



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Pleno. Sentencia 23/2024

EXP. N.º 02903-2023-PA/TC
LIMA
ERASMO LUCIO CABEZAS
CARPIO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 30 días del mes de enero de 2024, en sesión de Pleno Jurisdiccional, los magistrados Morales Saravia (presidente), Pacheco Zerga (vicepresidenta), Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro, Ochoa Cardich y Hernández Chávez han emitido la presente sentencia. El magistrado Monteagudo Valdez emitió un voto singular que se agrega. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Erasmo Lucio Cabezas Carpio contra la sentencia de fojas 304, de fecha 13 de junio de 2023, expedida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 16 de julio de 2014, el recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP)¹. Solicita que se declaren inaplicables la Resolución 146-2014-ONP/DPR.IF/DL 19990, del 5 de marzo de 2014, que suspendió su pensión de jubilación, y la Resolución 320-2014-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 27 de mayo de 2014, que declaró improcedente su recurso de reconsideración. Por consiguiente, pide que se le restituya su pensión de jubilación, con el pago de las pensiones devengadas, los intereses legales y los costos procesales.

Manifiesta que mediante la Resolución 10671-2002-ONP/DC/DL 19990, de fecha 25 de marzo de 2002², se le otorgó pensión de jubilación del régimen del Decreto Ley 19990 a partir del 31 de diciembre de 1992. Señala que su pensión fue suspendida por la emplazada mediante la Resolución 146-2014-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 5 de marzo de

¹ Fojas 8.

² Fojas 2.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02903-2023-PA/TC
LIMA
ERASMO LUCIO CABEZAS
CARPIO

2014³, pese a que habían vencido los plazos de caducidad y prescripción previstos en el inciso 1 del artículo 2001 del Código Civil. Agrega que mediante la Resolución 320-2014-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 27 de mayo de 2014⁴, se declaró improcedente su recurso de reconsideración. Afirma que la emplazada ha vulnerado sus derechos constitucionales a la pensión, de defensa y al debido proceso, ya que la supuesta fiscalización no motivó cuáles fueron los indicios o evidencias que sustentan la decisión y tampoco se puso en su conocimiento el inicio de ese procedimiento administrativo.

La Oficina de Normalización Previsional (ONP) contesta la demanda⁵ y alega que debe declararse improcedente, pues no vulneró el derecho a la seguridad social del actor. Indica que se suspendió el pago de su pensión al comprobar que los documentos que presentó para acreditar el mínimo de aportaciones tienen indicios de falsedad. Acota que la resolución que le otorgó la pensión de jubilación no ha sido anulada, pues solo se suspendió el pago hasta que se acredite fehacientemente la veracidad de los documentos que presentó. Afirma que el artículo IV del Título Preliminar de la Ley 27444 establece como principio el privilegio de controles posteriores. Asimismo, que el artículo 3 del Decreto Supremo 063-2007-EF y el artículo 7 del Decreto Supremo 096-2007-PCM, facultan a la Administración suspender los efectos de los actos administrativos y realizar procesos de verificación posterior. Sostiene, además, que el caso versa sobre la veracidad de la documentación presentada por el demandante, cuestión que no está referida a la restitución del contenido esencial del derecho a la pensión, por lo que no debe ser materia de un proceso de amparo. Finalmente, aduce que el actor no ha desacreditado la manifestación de uno de los accionistas de la Empresa Minera San Nonato S.A. respecto a la fecha en que esta empresa estuvo en funciones.

El Segundo Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 11, de fecha 29 de abril de 2022⁶, declara fundada la demanda por considerar que, cuando la causa de suspensión del pago de la pensión esté referida a

³ Fojas 3.

⁴ Fojas 5.

⁵ Fojas 69.

⁶ Fojas 224.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02903-2023-PA/TC
LIMA
ERASMO LUCIO CABEZAS
CARPIO

