NICOLÁS NATIVIDAD MALLQUI
TORRES

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 12 días del mes de abril 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 Nicolás Natividad Mallqui Torres contra la resolución de fecha 5 de mayo de 2022¹, expedida por la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró fundada la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP)², con el objeto de que se declaren inaplicables las Resoluciones 940-2012-ONP/DPR/DL19990 y 31303-2012-ONP/DPR.SC/DL19990, de fechas 2 de febrero de 2012 y 13 de abril de 2012, respectivamente, y que, en consecuencia, se cumpla con restituir su pensión de invalidez conforme al Decreto Ley 19990, más las pensiones devengadas, los intereses legales y los costos procesales.

La emplazada contesta la demanda³ y manifiesta que el certificado médico presentado carece de legalidad, ya que el centro de salud que lo expide no se encuentra dentro de las dependencias facultadas para emitir certificados médicos de invalidez o de incapacidad conforme lo precisa el artículo 26 del Decreto Ley 19990 y no registra historia clínica que lo sustente.

Mediante Resolución 4, de fecha 12 de abril de 2021⁴, el Juzgado rechaza el escrito de contestación de demanda. La demandada alega que no

¹ Foja 588.

² Foja 25.

³ Foja 94.

⁴ Foja 109.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03105-2022-PA/TC
LIMA
NICOLÁS NATIVIDAD MALLQUI
TORRES

le fue posible contestar la demanda oportunamente, ni ejercer su derecho de defensa, por lo que devolvió la cédula de notificación del auto de admisión, devolución que fue declarada inoficiosa porque la emplazada fue notificada correctamente.

El Quinto Juzgado Constitucional de Lima, con fecha 12 de enero de 2022⁵, declaró fundada la demanda, por considerar que en el expediente administrativo no obran los documentos relativos a la investigación preliminar a que se refiere la resolución cuestionada y que la demandada no ha acreditado que los investigados hayan emitido el certificado médico que diagnostica la invalidez del demandante. Asimismo, el Juzgado añade que, pese a haber sido requerida, la ONP no ha cumplido con adjuntarlos. El Juzgado considera que el hecho de haberse abierto investigación preliminar no determina la responsabilidad penal de los investigados, puesto que en la etapa de investigación puede darse el sobreseimiento y en la etapa de juzgamiento podría comprobarse o no su inocencia.

La Sala Superior competente confirmó la apelada en el extremo de declarar fundada la demanda y nulas las resoluciones cuestionadas; la revocó respecto al extremo de ordenar a la ONP restituir la pensión de invalidez DL 19990 y, reformándola, ordenó a la entidad demandada emitir una nueva resolución administrativa debidamente motivada en la cual se pronuncie sobre el derecho pensionario reclamado⁶, debido a que la resolución cuestionada es insuficiente, genérica e imprecisa. Asimismo, considera que, en el expediente administrativo, no obra documentación alguna de la investigación preliminar llevada a cabo por la 23 Fiscalía Provincial Penal de Lima, a la cual se hace referencia en la Resolución 940-2012-ONP/DPR/DL19990 y que la demandada no ha cumplido con presentar la mencionada documentación pese al requerimiento realizado. La Sala añade que no hay una decisión definitiva respecto a la organización criminal que se encargaba de consignar diagnósticos falsos en certificados médicos de invalidez del Centro de Salud San Sebastián; además, no se precisa si entre en estos presuntos certificados médicos fraudulentos se encuentra el certificado del actor.

⁵ Foja 545.

⁶ Foja 588.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03105-2022-PA/TC
LIMA
NICOLÁS NATIVIDAD MALLQUI
TORRES

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. En el presente caso, la pretensión tiene por objeto la restitución de la pensión de invalidez que el demandante venía percibiendo, más el pago de los devengados, los intereses legales y los costos procesales.
2. De acuerdo con lo dispuesto por el fundamento 107 de la sentencia emitida en el Expediente 00050-2004-AI/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 recaída 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 debe efectuarse la evaluación en atención a lo antes citado.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03105-2022-PA/TC
LIMA
NICOLÁS NATIVIDAD MALLQUI
TORRES

protegidos en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139 de la Constitución⁷.

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).⁸
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.

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

⁷ sentencia recaída en el Expediente 05085-2006-PA/TC, fundamento 4.

⁸ sentencia recaída en el Expediente 03741-2004-AA/TC, fundamento 21.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03105-2022-PA/TC
LIMA
NICOLÁS NATIVIDAD MALLQUI
TORRES

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 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.

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. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03105-2022-PA/TC
LIMA
NICOLÁS NATIVIDAD MALLQUI
TORRES

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 N.º 834-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 19 de mayo de 2011⁹, que suspendió la pensión del demandante, expone que la suspensión se realiza de conformidad con el artículo 3 del Decreto Supremo 063-2007-EF, que establece que en todos los casos en que la ONP compruebe que existen indicios razonables de falsedad, adulteración o irregularidad en la documentación o información a través de la cual se ha reconocido derechos pensionarios, está facultada para suspender los efectos de los actos administrativos que los sustentan. Asimismo, sustenta la suspensión en el artículo 32.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo General - Ley N.º 27444, que establece lo siguiente: “[...] en caso de comprobar fraude 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 comunicar el hecho a la autoridad jerárquicamente superior si la hubiere, para que se declare la nulidad del acto administrativo sustentando en dicha declaración, información o documento [...]”. Según la Resolución 834-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990, en el proceso de verificación la ONP constata que el certificado médico en el que se sustenta la pensión de invalidez del actor fue expedido por un centro de salud que durante el periodo 2003-2008 no conformó, ni nombró ninguna Comisión Médica de Evaluación con facultades para emitir certificados médicos de invalidez; hecho que motivó que la 23 Fiscalía Provincial Penal de Lima realice una investigación preliminar en la que se identificó a una presunta organización criminal que se encargaba de obtener certificados médicos de invalidez del Centro de Salud San Sebastián con diagnósticos falsos.
12. Sobre el particular, este Tribunal Constitucional ha establecido como precedente de observancia obligatoria, en el fundamento 24, Regla 2 b), de la sentencia emitida en el Expediente 02903-2023-PA/TC, que “En

⁹ Foja 368.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03105-2022-PA/TC
LIMA
NICOLÁS NATIVIDAD MALLQUI
TORRES

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”.

