Firmado digitalmente por:
OTAROLA SANTILLANA Janet
Pilar FAU 20217267618 soft
Motivo: Doy fe
Fecha: 30/04/2025 13:04:05-0500

Firmado digitalmente por:
PACHECO ZERGA LUZ IMELDA
FIR 02860240 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 29/04/2025 18:15:34-0500

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00051-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
GREGORIO URBANO REYES LUYO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 4 días del mes de abril de 2025, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Pacheco Zerga, Hernández Chávez y Monteagudo Valdez con su fundamento de voto que se agrega, emite la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Gregorio Urbano Reyes Luyo contra la resolución de foja 128, de fecha 7 de julio de 2022, expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, que declaró infundada la demanda de amparo.

ANTECEDENTES

El recurrente interpuso demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) con la finalidad de que se declare inaplicable la Resolución 5245-2020-ONP/DPR.GD/DL 19990, de fecha 6 de febrero de 2020, y que se restituya la pensión de jubilación que venía percibiendo conforme al Decreto Ley 19990, con el abono de los costos y las costas del proceso.

La emplazada contestó la demanda y manifestó que se suspende la pensión de jubilación del demandante porque se tomó conocimiento de que estaba afiliado al Sistema Privado de Pensiones (SPP), no acreditándose a la fecha que se haya declarado la nulidad de dicha afiliación o que se haya iniciado el trámite de la libre desafiliación informada, por lo que no está comprendido dentro del régimen del Decreto Ley 19990.

El Sexto Juzgado Especializado en lo Civil de Trujillo, con fecha 17 de febrero de 2020 [1], declaró infundada la demanda por considerar que la suspensión de la pensión de jubilación del actor se fundamenta en que se encuentra afiliado al SPP y, por lo tanto, no le corresponde la pensión de jubilación del Decreto Ley 19990, ya que su afiliación al SPP se produjo con anterioridad al otorgamiento de la pensión de jubilación en el Sistema Nacional de Pensiones (SNP).

[1] Foja 104

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital del Tribunal Constitucional. La verificación puede ser efectuada a partir de la fecha de publicación web de la presente resolución. Base legal: Decreto Legislativo N.° 1412, Decreto Supremo N.° 029-2021-PCM y la Directiva N.° 002-2021-PCM/SGTD.
URL: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/00051-2023-AA.pdf

Firmado digitalmente por:
HERNANDEZ CHAVEZ PEDRO
ALFREDO FIR 09618150 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 28/04/2025 09:20:31-0500

Firmado digitalmente por:
MONTEAGUDO VALDEZ Manuel
FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 30/04/2025 11:43:37-0500

La Sala Superior competente confirmó la apelada por similar argumento.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El recurrente solicita que se restituya la pensión de jubilación que venía percibiendo conforme al Decreto Ley 19990, con el abono de los costos y costas del proceso.

2. Conforme a lo dispuesto en 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 fundamental a la pensión, el cual encuentra protección en el amparo según 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, debe concluirse que aquellas 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.

Consideraciones del Tribunal Constitucional

Sobre el derecho al debido proceso en sede administrativa

4. El Tribunal Constitucional 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[2].

5. 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".[3] (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.

---

[2] Sentencia recaída en el Expediente 05085-2006-PA/TC, fundamento 4.
[3] Sentencia recaída en el Expediente 03741-2004-AA/TC, fundamento 21.

8. Cabe precisar que, a tenor del artículo 3.14 de la Ley 28532, 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 de que 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, se 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 del debido procedimiento administrativo. Sin esta autorización legal, la ONP no puede suspender el pago de la pensión.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00051-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
GREGORIO URBANO REYES LUYO

Análisis del caso concreto

11. Del Informe de Fiscalización, de fecha 19 de julio de 2019[4], se observa que mediante la Resolución 22780-2001-ONP/DC/DL 19990, de fecha 13 de diciembre de 2001, se otorgó a favor del demandante pensión de jubilación de conformidad con el Decreto Ley 19990, por la suma de S/ 250.00, a partir del 25 de mayo de 2001, la cual se actualizó en la suma de S/ 300.00.