documentos que sustentan aportes al Sistema Nacional de Pensiones, la Administración tiene que respetar las normas que regulan el procedimiento. Arguye que estas normas son el artículo 32, numeral 3, de la Ley 27444, que dispone que en caso de comprobarse fraude o falsedad en la declaración, información o documentación, la entidad deberá iniciar el trámite para declarar la nulidad y establecer las responsabilidades correspondientes; el artículo 3, numeral 14, de la Ley 28532, en virtud del cual la ONP tiene como obligación efectuar acciones de fiscalización para garantizar que los derechos pensionarios sean otorgados conforme a ley; y el artículo 32, numeral 1, de la Ley 27444, que obliga a la entidad iniciar la fiscalización posterior para verificar de oficio, mediante el sistema de muestreo, la autenticidad de las declaraciones, de los documentos, entre otros. Por consiguiente, enfatiza que, ante la existencia de indicios razonables, la ONP, dentro del proceso administrativo, debió otorgar al actor el plazo necesario para que pueda defenderse y presentar los medios de prueba para acreditar los aportes. Sin embargo, las resoluciones cuestionadas son manifiestamente arbitrarias, por haber declarado la suspensión de la pensión sin sustento alguno, pues se omite precisar si los documentos fueron verificados y si las observaciones fueron notificadas al ahora demandante para que pueda ejercer su derecho de defensa. Asimismo, advierte que la ONP ha inobservado la Ley 28110, que le prohíbe efectuar retenciones, descuentos, recortes u otras medidas similares después de transcurrido un año contado desde el otorgamiento del derecho, ya que la resolución administrativa que suspende el pago de la pensión de jubilación del demandante fue expedida aproximadamente doce años después de emitida la resolución que le otorgó la pensión. Por tanto, concluye que se vulneró su derecho a la seguridad social.

La Sala Superior revisora revoca la resolución apelada y la declara improcedente. A su juicio, en el procedimiento administrativo ante la ONP, la resolución que declaró improcedente el recurso de reconsideración del demandante está debidamente sustentada en la información que obra en el expediente. En efecto, sostiene que se comprobó que no existe vínculo laboral registrado entre el recurrente y la Empresa Minera San Nonato S.A., lo cual se corrobora con la falta de registro de la empresa en canales oficiales, así como con las irregularidades que existen entre las fechas indicadas por el actor y por el ex contador de la empresa. Al respecto, advierte que el periodo laboral declarado por el actor ante la ONP sería irregular, pues este no pudo haber



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02903-2023-PA/TC
LIMA
ERASMO LUCIO CABEZAS
CARPIO

cesado en sus labores en la Empresa Minera San Nonato S.A. en el año 1996, ya que el excontador manifiesta que esta empresa cesó sus actividades en el año 1991.

Por tanto, la Sala concluye que la suspensión de la pensión del recurrente se sustentó en que no se acreditaron las aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones, debido a que no se logró ubicar a la mencionada empresa en el domicilio proporcionado por el demandante. También, porque esta empresa solo estuvo activa hasta el año 1991 y, con posterioridad al cierre de sus actividades, no se comprobó que declaró trabajadores o que realizó aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones. Concluye que, al ser inexistente el vínculo laboral del demandante, la suspensión del pago resulta un acto razonable, motivo por el cual la ONP no vulneró los derechos invocados en la demanda.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El demandante pretende que se declaren inaplicables la Resolución 146-2014-ONP/DPR.IF/DL 19990, del 5 de marzo de 2014, que suspendió su pensión de jubilación, y la Resolución 320-2014-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 27 de mayo de 2014, que declaró improcedente su recurso de reconsideración; y que, por consiguiente, se le restituya su pensión de jubilación, con 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02903-2023-PA/TC
LIMA
ERASMO LUCIO CABEZAS
CARPIO

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.

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 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,

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 02903-2023-PA/TC
LIMA
ERASMO LUCIO CABEZAS
CARPIO

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, 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02903-2023-PA/TC
LIMA
ERASMO LUCIO CABEZAS
CARPIO

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. La demandada, en la Resolución 146-2014-ONP/DPR.IF/DL 19990, del 5 de marzo de 2014, que suspendió la pensión del demandante, expone que tal suspensión se realiza de conformidad con la Segunda Disposición Final del Decreto Supremo 092-2012-EF9, 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 General¹⁰.

11. 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”.
12. 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

⁹ Cfr. fojas 3.

¹⁰ 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02903-2023-PA/TC
LIMA
ERASMO LUCIO CABEZAS
CARPIO

Transitoria y Final de la Ley 28991, sobre protección de aportes en el Sistema Nacional de Pensiones.

13. 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.**
14. 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.
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”¹¹. 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.
16. 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.
17. 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 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

¹¹ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, Madrid 1997, p. 202.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02903-2023-PA/TC
LIMA
ERASMO LUCIO CABEZAS
CARPIO

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 ley¹².

18. En el presente caso, mediante la Resolución 10671-2002-ONP/DC/DL 19990, de fecha 25 de marzo de 2002¹³, se otorgó al demandante pensión de jubilación del régimen del Decreto Ley 19990, a partir del 31 de diciembre de 1992.
19. **Casi doce años después**, mediante la Resolución 146-2014-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 5 de marzo de 2014¹⁴, fue suspendido el pago de dicha pensión. Contra esta resolución, el demandante planteó recurso de reconsideración, que fue declarado

¹² Sentencia recaída en el Expediente 00001/0003-2003-AI/TC, fundamento 15.

