ATMIRE

Title	La suspensión de pensiones obtenidas fraudulentamente a propósito de la STC Exp. N° 02903-2023-PA/TC
Item Type	https://purl.org/coar/resource_type/c_7a1f
Authors	Campana Socualaya, Diego Gilmer;Jimenez Francia, Mariano Gilberto Guadalupe
Publisher	Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC)
Rights	https://purl.org/coar/access_right/c_abf2
Download date	2026-11-27 23:07:59
Item License	https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/
Link to Item	https://hdl.handle.net/10757/690795

UNIVERSIDAD PERUANA DE CIENCIAS APLICADAS

FACULTAD DE DERECHO

PROGRAMA ACADÉMICO DE DERECHO

La suspensión de pensiones obtenidas fraudulentamente a propósito de la STC Exp. N° 02903-2023-PA/TC

TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL

Para optar el título profesional de Abogado

AUTOR(ES)

Campana Socualaya, Diego Gilmer	0000-0003-4602-7316
Jimenez Francia, Mariano Gilberto Guadalupe	0009-0000-5886-7131

ASESOR(ES)

Pichon De La Cruz, Junior	0000-0002-5791-5645

Lima, 26 de junio de 2026

Dedicatoria

A mi familia con cariño.

Diego Gilmer Campana Socualaya

A mi mamá, por su amor incondicional.

A mi tía Isabela, quien siempre ha estado a mi lado brindándome su apoyo.

A Sebastián, mi compañero y motivación constante.

Mariano Gilberto Guadalupe Jimenez Francia

Agradecimientos

A nuestras familias, por su apoyo constante, comprensión y acompañamiento durante todo este proceso. Su confianza y motivación fueron fundamentales para continuar con la elaboración del presente trabajo y culminar esta etapa académica de manera satisfactoria.

Al profesor Junior Pichón De La Cruz, nuestro asesor, por su guía, comentarios y valiosos consejos durante el desarrollo de esta investigación. Su acompañamiento académico permitió fortalecer el enfoque del trabajo y mejorar el análisis jurídico planteado.

A nuestra prestigiosa Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, por otorgarnos las herramientas académicas, los espacios de formación y los conocimientos necesarios para desarrollar esta investigación, así como por su compromiso con la excelencia educativa y la formación profesional de sus estudiantes.

Resumen

Esta investigación tiene como finalidad examinar la sentencia emitida en el Expediente N° 02903-2023-PA/TC, expedida por el Tribunal Constitucional, mediante el cual declara fundada la demanda de amparo interpuesta por don Erasmo Lucio Cabezas Carpio frente la Oficina de Normalización Previsional (ONP). A través de la sentencia se estableció, entre otras reglas, un precedente vinculante referido a los requisitos para la procedencia de la suspensión de pensiones.

En el presente estudio se analizará el precedente constitucional vinculante, tomando como punto de partida el derecho previsional, se abordará la regulación del Sistema Nacional de Pensiones en el país y los requisitos para acceder a una pensión de jubilación. Asimismo, se estudiarán las garantías del debido procedimiento administrativo y el marco jurídico que se estuvo aplicando cuando la ONP detectaba irregularidades, fraude o falsedad documental en pensiones previamente reconocidas.

Asimismo, en la investigación se formulará un marco teórico integrado por los conceptos relacionados a la sentencia y el precedente vinculante, empleando la normativa relacionada al procedimiento administrativo y al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), así como la jurisprudencia y contribuciones doctrinarias de especialistas en la materia.

Por tanto, teniendo en cuenta el precedente vinculante establecido por el Tribunal Constitucional, y en atención a la realidad actual referida a la obtención fraudulenta de pensiones en el SNP, consideramos conveniente la aprobación de una ley que regule el procedimiento para suspender el pago de pensiones obtenidas irregularmente, como alternativa para proteger los fondos de los afiliados al SNP y el tesoro público.

Palabras clave: Tribunal Constitucional; Administración Pública; debido procedimiento administrativo; derecho a una pensión; suspensión de pensión; nulidad del acto administrativo

The Suspension of Fraudulently Obtained Pensions with Reference to Constitutional Court Judgment, Case No. 02903-2023-PA/TC

Abstract

This research aims to analyze the judgment issued in Case No. 02903-2023-PA/TC by the Constitutional Court of Peru, which declared well-founded the amparo claim filed by Mr. Erasmo Lucio Cabezas Carpio against the National Pension Office. Through this judgment, among other rules, a binding precedent was established regarding the requirements for the suspension of pension payments to proceed.

This study analyzes the binding constitutional precedent, taking pension law as its starting point. It addresses the regulation of the National Pension System in Peru and the requirements to access a retirement pension. Likewise, it examines the guarantees of due administrative procedure and the legal framework that was being applied when the National Pension Office detected irregularities, fraud, or documentary falsification in previously recognized pensions.

Additionally, this research develops a theoretical framework composed of concepts related to the judgment and the binding precedent, using regulations concerning administrative procedure and the National Pension System, as well as case law and doctrine from experts in the relevant fields.

Therefore, considering the binding precedent established by the Constitutional Court, and in view of the current reality regarding the fraudulent obtainment of pensions within the National Pension System, we consider it necessary to approve a law that establishes a regular procedure for suspending pension payments, as an effective alternative to protect the funds of National Pension System affiliates and the public treasury.

