



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03594-2022-PA/TC
LIMA
SUCESIÓN PROCESAL DE
JESÚS MANUEL LÓPEZ
MUCHAYPIÑA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 14 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 intervenientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO



Recurso de agravio constitucional interpuesto por la Sucesión Procesal de don Jesús Manuel López Muchaypiña contra la sentencia de foja 341, de fecha 3 de diciembre de 2019, expedida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 22 de julio de 2013, don Jesús Manuel López Muchaypiña interpuso demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP)¹, con el objeto de que se declare inaplicable la Resolución 391-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 16 de marzo de 2011, mediante la cual se suspendió el pago de su pensión de jubilación que le fuera otorgada mediante Resolución 28433-2005-ONP/DC/DL 19990, de fecha 5 de abril de 2005, y que, como consecuencia, se ordene a la emplazada su restitución. Asimismo, solicita el pago de las pensiones devengadas, los intereses legales correspondientes y los costos procesales.

La emplazada contestó la demanda² y solicitó que sea declarada infundada, adujo que la pensión de jubilación del demandante fue suspendida por haberse encontrado indicios razonables de falsedad, adulteración y/o irregularidad en la documentación y/o información que sirvió de base para el otorgamiento de la pensión. Añade que la suspensión se enmarca en la facultad de la ONP de realizar acciones de fiscalización en relación con las pensiones a su cargo, para garantizar que éstas se otorguen conforme a ley y se evite un perjuicio al erario nacional.

¹ Foja 14

² Foja 42



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03594-2022-PA/TC
LIMA
SUCESIÓN PROCESAL DE
JESÚS MANUEL LÓPEZ
MUCHAYPIÑA

El Sexto Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante Resolución 14, de fecha 28 de marzo de 2018³, resolvió incorporar como sucesores procesales del demandante a doña Jesús Elena Cortez de López en calidad de cónyuge supérstite y a Julio Américo López Cortez, Marita Elvira López Cortez, Oscar Videlmo López Cortez, Wiliard Alfredo López Cortez, Evelyn Griselda López Cortez y Elsa Rosana López Cortez, y, mediante Resolución 17, de fecha 19 de noviembre de 2018⁴, declaró infundada la demanda, por considerar que la suspensión de la pensión de jubilación del demandante no es arbitraria, puesto que obedece a la existencia de indicios razonables de adulteración de la documentación que sustenta su derecho contenidos en un informe pericial grafotécnico que contiene hechos certeros.

La Sala Superior competente revocó la apelada y declaró improcedente la demanda por estimar que lo pretendido por el actor requiere de etapa probatoria para su dilucidación, por lo que debe acudir a la vía ordinaria.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. En el presente caso, la pretensión tiene por objeto la restitución de la pensión de jubilación de la parte demandante, 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 STC 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 STC 01417-2005-PA/TC.
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 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.

³ Foja 218

⁴ Foja 252



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03594-2022-PA/TC
LIMA
SUCESIÓN PROCESAL DE
JESÚS MANUEL LÓPEZ
MUCHAYPIÑA

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 Constitución⁵.

5. El Tribunal Constitucional ha enfatizado 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 condicionamientos para que tales prerrogativas puedan ser ejercitadas en la práctica”.⁶ (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.

⁵ Sentencia recaída en el Expediente 05085-2006-PA/TC, fundamento 4.

⁶ Sentencia recaída en el Expediente 03741-2004-AA/TC, fundamento 21.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03594-2022-PA/TC
LIMA
SUCESIÓN PROCESAL DE
JESÚS MANUEL LÓPEZ
MUCHAYPIÑA

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.

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 de que, como resultado de una



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03594-2022-PA/TC
LIMA
SUCESIÓN PROCESAL DE
JESÚS MANUEL LÓPEZ
MUCHAYPIÑA

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 de dos años “contado a partir de la notificación a la autoridad administrativa de la sentencia penal condenatoria firme”⁷.

11. La demandada, en la Resolución 391-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 16 de marzo de 2011⁸, que suspendió la pensión del demandante, expone que tal suspensión se realiza de conformidad con el artículo 3 del Decreto Supremo 063-2007-EF, que prescribía lo siguiente:

En todos los casos que la ONP compruebe que existen indicios razonables de 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.

