



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03212-2023-PA/TC  
SULLANA  
TERESA CONSUELO JUÁREZ  
DE SIERRA

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 28 días del mes de noviembre de 2024, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Hernández Chávez, Morales Saravia y Monteagudo Valdez, con su fundamento de voto que se agrega, pronuncia la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Teresa Consuelo Juárez de Sierra contra la resolución de foja 220, de fecha 23 de junio de 2023, expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Sullana, que declaró infundada la demanda de amparo de autos.

### ANTECEDENTES

La recurrente interpuso demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP)<sup>1</sup>, con el objeto que se restituya el pago de su pensión de jubilación mensual conforme al Decreto Ley 19990, la cual fue suspendida desde mayo de 2022.

La emplazada contestó la demanda<sup>2</sup> y manifestó que la ONP, en uso de sus facultades de fiscalización, declaró la suspensión de la pensión de jubilación de la demandante porque se comprobó que para obtener dicha pensión presentó documentos con indicios de adulteración o falsedad.

El Primer Juzgado Especializado en lo Civil de Sullana, con fecha 23 de diciembre de 2022<sup>3</sup>, declaró infundada la demanda por considerar que la suspensión de la pensión no es arbitraria por cuanto existen indicios razonables de falsedad en la documentación presentada para obtener la pensión de jubilación.

La Sala Superior competente confirmó la apelada por similar argumento.

### FUNDAMENTOS

#### Delimitación del petitorio

<sup>1</sup> Foja 20

<sup>2</sup> Foja 52

<sup>3</sup> Foja 168





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03212-2023-PA/TC  
SULLANA  
TERESA CONSUELO JUÁREZ  
DE SIERRA

1. En el presente caso, la pretensión tiene por objeto que se restituya la pensión de jubilación de la recurrente conforme al Decreto Ley 19990.
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 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 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 protegidos en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139 de la Constitución<sup>4</sup>.

5. También ha enfatizado el Tribunal Constitucional que 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

---

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03212-2023-PA/TC  
SULLANA  
TERESA CONSUELO JUÁREZ  
DE SIERRA

condicionamientos para que tales prerrogativas puedan ser ejercitadas en la práctica”.<sup>5</sup> (énfasis añadido)

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 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, 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 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.

---

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03212-2023-PA/TC  
SULLANA  
TERESA CONSUELO JUÁREZ  
DE SIERRA

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.

### **Análisis del caso concreto**

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 caso que, como resultado de una fiscalización posterior, se detecten irregularidades en el otorgamiento de la pensión. De esta forma, se establecieron las siguientes reglas:

#### **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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03212-2023-PA/TC  
SULLANA  
TERESA CONSUELO JUÁREZ  
DE SIERRA

de dos años “contado a partir de la notificación a la autoridad administrativa de la sentencia penal condenatoria firme”.<sup>6</sup>

11. La demandada, en la Resolución 6-2022-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 14 de marzo de 2022, que suspendió la pensión de la demandante, expone que tal suspensión se realiza de conformidad con el artículo 129 del Decreto Supremo 354-2020-EF, que prescribe lo siguiente:

Si la ONP comprueba que existe falsedad, adulteración y/o irregularidad en la documentación y/o información a través de la cual se ha reconocido derechos pensionarios, 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 34 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

12. En primer término, corresponde determinar si este decreto supremo invocado por la ONP es 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 354-2020-EF se reglamentan las normas legales que regulan el SNP creado por el Decreto Ley 19990, sus normas modificatorias y complementarias, y se unifican sus normas reglamentarias.
14. De ello se advierte que la facultad de la ONP de suspender una pensión de jubilación por actos de fiscalización posterior e inspección no está prevista en el mencionado Decreto Ley 19990, sino que está regulado autónoma o independientemente por un reglamento, el Decreto Supremo 354-2020-EF.
15. 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, los

<sup>6</sup> Sentencia recaída en el Expediente 02903-2023-PA/TC, fundamento 24.

<sup>7</sup> García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, Curso de Derecho Administrativo,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03212-2023-PA/TC  
SULLANA  
TERESA CONSUELO JUÁREZ  
DE SIERRA

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.