¹³ Fojas 2.

¹⁴ Fojas 3.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02903-2023-PA/TC
LIMA
ERASMO LUCIO CABEZAS
CARPIO

improcedente por Resolución 320-2014-ONP/DPR.IF/DL 19990¹⁵, de fecha 27 de mayo de 2014.

20. Este Tribunal aprecia, en primer término, que, como se ha sustentado *supra*, la suspensión del pago de la pensión ordenada por la mencionada Resolución 146-2014-ONP/DPR.IF/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.
21. En segundo lugar, la ONP dispuso esta suspensión casi doce 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. 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.

22. 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, debe ordenarse que la demandada restituya la pensión de jubilación del demandante desde el momento de su suspensión; esto es, el mes de abril de 2014¹⁶, más el pago de intereses legales.

¹⁵ Fojas 5.

¹⁶ Cfr. Resolución 146-2014-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 5 de marzo de 2014, a fojas 3.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02903-2023-PA/TC
LIMA
ERASMO LUCIO CABEZAS
CARPIO

23. 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.

Sobre la acción a tomar como resultado de una fiscalización posterior donde se detecten irregularidades en el otorgamiento de la pensión

24. El Tribunal Constitucional considera necesario establecer las siguientes reglas para los casos en que la ONP, al efectuar acciones de fiscalización posterior, detecte alguna irregularidad en una pensión ya otorgada. Estas reglas constituyen una reformulación del criterio jurisprudencial sostenido por este Tribunal hasta la fecha:

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02903-2023-PA/TC
LIMA
ERASMO LUCIO CABEZAS
CARPIO

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”¹⁷.

Regla 4

- d) En atención a esta reformulación del criterio jurisprudencial, el Tribunal Constitucional considera necesario otorgar a la ONP un plazo de ocho (8) meses, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, a fin de que, en caso corresponda, pueda declarar la nulidad de oficio de las pensiones actualmente suspendidas, siempre que esta nulidad se declare dentro del plazo previsto en el artículo 213.3 del TUOLPAG. En caso haya prescrito el plazo para declarar la nulidad de oficio del acto administrativo, la ONP deberá proceder a la restitución de la pensión, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 213.4 del TUOLPAG y de que la ONP denuncie, ante el Ministerio Público, los actos constitutivos de infracción penal, de ser el caso.
25. El derecho al debido proceso o, concretamente, al debido procedimiento administrativo, el principio de seguridad jurídica y el sometimiento a las normas que regulan la actuación de la Administración pública, exigen que la ONP, al igual que las demás entidades administrativas, respete los plazos de prescripción establecidos en la ley para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos.
26. Indudablemente, el cobro de una pensión fraudulentamente obtenida, de confirmarse el ilícito penal, ocasionaría un grave daño al erario nacional y al derecho de los demás pensionistas, lo que pone de manifiesto la necesidad de que la ONP agilice su trabajo de fiscalización posterior, a fin de evitar estas situaciones. Su obligación en estos casos es poner en conocimiento del Ministerio Público los hechos, a fin de que interponga la acción penal correspondiente.

¹⁷ Artículo 213.3 del TUOLPAG.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02903-2023-PA/TC
LIMA
ERASMO LUCIO CABEZAS
CARPIO

27. En caso de que la ONP considere que los plazos establecidos en el artículo 213 del TUOLPAG, para declarar la nulidad del acto administrativo, sea en sede administrativa o judicial, son insuficientes para realizar la fiscalización posterior que le corresponde, debe poner los medios necesarios, ante los respectivos poderes públicos, para solucionar esta deficiencia, que podría obedecer a insuficiencia de personal o de medios económicos o técnicos.
28. En tal sentido, este Tribunal considera necesario exhortar al Congreso de la República y al Poder Ejecutivo para que, dentro de sus competencias, proporcionen los medios que permitan a la ONP realizar su labor de fiscalización posterior, dentro del plazo de prescripción, para declarar la nulidad de oficio del acto administrativo, de acuerdo con el marco normativo establecido en el 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** la Resolución 146-2014-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 5 de marzo de 2014, y la Resolución 320-2014-ONP/DPR.IF/DL 19990, de fecha 27 de mayo 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 abril de 2014, más el pago de los intereses legales y costos del proceso.
3. Establecer como **PRECEDENTE VINCULANTE**, conforme al artículo VI del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional, las reglas contenidas en el fundamento 24 de la presente sentencia.
4. **OTORGAR** a la ONP un plazo de ocho (8) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, a fin de que, en caso



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02903-2023-PA/TC
LIMA
ERASMO LUCIO CABEZAS
CARPIO

corresponda, pueda declarar la nulidad de oficio de las pensiones actualmente suspendidas, siempre que esta nulidad se declare dentro del plazo previsto en el artículo 213.3 del TUOLPAG. En caso haya prescrito el plazo para declarar la nulidad de oficio del acto administrativo, la ONP deberá proceder a la restitución de la pensión, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 213.4 del TUOLPAG y de que la ONP denuncie, ante al Ministerio Público, los actos constitutivos de infracción penal, de ser el caso.