Keywords: Constitucional Court; Public Administration; administrative due process, right to a pension; suspension of pension; nullity of the administrative act

Trabajo_74168547

INFORME DE ORIGINALIDAD

11%	12%	10%	4%
INDICE DE SIMILITUD	FUENTES DE INTERNET	PUBLICACIONES	TRABAJOS DEL ESTUD

FUENTES PRIMARIAS

1	repositorioacademico.upc.edu.pe Fuente de Internet	
2	cdn.www.gob.pe Fuente de Internet	
3	hdl.handle.net Fuente de Internet	
4	tc.gob.pe Fuente de Internet	
5	www.readbag.com Fuente de Internet	
6	Submitted to Universidad Cesar Vallejo Trabajo del estudiante	
7	dokumen.site Fuente de Internet	
8	Submitted to Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga Trabajo del estudiante	
9	tesis.pucp.edu.pe Fuente de Internet	
10	www.ilo.org Fuente de Internet	
11	qdoc.tips Fuente de Internet	
12	Malca Suarez, Dulmer. "Eficacia de la aprobacion automatica y del silencio administrati positivo como mecanismos de simplificacion administrativa en procedimientos administrativos sobre licencias de edificacion en la Municipalidad Metropolitana de Lima.", Pontificia Universidad Catolica del Peru - CENTRUM Catolica (Peru), 2020 Publicación	
13	Ynga Morales, Flor De Maria Lizzett. "Necesaria reforma pensionaria, camino a un siste multipilar de pensiones", Pontificia Universidad Catolica del Peru - CENTRUM Catolica (Peru), 2020 Publicación	

Índice

Capítulo I: Aspectos generales de la Sentencia Exp. N° 02903-2023-PA/TC 1

1.1 Sinopsis del caso 1
1.2 Fundamentos importantes de la sentencia 4
1.3 Voto singular y revisión crítica 6
1.3.1 Voto singular del magistrado Manuel Monteagudo Valdez 6

Capítulo II: Bases conceptuales 8

2.1 El precedente vinculante en la regulación peruana 8
2.1.1 Noción y finalidad del precedente vinculante 8
2.1.2 Obligatoriedad y efectos del precedente vinculante 9
2.2 La seguridad social 10
2.2.1 La seguridad social en el Perú 11
2.2.2 El derecho previsional como manifestación de la seguridad social 13
2.2.3 La pensión como derecho fundamental 14
2.2.4 Sistemas de Pensiones en el Perú 15
2.2.4.1 Sistema Privado de Pensiones (SPP) 16
2.2.4.2 Sistema Nacional de Pensiones (SNP) 17
2.3 El debido procedimiento 21
2.3.1.1 Derecho de defensa 22
2.3.1.2 Derecho a la debida motivación 23
2.4 Fiscalización Posterior 25
2.4.1 Concepto y finalidad 25
2.4.2 Alcances de la fiscalización posterior 26
2.5 Nulidad de oficio de los actos administrativos 28
2.5.1 Concepto, causales y plazos de nulidad de oficio 28
2.5.2 Nulidad de oficio en sede administrativa 30
2.5.3 Nulidad de oficio en sede judicial 32

Capítulo III: Reflexiones sobre el caso y propuesta normativa 33

3.1 Consideraciones relevantes sobre lo resuelto por el Tribunal Constitucional 33
3.1.1 Reflexión sobre las cuatro reglas establecidas como precedente vinculante 34
3.1.2 Análisis de la propuesta del TC sobre la suspensión de pensiones 36

3.2 La suspensión de pensiones obtenidas fraudulentamente..... 37

Conclusiones..... 43

Referencias Bibliográficas 44

Capítulo I: Aspectos generales de la Sentencia Exp. N° 02903-2023-PA/TC

1.1 Sinopsis del caso

El 16 de julio de 2014, el administrado Erasmo Lucio Cabezas Carpio presentó una acción de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (en adelante, la ONP) en donde solicitó que se declaren inaplicables la Resolución N° 146-2014-ONP/DPR.IF/DL 19990, mediante la cual se suspendió el abono de la pensión que percibía por el concepto de jubilación, y la Resolución N° 320-2014-ONP/DPR.IF/DL 19990, que se pronunció declarando la improcedencia su recurso de reconsideración. En razón de ello, pidió el restablecimiento de su pensión, así como el abono de las pensiones devengadas, intereses legales y costos procesales.

El demandante sostuvo que era titular de una pensión reconocida desde el año 2002, que inició desde el 31 de diciembre del año 1992. Sin embargo, una década más tarde, aproximadamente, la ONP decidió suspenderla alegando la existencia de irregularidades en la documentación presentada para acreditar sus aportes.

Frente a ello, el actor alegó que la entidad había actuado fuera de los plazos legales y sin respetar su derecho de defensa, pues no se le habría comunicado adecuadamente el inicio del procedimiento de fiscalización posterior ni se le habría permitido contradecir los supuestos indicios de falsedad.

Por su parte, la ONP defendió la validez de su actuación señalando que, durante la fiscalización posterior, detectó presuntas anomalías en los archivos presentados por el señor Erasmo, por lo que la suspensión no significaba la anulación definitiva de la pensión, sino una medida temporal hasta que se verificara la autenticidad de los documentos. Este punto es importante porque muestra el conflicto central del caso: por un lado, la protección de un derecho pensionario ya reconocido; y, por otro, la potestad de la Administración Pública de revisar los actos administrativos cuando sospecha que fueron obtenidos mediante fraude o falsedad documental.

El 29 de abril de 2022, el Segundo Juzgado Constitucional de Lima, emite la la Resolución N° 11, en la que se otorgó la acción de amparo, considerando que la ONP no podía suspender el pago de la pensión sin respetar previamente las garantías del procedimiento administrativo, sostuvo que, si la entidad había encontrado indicios de falsedad o fraude en los documentos que sustentaban los aportes del demandante, correspondía iniciar un

procedimiento adecuado, comunicarle las observaciones encontradas en la documentación, y otorgarle un plazo razonable para que pudiera presentar sus descargos.

Para el juzgado, las resoluciones emitidas por la ONP resultaban arbitrarias porque no explicaban de manera suficiente si los documentos cuestionados habían sido efectivamente verificados ni si el administrado fue notificado de las observaciones detectadas, no bastaba con afirmar que existían irregularidades; la entidad debía demostrar que había seguido un procedimiento regular y que el pensionista tuvo oportunidad real de defenderse.

