



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 495/2024

EXP. N.º 04396-2023-PA/TC
PIURA
MANUEL CLEOFÉ GÓMEZ
CRISANTO

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 don Manuel Cleofe Gómez Crisanto contra la sentencia de fecha 24 de julio de 2023¹, expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, que declaró infundada la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 27 de julio de 2021², el demandante interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional, solicitando que se declare inaplicable la Resolución 11156-2014-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 23 de setiembre de 2014, y en consecuencia, se ordene la restitución en su validez y eficacia legal de la Resolución 48480-2006-ONP/DC/DL 19990, de fecha 11 de mayo de 2006. Asimismo, solicita el pago de los devengados dejados de percibir y los intereses legales correspondientes.

La Oficina de Normalización Previsional (ONP) contesta la demanda³ señalando que mediante el Informe de Fiscalización NSP 7909026, se ha determinado que la pensión de jubilación ha sido indebidamente otorgada, toda vez que se comprobó la existencia de irregularidad de la documentación que obra en el expediente administrativo, de conformidad con los informes grafotécnicos 504-2012-DSO.SI/ONP, de fecha 19 de marzo de 2012, 867-2006-GO.CD/ONP, de fecha 20 de julio de 2006, y 461-2006-GO.CD/ONP, de fecha 23 de marzo de 2006. Añade que, el demandante no ha presentado nueva pericia que desvirtúe las conclusiones efectuadas con respecto a la existencia de falsedad de la información y/o de los documentos atribuidos a sus ex empleadores.

¹ Fojas 213

² Fojas 8

³ Fojas 91



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04396-2023-PA/TC
PIURA
MANUEL CLEOFÉ GÓMEZ
CRISANTO

El Cuarto Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, mediante Resolución 6, de fecha 29 de octubre de 2021⁴, declaró infundada la demanda, por considerar que el actor no ha logrado desvirtuar los fundamentos que motivaron la nulidad de la resolución que le otorgara pensión de jubilación, esto es, la falta de autenticidad y veracidad de los documentos que respaldaron su solicitud y otorgamiento de pensión de jubilación. Agrega que, el accionante no ha probado en forma fehaciente e indubitable haber realizado aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones por 20 años, y por tanto, que tenga derecho a gozar una pensión de jubilación.

La Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, a través de la Resolución 13, de fecha 24 de julio de 2023, confirmó la apelada, por similar argumento. Asimismo, añade que la resolución administrativa cuestionada se encuentra debidamente fundamentada.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El demandante pretende que se que se restituya la vigencia de la Resolución 48480-2006-ONP/DC/DL 19990, de fecha 11 de mayo de 2006, y como consecuencia, su pensión de jubilación conforme al Decreto Ley 19990. Asimismo, solicita 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 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 legal y debidamente sustentadas, a efectos de evitar intervenciones arbitrarias en este derecho.

⁴ Fojas 130



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04396-2023-PA/TC
PIURA
MANUEL CLEOFÉ GÓMEZ
CRISANTO

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. 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)⁶.
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 04396-2023-PA/TC
PIURA
MANUEL CLEOFÉ GÓMEZ
CRISANTO

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 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. El Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en el Expediente 02903-2023-PA/TC, publicada el 9 de febrero de 2024 en el portal web institucional, que constituye precedente, ha precisado en el fundamento 24, las reglas para los casos en que la ONP, al efectuar acciones de fiscalización posterior, detecte alguna irregularidad en una pensión ya otorgada.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04396-2023-PA/TC
PIURA
MANUEL CLEOFÉ GÓMEZ
CRISANTO

11. La demandada, en la Resolución 0667-2012-ONP/DSO.SI/DL 19990, del 6 de julio de 2012⁷, que suspendió la pensión del demandante, expone 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 General.⁸

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 fue aprobado 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.**
15. Es decir, 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.

⁷ Fojas 45

⁸Este 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 04396-2023-PA/TC
PIURA
MANUEL CLEOFÉ GÓMEZ
CRISANTO

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”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.
17. 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.
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 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 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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04396-2023-PA/TC
PIURA
MANUEL CLEOFÉ GÓMEZ
CRISANTO

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

19. En el presente caso, mediante la Resolución 48480-2006-ONP/DC/DL 19990, de fecha 11 de mayo de 2006¹¹, se otorgó al demandante pensión de jubilación del régimen del Decreto Ley 19990, a partir del 9 de abril de 2006.
20. De otro lado, **casi seis años después**, mediante la Resolución 667-2012-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 6 de julio de 2012¹², la demandada suspendió el pago de la pensión de jubilación del accionante, a partir de agosto de 2012, de conformidad con el Decreto Supremo 092-2012-EF. Asimismo, de autos, se aprecia que mediante la Resolución 11156-2014-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 23 de setiembre de 2014¹³, se declaró la nulidad de la Resolución 48480-2006-ONP/DC/DL 19990; y por Resolución 102692-2014-ONP/DPR.GD/DL 19990, de fecha 9 de octubre de 2014¹⁴, denegó al demandante la pensión de jubilación del Decreto Ley 19990 solicitada.
21. Este Tribunal aprecia, en primer término, que, como se ha sustentado supra, la suspensión del pago de la pensión ordenada por la mencionada Resolución 667-2012-ONP/DSO.SI/DL 19990, 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. En segundo lugar, la ONP dispuso esta suspensión casi seis años después de hacer dictado la resolución que otorgó la pensión. 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.

¹⁰ Sentencia recaída en el Expediente 00001/0003-2003-AI/TC, fundamento 15.

¹¹ Fojas 43

¹² Fojas 45

¹³ Fojas 48

¹⁴ Fojas 52



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04396-2023-PA/TC
PIURA
MANUEL CLEOFÉ GÓMEZ
CRISANTO

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.

23. Por lo hasta acá glosado, la ONP ha vulnerado el derecho al debido proceso o debido procedimiento administrativo del actor, de modo que, reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, debe ordenarse que la demandada restituya la pensión de jubilación del demandante desde el momento de su suspensión; esto es, el mes de agosto de 2012¹⁵, más el pago de intereses legales.
24. En lo que se refiere al pago de los costos procesales, corresponde que sean abonados conforme al artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional.
25. 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 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,

¹⁵ Resolución 667-2012-ONP/DSO.SI/DL 19990, de fecha 6 de julio de 2012, fojas 45



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04396-2023-PA/TC
PIURA
MANUEL CLEOFÉ GÓMEZ
CRISANTO

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda; en consecuencia, **NULA** la Resolución 11156-2014-ONP/DPR/DL 19990, de fecha 23 de setiembre de 2014.
2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, **ORDENA** que la demandada restituya la pensión de jubilación del demandante, desde el mes de agosto de 2012, más el pago de los intereses legales y costos del proceso.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH**

PONENTE OCHOA CARDICH