5. **EXHORTAR** al Congreso de la República y al Poder Ejecutivo para que, dentro de sus competencias, proporcionen los medios que permitan a la ONP realizar su labor de fiscalización posterior dentro del plazo de prescripción para declarar la nulidad de oficio del acto administrativo, de acuerdo con el marco normativo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (Decreto Supremo 004-2019-JUS).

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MORALES SARAVIA
PACHECO ZERGA
GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**

PONENTE PACHECO ZERGA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02903-2023-PA/TC
LIMA
ERASMO LUCIO CABEZAS
CARPIO

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

Si bien coincido con mis colegas en que el precedente vinculante establecido persigue una finalidad constitucional, esta es, promover la realización de acciones efectivas desplegadas de conformidad con lo establecido por el ordenamiento jurídico peruano y el respeto que los derechos fundamentales demanda, a fin de anular pensiones ilegalmente obtenidas (primera disposición final y transitoria de la Constitución); lo cierto es que discrepo con su aplicación inmediata.

Se ha dispuesto como una de las reglas precedente que dentro de un plazo de 8 meses, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, la Oficina de Normalización Previsional (ONP) declare la nulidad de oficio de las pensiones actualmente suspendidas, siempre que esta nulidad se declare dentro del plazo previsto en el artículo 213.3 del TUOLPAG; y que, en caso haya prescrito el plazo para declarar tal nulidad del acto administrativo, se proceda a la restitución de la pensión. Esta regla, a pesar de que otorga a la ONP un plazo de acción, en la práctica, no solo supone la inmediata aplicación del precedente; sino también que, en algunos casos, la ONP quedaría impedida de concluir su labor de fiscalización posterior –ya sea para confirmar o para descartar fraude en el acceso a la prestación pensionaria– y, además, tendría que restituir pensiones, a pesar de la existencia de indicios razonables de ilegalidad en torno a su acceso.

Como se conoce, la jurisprudencia constitucional en materia previsional ha convalidado la facultad de la ONP para efectuar acciones de fiscalización posterior con el objeto de garantizar el otorgamiento de pensiones conforme a ley, y, en tal sentido, ha considerado que la suspensión del pago de las pensiones obtenidas fraudulentamente como medida administrativa evitaba poner en riesgo el equilibrio económico del Sistema Nacional de Pensiones, así como el incumplimiento del deber estatal de velar por la intangibilidad de los fondos de la seguridad social (artículo 12 de la Constitución)¹. Este deber constitucional es, pues, la razón superior que finalmente ha venido justificando la jurisprudencia del

¹ Cfr. sentencias recaídas en los Expedientes 03231-2011-PA/TC, 01392-2013-PA/TC, 00054-2014-PA/TC, 01476-2022-PA/TC, 01526-2022-PA/TC, entre otras.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02903-2023-PA/TC
LIMA
ERASMO LUCIO CABEZAS
CARPIO

Tribunal, así como también es la razón que explica el precedente que hoy se establece.

Por ello, considero necesario que la eficacia del precedente sea diferida y resulte aplicable a los nuevos procedimientos de fiscalización posterior iniciados por la ONP después de la expedición de la presente sentencia, con el objeto de que esta entidad no se desvincule de los mandatos contenidos en los citados artículo 12 y primera disposición final y transitoria de la Constitución. Siendo que, en lo que corresponde a los procedimientos de fiscalización en curso, la ONP deberá resolver definitivamente la situación previsional de los pensionistas involucrados dentro del plazo de 8 meses antes señalado, toda vez que en ese término entrará en vigencia el precedente.

Finalmente, en la causa bajo análisis, considero que la demanda de amparo presentada debe ser declarada INFUNDADA, toda vez que la decisión de la entidad emplazada ha sido adoptada en ejercicio de sus facultades fiscalizadoras y con el objeto de garantizar el otorgamiento de pensiones conforme a ley. No obstante, se exhorta a la ONP para que dentro de un plazo perentorio concluya las acciones de fiscalización en torno al acceso a la pensión de don Erasmo Lucio Cabezas Carpio y resuelva definitivamente su situación previsional, bajo responsabilidad.

S.

MONTEAGUDO VALDEZ