16. Desde esta perspectiva, el artículo 129 del Decreto Supremo 354-2020-EF, en virtud de la cual se suspendió la pensión del demandante, resulta 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. En tal sentido, 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 Colegiado 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<sup>8</sup>.

---

t. I, Madrid 1997, p. 202.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03212-2023-PA/TC  
SULLANA  
TERESA CONSUELO JUÁREZ  
DE SIERRA

17. En el presente caso, mediante la Resolución 89120-2006-ONP/DC/DL 19990, de fecha 13 de setiembre de 2006<sup>9</sup>, se resolvió otorgar a la recurrente pensión de jubilación adelantada al amparo del Decreto Ley 19990, por la suma de S/ 415.00, a partir del 5 de mayo de 2004.
18. De otro lado, **más de quince años después**, a través de la Resolución 6-2022-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 14 de marzo de 2022<sup>10</sup>, la demandada suspendió el pago de la pensión de jubilación de la recurrente, a partir de mayo de 2022, de conformidad con lo ordenado en el artículo 129 del Decreto Supremo 354-2020-EF.
19. 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.
20. En segundo lugar, la ONP dispuso esta suspensión (14 de marzo de 2022) más de quince años después de haber dictado la resolución que otorgó la pensión (13 de setiembre de 2006). Es decir, 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: “Todo acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda”.
21. Por lo glosado hasta acá, 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, debe ordenarse que la demandada restituya la pensión de jubilación de la actora desde el momento de su suspensión; esto es, el mes de mayo de 2022, más el pago de intereses legales, de conformidad con lo dispuesto

---

<sup>9</sup> Foja 4

<sup>10</sup> Foja 49 vuelta.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03212-2023-PA/TC  
SULLANA  
TERESA CONSUELO JUÁREZ  
DE SIERRA

en el considerando 20 del auto emitido en el Expediente 02214-2014-PA/TC, que constituye doctrina jurisprudencial.

22. En lo que se refiere al pago de los costos procesales, corresponde que sean abonados conforme al artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional.
23. Sin perjuicio de lo anterior, si la ONP considera que existen evidencias de que el otorgamiento de la pensión de la demandante fue como consecuencia de la comisión de una infracción penal, deberá comunicarlo al Ministerio Público, a fin de que proceda conforme a sus atribuciones. En caso 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 6-2022-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 14 de marzo de 2022.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, **ORDENA** que la demandada restituya la pensión de jubilación de la recurrente, desde el mes de mayo de 2022, más el pago de los intereses legales y los costos del proceso.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**HERNÁNDEZ CHÁVEZ**  
**MORALES SARAVIA**  
**MONTEAGUDO VALDEZ**

**PONENTE HERNÁNDEZ CHÁVEZ**





**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 03212-2023-PA/TC  
SULLANA  
TERESA CONSUELO JUÁREZ  
DE SIERRA

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO  
VALDEZ**

Emito el presente voto porque, si bien comparto lo finalmente decidido, considero necesario efectuar algunas consideraciones adicionales respecto de la posición que asumí en mi voto singular en el expediente 02903-2023-PA.

En aquella oportunidad señalé que, en relación con aquellos casos -como el presente- que se iniciaron antes de la variación jurisprudencial efectuada por el precedente adoptado en el Expediente 02903-2023-PA/TC, publicado el 09 de febrero de 2024, la ONP debía resolver definitivamente la situación de los pensionistas involucrados dentro del plazo de 8 meses contados desde la fecha de expedición de la referida sentencia, el cual ya se ha superado al momento de resolverse la presente controversia.

Así, puedo advertir que la entidad demandada no ha cumplido con resolver la situación de los pensionistas involucrados en los casos de suspensión dentro del plazo de 8 meses que precisé en mi voto singular, y prueba de ello es que la situación del recurrente de este proceso sigue siendo la misma, ya que aún sigue suspendida su pensión de jubilación.

En ese sentido, estimo, como lo hace la mayoría de mis colegas, que corresponde ordenar que la demandada restituya la pensión de jubilación de la parte demandante, más el pago de los intereses legales y los costos procesales.

**S.**

**MONTEAGUDO VALDEZ**