12. Asimismo, en el referido informe se indica que mediante la Resolución 1283-2018-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 21 de noviembre de 2018, la demandada suspendió el pago de la pensión de jubilación del recurrente, en uso de las atribuciones conferidas por la Segunda Disposición Final del Decreto Supremo 092-2012-EF, al haberse comprobado que tiene actualmente la condición de afiliado activo al Sistema Privado de Pensiones, esto es, con registro en la AFP Prima, a partir del 7 de noviembre de 1995, con Código de Afiliado 432931GRLEO9; y que no se encuentra acreditado a la fecha que se haya declarado la nulidad de dicha afiliación o se haya iniciado el trámite de la libre desafiliación informada, por lo que no estaría comprendido dentro del régimen del Decreto Ley 19990.

13. 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 Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General[5].

14. En primer término, el Tribunal Constitucional debe determinar si este decreto supremo invocado por la ONP era suficiente para sustentar

[4] Foja 21
[5] 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.

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".

15. Mediante el precitado Decreto Supremo 092-2012-EF fue aprobado el Reglamento de la Ley 29711, 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.

16. 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.

17. 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.

18. 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". [6] 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.

19. 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.

20. Al margen de que el precitado Decreto Supremo 092-2012-EF, luego de su derogación en 2020, haya sido reemplazado por otra norma del igual rango, donde igualmente se faculte a la ONP a la suspensión del pago de

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

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. Se ha diferenciado en el 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.[7]

21. En el presente caso, del Informe de Fiscalización, de fecha 19 de julio de 2019[8], se observa que mediante la Resolución 22780-2001-ONP/DC/DL 19990, de fecha 13 de diciembre de 2001, se otorgó a favor del demandante pensión de jubilación de conformidad con el Decreto Ley 19990, por la suma de S/ 250.00, a partir del 25 de mayo de 2001, la cual se actualizó en la suma de S/ 300.00.

[7] Sentencia recaída en el Expediente 00001/0003-2003-AI/TC, fundamento 15.
[8] Foja 21

22. De otro lado, **casi diecisiete años después**, según se advierte del referido informe, que mediante la Resolución 1283-2018-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 21 de noviembre de 2018, la demandada suspendió el pago de la pensión de jubilación del recurrente, en uso de las atribuciones conferidas por la Segunda Disposición Final del Decreto Supremo 092-2012-EF, al haberse comprobado en dicha fecha que tiene la condición de afiliado activo al Sistema Privado de Pensiones, esto es, con registro en la AFP Prima, a partir del 7 de noviembre de 1995, con Código de Afiliado 432931GRLEO9; y que no se encuentra acreditado a la fecha que se haya declarado la nulidad de dicha afiliación o se haya iniciado el trámite de la libre desafiliación informada, por lo que no estaría comprendido dentro del régimen del Decreto Ley 19990.

23. La Sala Primera del Tribunal Constitucional 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.

24. En segundo lugar, la ONP dispuso esta suspensión casi diecisiete años después de haber 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 este 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”.

25. Por lo glosado hasta acá, 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 del

demandante desde el momento de su suspensión; esto es, el mes de noviembre de 2018, 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.

26. En lo que se refiere al pago de los costos procesales, corresponde que sean abonados conforme al artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

27. Sin perjuicio de lo expuesto, 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 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,

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda; en consecuencia, **NULA** la Resolución 5245-2020-ONP/DPR.GD/DL 19990, de fecha 6 de febrero de 2020.

2. Reponiendo las cosas al estado anterior a la vulneración, **ORDENAR** que la demandada restituya la pensión de jubilación de la recurrente, desde el mes de noviembre de 2018, más el pago de los intereses legales y los costos del proceso.

Publíquese y notifíquese.

SS.

PACHECO ZERGA
HERNÁNDEZ CHÁVEZ
MONTEAGUDO VALDEZ

PONENTE PACHECO ZERGA

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00051-2023-PA/TC
LA LIBERTAD
GREGORIO URBANO REYES LUYO

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 5245-2018-ONP/DPR.GD/DL 19990, de fecha 6 de febrero de 2020.

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 noviembre de 2018, más el pago de los intereses legales y los costos procesales.

S.

MONTEAGUDO VALDEZ