Asimismo, el juzgado tomó en cuenta que la pensión había sido suspendida aproximadamente doce años después de haber sido otorgada, lo cual fue relevante porque evidenciaba un problema de seguridad jurídica: si la Administración deja pasar un periodo demasiado largo para revisar sus propios actos, no puede luego afectar derechos reconocidos sin una base legal clara y sin respetar los plazos previstos por en la norma, priorizando la defensa del debido procedimiento administrativo y del derecho pensionario.

El 13 de junio de 2023, la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante la Resolución N° 16, revocó el pronunciamiento emitido en primera instancia y determinó que no era procedente el amparo, considerando que la acción de la ONP se encontraba justificada, pues la suspensión del pago de la pensión se habría sustentado en meros indicios suficientes sobre la inexistencia del vínculo laboral alegado por el demandante.

La Sala valoró que no se habría logrado acreditar de manera adecuada la existencia del vínculo laboral entre el administrado y la Minera con razón social “San Nonato S.A.”, considerando que la empresa no fue ubicada en el domicilio señalado, que no existían registros oficiales suficientes, y que había contradicciones sobre el periodo en el que dicha empresa habría realizado actividades y lo declarado por el administrado, dado que a pesar que el demandante afirmó haber cesado en 1996, existían elementos que indicaban que la empresa habría dejado de operar en 1991.

Sobre esa base, el órgano colegiado concluyó que la pausa del desembolso de la pensión era razonable, porque la ONP no estaba desconociendo arbitrariamente un derecho, sino cuestionando la validez de los documentos que sirvieron para reconocerlo, enfatizó la necesidad de proteger la legalidad del sistema pensionario frente a posibles casos de fraude o falsedad documental.

Con fecha 30 de enero de 2024, el Tribunal Constitucional declaró procedente la acción de amparo, el problema principal no era únicamente determinar si existían o no indicios de falsedad documental, sino establecer si la ONP podía suspender una pensión ya reconocida sin contar con una habilitación legal suficiente y sin encontrarse dentro de plazos previstos para realizar la nulidad de oficio.

El Tribunal sostuvo que suspender de una pensión afecta directamente el derecho pensionario, y que una medida de esa naturaleza no puede sustentarse solo en una norma reglamentaria, como el Decreto Supremo N° 092-2012-EF, que aprueba el Reglamento de la Ley Nº 29711 y dicta otras disposiciones, sino que se debe establecer en una norma con rango de ley o en una ley específica, concluyendo que la ONP había suspendido la pensión con base en una norma reglamentaria que no tenía respaldo legal suficiente para afectar un derecho fundamental.

Además, el Tribunal advirtió que la pensión fue suspendida aproximadamente doce años luego de su otorgamiento, lo que resultaba problemático debido a que los plazos para atender la nulidad de oficio del acto administrativo que concedió la pensión habían prescrito, y que permitir que la ONP suspenda la pensión en esas condiciones equivaldría, en la práctica, a aceptar una nulidad encubierta fuera del plazo legal. Por ello, el Tribunal consideró que se vulneró el debido procedimiento administrativo y ordenó restituir la pensión desde abril de 2014, más intereses legales y costos del proceso.

La sentencia también estableció un precedente vinculante, señalando que la ONP no puede suspender una pensión si no existe una ley que autorice expresamente dicha medida; que, si detecta irregularidades, debe acudir a la nulidad de oficio previsto en el artículo 213 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la Ley N° 27444); y que, si existen indicios de delito, corresponde comunicar los hechos al Ministerio Público. Asimismo, le brindó a la ONP de ocho meses para revisar las pensiones que se encontraban suspendidas y, de corresponder, declarar su nulidad dentro del plazo legal; si dicho plazo ya venció, deberá restituir la pensión.

Desde una mirada vinculada al tema de investigación, esta sentencia es muy importante porque evidencia una limitación práctica del régimen actual de nulidad de oficio. Si la falsedad documental se descubre después de vencido el plazo legal, la Administración queda impedida de anular el acto administrativo, incluso cuando existan indicios serios de fraude.

Por ello, el caso permite discutir si resulta necesario establecer una regla especial para los supuestos en que la irregularidad sea detectada de forma posterior al vencimiento de los plazos de nulidad de oficio y como consecuencia de una fiscalización posterior, especialmente en sistemas sensibles como el pensionario, donde el pago indebido de prestaciones puede afectar la intangibilidad de los fondos públicos y los derechos de los demás pensionistas.

1.2 Fundamentos importantes de la sentencia

Como primer fundamento relevante encontramos los fundamentos jurídicos 2 y 3, en los cuales el Tribunal Constitucional señala que existe un derecho a no ser privado injustificadamente de una pensión en vista que es contenido indispensable del derecho constitucional a la prestación previsional; asimismo, precisa que toda restricción, suspensión o limitación de este derecho debe encontrarse legal y debidamente sustentada.

Este fundamento resulta relevante porque permiten entender que la Administración no puede afectar una pensión ya reconocida sin una base normativa suficiente, incluso cuando existan sospechas de irregularidad.

Como segundo fundamento trascendente del pronunciamiento encontramos los fundamentos jurídicos 4, 5 y 6, en los cuales el mayor intérprete de la Constitución desarrolla el alcance del debido procedimiento administrativo. En ese sentido, recuerda que el administrado tiene derecho a ser notificado, acceder los actuados obrantes en el expediente, presentar descargos, ofrecer pruebas y obtener una decisión debidamente motivada.

Este fundamento es importante para el presente estudio, porque una eventual ampliación del plazo de nulidad en casos de falsedad documental o la creación de un supuesto específico para posponer el pago de pensiones no podrían eliminar las garantías mínimas del administrado, sino que tendrían que respetar el derecho de defensa y la motivación adecuada de las decisiones administrativas.