13. En primer término, corresponde determinar si la Resolución 834-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990¹⁰, que declaró la suspensión de la pensión del demandante, fue emitida dentro del plazo por previsto en la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, para declarar la nulidad de oficio.
14. Se observa del cargo de notificación de la Resolución 051145-2005-ONP/DC/DL 19990 que ésta fue recibida por el demandante con fecha 2 de julio de 2005¹¹; mientras que la resolución que declaró la suspensión fue entregada al actor con fecha 2 de junio de 2011¹². Asimismo, mediante la Resolución 940-2012-ONP/DPR/DL 19990¹³, se declaró la nulidad de la Resolución 051145-2005-ONP/DC/DL 19990 y por Resolución 31303-2012-ONP/DPR.SC/DL 19990, de fecha 13 de abril de 2012¹⁴, la ONP dispuso que el demandante abone la suma de S/. 60,731.40 a su favor por concepto de pagos indebidos.
15. La ONP dispuso esta suspensión seis años después de haber dictado la resolución que otorgó la pensión. En otras palabras, 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 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

¹⁰ Foja 368.

¹¹ Foja 420.

¹² Foja 355.

¹³ Fojas 2.

¹⁴ Fojas 6.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03105-2022-PA/TC
LIMA
NICOLÁS NATIVIDAD MALLQUI
TORRES

forma en que estos se producen, expresamente prevista en el artículo 9 del TUOLPAG, que literalmente dice lo siguiente: “Todo acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda”.

16. En segundo lugar, la ONP dispuso la suspensión y posterior nulidad de la resolución que le otorgaba pensión, argumentando que para obtener la pensión de invalidez el actor presentó un certificado médico expedido por un centro de salud que durante el periodo 2003-2008 no conformó, ni nombró ninguna comisión médica de evaluación con facultades para emitir certificados médicos de invalidez y que ello fue materia de investigación preliminar en el proceso seguido ante la 23 Fiscalía Provincial Penal de Lima, en el que se identificó a una presunta organización criminal que se encargaba de obtener certificados médicos de invalidez del mencionado centro de salud (San Sebastián) con diagnósticos falsos. Sin embargo, en el expediente administrativo y el principal la demandada no aporta documentación que permita corroborar el contenido del pronunciamiento administrativo.
17. En orden a lo indicado, y siguiendo el criterio recaído en la sentencia emitida en el Expediente 00086-2011-PA/TC (fundamento 6), aplicable *mutatis mutandis* en el presente caso, resulta pertinente afirmar que

la distribución de la carga de la prueba comporta que la demandada demuestre que se ha configurado la causal de suspensión que le sirve de argumento para sostener su postura en esta litis. Tal exigencia probatoria, sin embargo, no ha sido satisfecha por la demandada, puesto que de los actuados se verifica que no presenta ningún documento que demuestre el hecho en el cual se sustente la suspensión referida; esto es, que el actor haya adulterado documentos para así poder obtener su pensión de jubilación minera.

18. Tal como se advierte, aun cuando pareciera que la emplazada ha motivado de manera concreta la resolución impugnada, concluye, sobre la base de los resultados de una investigación preliminar, que el certificado médico expedido al actor, a partir del cual se le otorgó la pensión de invalidez, ha sido materia de adulteración o falsificación; de esta manera ha vulnerado el derecho a la motivación de los actos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03105-2022-PA/TC
LIMA
NICOLÁS NATIVIDAD MALLQUI
TORRES

administrativos, puesto que no ha presentado los documentos en los cuales sustenta su decisión.

19. Por lo tanto, la resolución cuestionada resulta arbitraria, por cuanto se basa en afirmaciones que no han sido contrastadas documentalmente para decretar la suspensión de la pensión del actor, pues desde la suspensión de la pensión hasta la fecha no se ha acreditado la falsedad o adulteración de los documentos que sustentaron el otorgamiento de la pensión del demandante.
20. 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, se debe ordenar que la demandada restituya la pensión de invalidez del demandante desde el momento de su suspensión; esto es, el mes de julio de 2011, 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.
21. En lo que se refiere al pago de los costos procesales, corresponde que sean abonados conforme al artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional.
22. 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,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03105-2022-PA/TC
LIMA
NICOLÁS NATIVIDAD MALLQUI
TORRES

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda; en consecuencia, **NULAS** las Resoluciones 834-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 19 de mayo de 2011; 940-2012-ONP/DPR/DL19990, de 2 de febrero de 2012, y 31303-2012-ONP/DPR.SC/DL19990, de 13 de abril de 2012.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, **ORDENA** a la demandada restituir la pensión de invalidez del recurrente, desde el mes de julio de 2011, más el pago de los intereses legales y los costos del proceso.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH**

PONENTE DOMÍNGUEZ HARO