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**

⁷ Sentencia recaída en el Expediente 02903-2023-PA/TC, fundamento 24.

⁸ Foja 10



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03594-2022-PA/TC
LIMA
SUCESIÓN PROCESAL DE
JESÚS MANUEL LÓPEZ
MUCHAYPIÑA

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

13. Mediante el precitado Decreto Supremo 063-2007-EF fue aprobado el Reglamento de la Ley 28991, Ley de Libre Desafiliación Informada, Pensiones Mínima y Complementaria, y Régimen Especial de Jubilación Anticipada. Cabe precisar que en esta ley no se hace referencia a la facultad de la ONP de suspender el pago de una pensión. Es decir, la facultad de la ONP de suspender una pensión no estaba prevista en la Ley 28991, sino que estaba regulada autónoma o independientemente por un reglamento, el Decreto Supremo 063-2007-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”⁹. Es decir, 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, el artículo 3 del Decreto Supremo 063-2007-EF, en virtud del cual se suspendió la pensión de don Jesús Manuel López Muchaypiña, 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 de la parte demandante, al facultar a la ONP a suspender su pago.
16. Al margen de que el precitado Decreto Supremo 063-2007-EF, luego de su derogación 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 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

⁹ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, Curso de Derecho Administrativo, t. I, Madrid 1997, p. 202.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03594-2022-PA/TC
LIMA
SUCESIÓN PROCESAL DE
JESÚS MANUEL LÓPEZ
MUCHAYPIÑA

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 ley¹⁰.

17. En el presente caso, mediante la Resolución 28433-2005-ONP/DC/DL 19990, de fecha 5 de abril de 2005¹¹, se resolvió otorgar a don Jesús Manuel López Muchaypiña pensión de jubilación al amparo del Decreto Ley 19990, a partir del 15 de octubre de 2003, por el importe de S/ 415.00.
18. Sin embargo, **casi seis años después**, a través de la Resolución 391-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 16 de marzo de 2011¹², la demandada suspendió el pago de la pensión de jubilación de don Jesús Manuel López Muchaypiña, a partir de mayo de 2011, de conformidad con lo ordenado en el artículo 3 del Decreto Supremo 063-2007-EF. Asimismo, mediante la Resolución 3103-2013-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 5 de julio de 2013¹³, se declaró la nulidad de la Resolución 28433-2005-ONP/DC/DL 19990.

¹⁰ Sentencia recaída en el Expediente 00001/00003-2003-AI/TC, fundamento 15.

¹¹ Foja 3

¹² Foja 10

¹³ Foja 71 vuelta



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03594-2022-PA/TC
LIMA
SUCESIÓN PROCESAL DE
JESÚS MANUEL LÓPEZ
MUCHAYPIÑA

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 el pago de pensiones, por lo que fue inconstitucional e ilegal.
20. En segundo lugar, la ONP dispuso esta suspensión (2011) casi 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 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 aquí, 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, debe ordenarse que la demandada restituya la pensión de jubilación de la parte demandante desde el momento de su suspensión; esto es, el mes de mayo de 2011, más el pago de los 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.
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 del 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03594-2022-PA/TC
LIMA
SUCESIÓN PROCESAL DE
JESÚS MANUEL LÓPEZ
MUCHAYPIÑA

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** las Resoluciones 391-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990 y 3103-2013-ONP/DPR/DL 19990, de fechas 16 de marzo de 2011 y 5 de julio de 2013, respectivamente.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, **ORDENA** que la demandada restituya la pensión de jubilación de la parte demandante, desde el mes de mayo de 2011, más el pago de los intereses legales y los costos procesales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ
MORALES SARAVIA
MONTEAGUDO VALDEZ

PONENTE HERNÁNDEZ CHÁVEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03594-2022-PA/TC
LIMA
SUCESIÓN PROCESAL DE
JESÚS MANUEL LÓPEZ
MUCHAYPIÑA

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 efecto, 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 aun sigue suspendida su pensión de jubilación en virtud de lo dispuesto en la Resolución 391-2011-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 16 de marzo de 2011.

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, desde el mes de mayo de 2011, más el pago de los intereses legales y los costos procesales.

S.

MONTEAGUDO VALDEZ