Como tercer fundamento relevante encontramos los fundamentos jurídicos del 7 al 9, en los cuales el Tribunal analiza la fiscalización posterior, señalando que las entidades administrativas tienen la obligación de confirmar la autenticidad de los documentos e información presentada por los administrados. En el caso específico de la ONP, el Tribunal reconoce que esta entidad tiene el deber de realizar las acciones comprendidas dentro de la actividad de fiscalización y ello con el fin de que las pensiones sean otorgadas conforme a

la regulación aplicable. Además, precisa que, si se comprueba el fraude o la falsedad documental, corresponde a la entidad pública emplear sus facultades normativas y promover la nulidad de oficio y, de ser el caso, comunicar los hechos al Ministerio Público.

Este fundamento es central, porque confirma que la fiscalización posterior no es una facultad meramente opcional, sino una herramienta necesaria para proteger la legalidad administrativa y los fondos públicos.

Como cuarto fundamento relevante encontramos los fundamentos jurídicos 20 y 21, en los cuales el Tribunal sostiene que suspender la pensión del demandante fue un acto inconstitucional e ilegal, debido a que no se encontraba sustentada en una norma con nivel de ley. Asimismo, advierte que la ONP suspendió la pensión aproximadamente doce años después de haberla otorgado, aun cuando ya había vencido el plazo para proceder con la nulidad.

Este fundamento es importante para la investigación, pues evidencia que, en la práctica, el plazo actual puede resultar insuficiente cuando la falsedad documental es descubierta tardíamente mediante fiscalización posterior.

Como quinto argumento trascendente encontramos al fundamento jurídico 23, en donde el cual el Tribunal precisa que, si la ONP considera que la concesión de una pensión fue a través de una infracción penal, debe comunicar los hechos al Ministerio Público. En ese supuesto, resulta viable accionar la nulidad de oficio y está podría ser declarada dentro de los dos años posteriores a la notificación de la sentencia penal condenatoria consentida.

Este fundamento es importante debido a que demuestra que el propio ordenamiento reconoce un tratamiento especial para casos graves vinculados al fraude, aunque condicionado a la subsistencia de una sentencia penal consentida.

Como sexto argumento trascendente tenemos el fundamento jurídico 24, en el cual el Tribunal establece el precedente vinculante, en donde dispone que, para suspender una pensión, es necesario que se establezca expresamente en una ley o norma con el mismo rango; que la nulidad de oficio debe tramitarse de acuerdo a lo estipulado en el artículo 213 del TUO de la Ley N° 27444; y que, si existe una infracción penal, el plazo se computará desde la sentencia penal condenatoria firme.

Este fundamento es el eje principal del presente estudio, porque fija el criterio que limita la actuación de la Administración y, al mismo tiempo, permite cuestionar si el plazo vigente es suficiente en casos de fraude o falsedad documental.

Finalmente, como séptimo argumento relevante encontramos los fundamentos jurídicos del 25 al 28, en los cuales el Tribunal reconoce dos ideas importantes. Por un lado, afirma que la ONP y las demás entidades deben respetar la temporalidad de la prescripción para declarar la nulidad de oficio, en atención al debido procedimiento y a la seguridad jurídica. Por otro lado, reconoce que el cobro de una pensión obtenida fraudulentamente puede generar un perjuicio a las arcas públicas y afectar los derechos de todos los asegurados al sistema de pensiones. Incluso señala que, si la ONP considera que los plazos actuales son insuficientes, debe promover las medidas necesarias ante los poderes públicos.

Este fundamento resulta trascendental para nuestra investigación y para esbozar una propuesta de solución, pues permite sostener que una ampliación legal del plazo de nulidad en casos de falsedad documental no sería contraria al criterio del Tribunal, siempre que sea regulada por ley y respete las garantías del administrado.

1.3 Voto singular y revisión crítica

1.3.1 Voto singular del magistrado Manuel Monteagudo Valdez

En el presente caso, pese a que hubo un consenso general de los magistrados del Tribunal con el contenido esencial del fallo, el magistrado Manuel Monteagudo Valdez emitió un voto singular en el caso de Erasmo Lucio Cabezas Carpio dado que tenía una posición distinta respecto de la eficacia inmediata de una de las reglas que forma parte del precedente vinculante establecido en el fallo. Si bien el magistrado coincide con la finalidad general del precedente, en tanto busca ordenar la actuación de la ONP frente a pensiones presuntamente obtenidas de manera irregular y, garantizar el respeto de los derechos fundamentales y constitucional de los pensionistas, discrepa con que dicho criterio sea aplicado de forma inmediata a los procedimientos de fiscalización que ya se encontraban en trámite.

En ese sentido, el magistrado advierte que exigir a la ONP la restitución de pensiones dentro del plazo de ocho meses, en aquellos casos en los que ya hubieran prescrito los plazos para emplear la nulidad de oficio, podría generar una consecuencia problemática para el SNP.

Ello en razón que la ONP se vería obligada a restituir el abono de pensiones incluso cuando haya indicios de fraude, falsedad documental o ilegalidad en su otorgamiento, sin contar

necesariamente con el tiempo suficiente para concluir sus actuaciones de fiscalización posterior. Desde esta perspectiva, el voto singular no niega la importancia de proteger el derecho a la pensión, pero sí considera necesario ponderarlo con la protección de los fondos previsionales y el equilibrio económico del sistema.

Asimismo, Monteagudo Valdez recuerda la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que había admitido suspender el abono de pensiones cuando existían indicios de irregularidad, especialmente con la finalidad de evitar que se ponga en contingencia el equilibrio económico del SNP. Esta posición fue esgrimida en el marco del deber estatal de proteger la intangibilidad de los fondos de la seguridad social, reconocido en el artículo 12 de la Constitución Política del Perú, pues, desde su razonamiento, mantener el pago de prestaciones presuntamente fraudulentas podría afectar no solo al Estado, sino también a los demás afiliados y pensionistas del sistema.

A partir de ello, el magistrado propone que el precedente tenga eficacia diferida, de modo que sea aplicable únicamente a las fiscalizaciones iniciadas de forma posterior a la emisión del fallo. Respecto a los procedimientos administrativos que ya se encontraban en curso, plantea que la ONP cuente con de ocho meses para resolver definitivamente la situación de las pensiones observadas antes de que el precedente produzca plenos efectos. Con ello, busca que se evite se aplique inmediatamente del precedente genere la restitución automática de pensiones cuestionadas, sin que previamente se haya permitido a la Administración concluir la verificación de las irregularidades detectadas.

En consecuencia, a diferencia de la posición mayoritaria que declaró fundado el amparo, el magistrado consideró que el recurso de amparo se debió declarar infundado, al considerar que la ONP actuó en ejercicio de sus facultades de fiscalización posterior. No obstante, su postura no supone una defensa absoluta de las suspensiones indefinidas, pues también exhorta a la entidad a culminar la investigación sobre la pensión del demandante dentro de un plazo perentorio. Por ello, el voto singular resulta relevante para la presente investigación, ya que evidencia la tensión entre la seguridad jurídica del pensionista y la urgencia de proteger el erario, así como los recursos del SNP frente a posibles actos de fraude o falsedad documental.

Capítulo II: Bases conceptuales

2.1 El precedente vinculante en la regulación peruana

2.1.1 Noción y finalidad del precedente vinculante

En el sistema jurídico peruano, el precedente vinculante constituye una herramienta relevante para orientar la interpretación y aplicación del derecho, pues su importancia radica en que diferentes pronunciamientos emitidos por el Tribunal Constitucional del Perú no solo resuelven una controversia concreta, sino que también establecen reglas jurídicas obligatorias para casos futuros que presenten supuestos similares. De esta manera, el precedente permite reforzar la uniformidad de criterios, la predictibilidad de las decisiones y la seguridad jurídica dentro del sistema de justicia.

Ahora bien, la incorporación del precedente vinculante en el Perú debe entenderse dentro de un sistema jurídico perteneciente a la tradición del *civil law*, en el cual la ley ha sido históricamente considerada como la principal fuente del derecho. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha adquirido progresivamente un rol más activo, especialmente a partir del fortalecimiento del Tribunal Constitucional como entidad que realiza el control e interpretación de la Carta Magna.

En ese sentido, Díaz Colchado (2022) señala que la introducción del precedente constitucional ha generado tensiones dentro del sistema de fuentes peruano, debido a que incorpora una figura propia del *common law* en un ordenamiento marcado por el predominio de la ley.

Asimismo, este órgano además de controlar la constitucionalidad de las normas y resuelve procesos constitucionales, también fija criterios interpretativos que deben ser observados por los jueces, las entidades administrativas y los demás poderes públicos.

Por ello, Huerta (2023) sostiene que el Tribunal Constitucional constituye el órgano supremo encargado del control e interpretación de la Constitución, lo que explica la relevancia de sus decisiones dentro del marco normativo peruano.

En consecuencia, el estudio del precedente vinculante resulta necesario para comprender cómo determinadas reglas establecidas por el Tribunal Constitucional pueden proyectarse más allá del caso concreto. A partir de ello, se advierte que su finalidad no se limita a resolver una controversia individual, sino que busca ordenar la actuación de las instituciones

jurisdiccionales y administrativas, evitando interpretaciones contradictorias y promoviendo una aplicación más coherente del derecho.

2.1.2 Obligatoriedad y efectos del precedente vinculante

La obligatoriedad del precedente vinculante se explica a partir de la posición que ocupa el Tribunal Constitucional dentro del ordenamiento jurídico peruano. En efecto, al ser el órgano de control de la Constitución y su máximo intérprete, sus decisiones no solo tienen relevancia para resolver un caso concreto, sino que también pueden fijar criterios jurídicos que deben ser observados en casos posteriores. En ese sentido, el precedente vinculante permite que determinadas reglas establecidas por el Tribunal Constitucional adquieran fuerza obligatoria, siempre que la propia sentencia precise expresamente dicho efecto normativo.

De esta manera, el precedente vinculante cumple una función ordenadora dentro del sistema jurídico, pues busca evitar que casos similares sean resueltos de manera contradictoria. Por ello, su obligatoriedad se vincula con los principios tal como son, la igualdad ante la ley, seguridad jurídica y la predictibilidad de los pronunciamientos. Así, los jueces y las entidades públicas no pueden apartarse libremente de un precedente constitucional, debido a que este expresa una interpretación autorizada de la Constitución que guía la actuación de los poderes del Estado.

En esa línea, Sáenz Dávalos (2023) desarrolla que el Tribunal Constitucional tiene las atribuciones de establecer precedentes vinculantes por medio de sentencias con calidad de cosa juzgada, precisando reglas procesales y sustanciales que deben ser tomadas en cuenta en futuros casos. Esto confirma que el precedente no debe entenderse como una simple orientación jurisprudencial, sino como una regla obligatoria que proyecta sus efectos más allá de las partes del proceso.

En consecuencia, los efectos del precedente vinculante no se agotan en el ámbito judicial, sino que también alcanzan a la Administración Pública, en tanto esta se encuentra sometida a la Constitución y al principio de legalidad. Por ello, cuando una entidad administrativa resuelve un procedimiento, interpreta una norma o adopta una decisión que puede afectar derechos fundamentales, debe tomar en cuenta los criterios manifestados en diferentes pronunciamientos por el Tribunal Constitucional. De lo contrario, su actuación podría vulnerar la seguridad jurídica, el debido procedimiento y la supremacía constitucional.

2.2 La seguridad social

El concepto de seguridad social es muy relevante porque abarca diversos conceptos como la salud y las pensiones. Asimismo, es inevitable aludir a la seguridad social antes de abordar un análisis respecto de los sistemas de pensiones.

En ese línea, Gonzales y Hunt (2017) definen la seguridad social como una estructura de resguardo social que cubre las posibles contingencias humanas, procurando mejorar el nivel de vida, por medio de la redistribución de la renta o la capitalización individual de los fondos.

Al respecto, Rojas (2014) explica que el concepto de seguridad social es más amplio que el de sistema de pensiones, asimismo destaca que es necesaria la participación del Estado, como un ente que administra o financia.

Teniendo en consideración, lo reseñado por Castillo, J., Castillo, Sh., Hernandez, D., Matos, R., Montoya, V., Ortiz, G., Pando, Sh., Peña, J., Ramos, S., Rojas, A., Salcedo, N., Sánchez Pachas, C., Tovar, M. y Vidal, N. (2024), la seguridad social es un sistema que se sostiene por la cotización periódica que realizan las personas con la finalidad de recibir prestaciones que cubran sus necesidades sociales.

En esa línea, Castillo *et al.* (2024) explican que, a nivel de las normas internacionales, hay diversos instrumentos que reconocen el derecho a la seguridad social como la Declaración Universal de Derechos Humanos, Sociales y Culturales, la Observación General 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derecho Económicos, entre otros.

En este contexto, es importante resaltar que tenemos como un antecedente de la seguridad social el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1952), que no brinda un concepto o definición sobre el tema; sin embargo, menciona que la asistencia médica y las prestaciones por enfermedad, desempleo y vejez son algunas consideradas dentro de esta.

En adición, según Carmona, L. y Vinueza, M. (2025), actualmente la estructura de la seguridad social del Perú ha incorporado ocho de las nueve contingencias tradicionales, entre las cuales se encuentran la ayuda médica, los subsidios por invalidez, prestaciones de maternidad, vejez, enfermedad y sobrevivientes.

En la siguiente sección, explicaremos como la seguridad social se ha venido incorporando en nuestras normas a nivel constitucional y a nivel normativo, y como han venido evolucionando hasta los sistemas de pensiones y salud actuales.

2.2.1 La seguridad social en el Perú

De acuerdo a lo señalado por Gonzales y Hunt (2017), se incorporaron diversas prestaciones que forman parte de la seguridad social, en nuestra carta magna por primera vez en 1979. Al respecto, en el artículo 13 de la mencionada ley fundamental se estableció que "la seguridad social tiene como objeto cubrir los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, desempleo, accidente, vejez, muerte, viudez, orfandad, y cualquier otra contingencia susceptible de ser amparada conforme a Ley".

Posteriormente, en la Constitución Política del Perú de 1993, en los artículos 10, 11 y 12, se reconoce el concepto de seguridad social como un derecho con rango constitucional, asimismo se precisa abarca la intangibilidad de las pensiones y prestaciones de salud.

A nivel normativo, la Ley de Goces de 1850 representa un hito normativo dado que es un antecedente relevante en materia pensionaria. Al respecto, el Tribunal Constitucional mediante el Expediente 0189-2002-AA/TC (2002), indicó que la Ley de Goces fue el estatuto pensionario de los servidores del estado hasta el 11 de julio de 1962, después de lo cual entraron en vigor variaciones a la Ley N° 13724, Ley del Seguro Social del Empleado. Algunos de los cambios más relevantes fueron que los empleados públicos nombrados luego del 11 de julio de 1962 quedaban incluidos en el Seguro de Pensiones, en donde se unifico el régimen sobre las pensiones de los empleados públicos y particulares, y se llevó a cabo un primer cierre del régimen de la Ley de Goces de 1850.

De acuerdo al Tribunal Constitucional mediante el Expediente 0189-2002-AA/TC (2002), la Ley de Goces fue un hito trascendental para el nacimiento del Decreto Ley N° 20530, el 26 de febrero de 1974 que, entre diversos objetivos, busco perfeccionar la regulación para cesar, jubilarse y montepíos establecidos en la Ley de Goces, sin embargo, termino siendo usado para funcionarios y servidores públicos puedan incorporarse.

Como segundo hito normativo, según el Seguro Social de Salud (2021), el 12 de agosto de 1936 la seguridad social en el Perú tuvo un hito trascendental con la promulgación de la Ley N° 8433, Ley del Seguro Social Obligatorio, la cual contemplaba la creación de la Caja Nacional del Seguro Social, y también incorporó a los trabajadores independientes y obreros.

Posteriormente, de acuerdo con lo desarrollado por el Tribunal Constitucional en el Expediente 01653-2024-PA/TC (2024), se puede extraer que el 21 de abril de 1961, se promulgó la Ley N° 13640, la cual creó el Fondo de Jubilación Obrera, y contemplaba el beneficio de jubilación para personas con una edad superior a 60 años y menor a 30 años de servicios para tener la facultad a una pensión completa, mientras que para acceder a la pensión proporcional solo eran necesarias 52 contribuciones semanales y cumplir 60 años.

En adición, de acuerdo a lo desarrollado por el Tribunal Constitucional el Expediente 01164-2008-PA/TC (2008), es relevante mencionar que el 29 de noviembre de 1968, se promulgó el Decreto Ley N° 17262, que regulaba el Estatuto del Fondo Especial de Jubilación de Empleados Particulares (FEJEP) el cual se encontraba a cargo del Seguro Social del Empleado, e implicaba que determinados empleadores privados realizaran una cuota mensual.

Dichos hitos normativos, se consolidan con el Decreto Ley N° 19990, del 24 de abril de 1973, en vista que se crea el SNP, en reemplazo de la Caja Nacional de Seguro Social y del Seguro Social del Empleado, y del FEJEP, pasando a ser la Caja Nacional de Pensiones el organismo rector del sistema de pensiones. Asimismo, en el Decreto Ley N° 19990, se regulan las prestaciones de invalidez, jubilación, viudez, orfandad, y ascendientes.

Un tercer hito normativo relevante es el referido a la adopción del Sistema Privado de Pensiones en el Perú. Al respecto, Rojas (2014) comenta que el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP) se regulo mediante el Decreto Ley N° 25897, promulgado el 6 de diciembre de 1992, y partir de ese momento en el Perú coexistieron el SNP y el SPP, este último tenía como principales características que cada afiliado tenía una cuenta de capitalización individual para una administración privada.

Como cuarto hito normativo relevante, en la seguridad social local, se debe tener en consideración a las entidades que estuvieron a cargo de los temas de salud y pensiones. En esa línea, Rojas (2014) expone que el Seguro Social del Perú fue el ente encargado de administrar la seguridad social a nivel local, tanto el tema de salud como el de pensiones. Luego, en julio de 1980, nació el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS), el cual fue pensado como el reemplazó del Seguro Social, sin embargo, debido a que el Congreso no aprobó la Ley Orgánica del IPSS el cambió solo quedo en el nombre.

Posteriormente, de acuerdo a Rojas (2014), al momento de la formación del SPP, también se creó la ONP, la cual tenía la principal función de administrar el SNP que estaba a cargo del IPSS. En ese sentido, dado que el IPSS ya no tenía a su cargo el tema de pensiones, se convirtió en el ente encargado de administrar los temas de salud, según lo regulado por la Ley N° 26790, para luego evolucionar al Seguro Social de Salud (EsSalud) en razón de la Ley N° 27056 de enero de 1999.

Como último hito normativo, se encuentra la Ley N° 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 189-2025-EF. Al respecto, Gonzáles y Paniura (2026), consideran que la mencionada Ley de Modernización del Sistema Previsional no implica una reforma profunda del sistema de pensiones, dado que se mantiene la convivencia paralela y no complementaria del sistema privado y público, dado que en la realidad ambos sistemas siguen operando de manera autónoma, con lógicas distintas, administraciones separadas y reglas diferentes.

Los hitos normativos reseñados previamente ofrecen un panorama resumido de como ha venido evolucionando la seguridad social en el Perú, y en particular los sistemas de Pensiones.

En la siguiente sección nos enfocaremos en las bases teóricas y jurisprudenciales del derecho previsional como parte integrante de la protección social.

2.2.2 El derecho previsional como manifestación de la seguridad social

Para Gonzales y Paitán (2017) la seguridad social es como un sistema de protección social cuya finalidad es brindar ciertas prestaciones que permitan cubrir diversas contingencias humanas que tengamos a lo largo de la vida, con la finalidad de mantener un estatus que permita atender las necesidades básicas.

Luego, es preciso mencionar que el concepto de seguridad social no es un sinónimo de sistema de pensiones, sino es un concepto más amplio. En esa línea, Rojas (2014) alude a los servicios de salud como a las prestaciones comprendidas en un sistema de pensiones. Siendo así, dicho autor comenta que el sistema de pensiones tiene como principal objetivo el abono de un subsidio a aquellas personas que salen del mercado laboral, debido a su edad o por algún problema de salud.

Así, el Tribunal Constitucional mediante el Expediente 050-2004-AI/TC (2005), en el fundamento 54, ha definido a la protección social como una garantía que evidencia la función

social del Estado, y refiere que es una institución de prestaciones económicas personalizadas que se fundamenta en la prevención de diversos riesgos y en la redistribución de los fondos acumulados con el fin de mejorar la calidad de vida.

Siguiendo ese razonamiento, el Tribunal Constitucional mediante el Expediente 050-2004-AI/TC (2005), en los fundamentos del 55 al 57, explica que la protección social requiere de una estructura legal, es decir, de un sistema de normas que delimite los derechos que protege la mencionada institución. Así, el Tribunal explicó que dicho contenido protegido está conformado por normas que establezcan las condiciones para pertenecer a un sistema de protección social, obtener un derecho la pensión, y por el principio de solidaridad.

Asimismo, el derecho pensionario es una expresión de la protección social y su cumplimiento es una indispensable garantía para la preservación de otros derechos reconocidos en la constitución, así como la protección la personas y su dignidad.

Siendo así, no caben dudas, que el derecho previsional o el derecho de pensiones, forma parte de la protección social, y como señalan Gonzales y Paitán (2017), las pensiones son una muestra de la seguridad social dado que su función es otorgar las condiciones adecuadas a todos los grupos de la sociedad, con énfasis en los adultos mayores.

En la siguiente sección, explicaremos las bases constitucionales, jurisprudenciales y doctrinarias de como la pensión se configura como un derecho constitucional.

2.2.3 La pensión como derecho fundamental

Los artículos 10, 11 y 12, de la Constitución de 1993 reconocen el derecho a la seguridad social, la obligación del Estado de garantizar el libre acceso a subsidios de salud y pensiones, y que los fondos y reservas de la protección social son intangibles.

De acuerdo a lo esbozado por Gonzales y Paitán (2017), las pensiones coadyuvan al respeto de la dignidad y a la elevación o mantenimiento de la calidad de vida, los cuales son derechos esenciales sobre los cuales se soporta nuestro régimen social y democrático. Asimismo, indican que el derecho fundamental a una prestación económica implica el abono periódico y continuo que se entrega a las personas que se encuentran afiliados al SNP o al SPP y que cumplen determinados requisitos previstos en las normas.

Al respecto, el Tribunal Constitucional a través del el Expediente 050-2004-AI/TC (2005), en los fundamentos del 70 al 77, afirman que el derecho a la pensión es fundamental, y precisa que tiene la esencia de ser un derecho social que se materializa de forma económica.

Adicionalmente, los magistrados señalan que el derecho pensionario contribuye a desarrollar la dignidad de los asegurados; y que tiene un contenido indispensable, uno no indispensable, y otro adicional.

Respecto a los contenidos del derecho a la pensión, Gonzales y Paitán (2017), explican que el contenido indispensable del derecho pensionario es aquel que no puede ser restringido por el legislador, y está configurado por el derecho a acceder a una asignación económica por vejez o invalidez, el derecho a que no se suspenda la prestación económica de forma arbitraria, y el derecho a una prestación económica mínima. Luego, indican que el contenido no indispensable, estaría conformado por el derecho a la revisión de los incrementos o reducciones en las prestaciones económicas y el establecimiento de límites en dichas prestaciones; y finalmente el contenido adicional, estaría constituido por los derechos derivados o pensiones de sobrevivientes.

En la siguiente sección, explicaremos algunas características e hitos esenciales de los dos sistemas de pensiones preponderantes en el Perú.

2.2.4 Sistemas de Pensiones en el Perú

Respecto de este tema, Bernal (2020) nos aporta una primera mirada sobre la institucionalidad de los sistemas pensionarios a nivel local. Siendo así, la autora explica que el sistema previsional local tiene dos dimensiones, una contributiva y otra no contributiva. La primera se fundamenta en que el trabajador realiza aportaciones para poder recibir una pensión, mientras que la vertiente no contributiva es subvencionada por el Estado y precisa de evaluaciones para medir si el jubilado beneficiario vive en situación de pobreza extrema. En esa línea, respecto del sistema contributivo, la autora explica que este se subdivide en dos, el Sistema Público y el Sistema Privado de Pensiones.

Para complementar la idea previa, Carmona y Vinueza (2025) brindan una opinión más reciente, en la cual explican que en el Perú existen dos regímenes que coexisten. El primero es el SNP, gestionado por el Estado Peruano, a través de la ONP; y el otro es el SPP, dirigido por las Administradores de Fondos de Pensiones (AFP); y ambos regímenes no actúan como

un sistema de protección mutua, sino ambos sistemas son excluyentes, y ello implica que sus mecanismos de financiamiento y requisitos para la adquisición de derechos son distintos.

A continuación, explicaremos de forma más detallada las particularidades de los dos sistemas de pensiones contributivos.

2.2.4.1 Sistema Privado de Pensiones (SPP)

En principio, Machuca (2021) explica que el SPP fue creado mediante el Decreto Ley N° 25897, y tiene como principales características que funciona mediante una cuenta de capitalización individualizada por afiliado, el monto de la pensión está determinado principalmente por los aportes realizados por cada aportante más la rentabilidad acumulada, no existen topes de pensiones; y a través de diversas normas como la Ley N° 30425, es viable retirar un determinado porcentaje de los fondos en caso el afiliado cuente con 65 años, desee pagar la inicial de un crédito hipotecario, o padezca una enfermedad terminal.

En adición, Gonzales y Paitán (2017), comentan que las pensiones del SPP se rigen por el ahorro individual y forzoso a largo plazo, dado que las prestaciones económicas futuras se financian mediante los aportes realizados por los asegurados en sus respectivas cuentas de capitalización individual. Asimismo, indican que las empresas privadas que administran los mencionados fondos cobran una comisión por dicha labor, y en la actualidad sus actividades se encuentran supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS).

Sobre el particular, Rojas (2014) expone que en el Perú rige un sistema de pensiones paralelo, dado que el sistema privado lograría ser una alternativa frente al público, o viceversa. Luego, comenta que el SPP es administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), y que no está permitido que entidades del sector público, bancos, financieras o de seguros formen una AFP. Otro aspecto relevante, según el autor, es que los aportes de los trabajadores son establecidos por una norma con rango de ley y son pagados ellos mismos; y que la comisión de administración es el monto que la regulación autorizó a las AFP a cobrar a sus asegurados. También, el autor aborda que en la actualidad las AFP ofrecen tres tipos de fondos cuya principal diferencia radica en el nivel de riesgo de las operaciones que se realizan con los fondos.

Por último, Gonzales y Paniura (2026), indican que la reforma planteada por la Ley N° 32123, no fue una reforma estructural, sino que se trata de una reorganización normativa,

que entre sus principales novedades esta la creación de una prestación económica mínima en el SPP.

2.2.4.2 Sistema Nacional de Pensiones (SNP)

En términos generales, en opinión de Gonzales y Paitán (2017), el régimen pensionario público es un sistema de reparto cuyo fundamento es el principio de solidaridad entre generaciones de individuos, lo cual implica que los trabajadores del presente sostienen a los asegurados que ya están jubilados y que ya no están en actividad.

Sobre este punto, Bernal (2020) explica que la ONP administra los fondos de pensiones de los trabajadores que se encuentran en el ámbito del Decreto Ley N° 19990; que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) se encarga de administrar el régimen del Decreto Ley N° 20530, aunque se han transferido algunas entidades a la ONP para que realice la administración y el pago de prestaciones económicas. En adición, la autora indica que la Caja de Pensiones Militar Policial es un ente público que tiene a su cargo la misión de administrar los fondos destinados al sistema de pensiones militar y policial previsto en el Decreto Ley N° 19846.

Adicionalmente, Machuca (2021) explica algunas de las características del SNP, por ejemplo, que las aportaciones realizadas por los asegurados pasan a un fondo intangible que tiene como propósito financiar el pago de las prestaciones económicas en el presente, lo que es entendido como un sistema de reparto. Asimismo, comenta que la cantidad de la pensión depende de la cantidad de años aportados, así como del promedio de sus últimos sesenta meses de vida laboral. El autor agrega que en el SNP existe un tope o pensión máxima, y que no es viable retirar los fondos aportados dado que se destinan a un fondo común.

2.2.4.2.1 Regulación del Sistema Nacional de Pensiones

En líneas previas, se analizaron las principales características del SNP y se evidenció que existen diversos regímenes que lo conforman; sin embargo, en el presente trabajo de investigación nos enfocaremos en el régimen general de pensión de jubilación individual contemplado en el Decreto Ley N° 19990 y sus modificatorias, así como en el Reglamento Unificado de las Normas Legales que Regulan el Sistema Nacional de Pensiones, aprobado por el Decreto Supremo N° 354-2020-MEF.

Siendo así, mediante el Decreto Supremo N° 354-2020-MEF (2020), que aprueba el Reglamento Unificado de las Normas Legales que Regulan el Sistema Nacional de

Pensiones, la ONP realizó un gran esfuerzo con el propósito de unificar en un solo cuerpo normativo tanto el régimen general de pensiones como otros regímenes que se han venido creando a lo largo del tiempo, como por ejemplo el de trabajadores mineros, marítimos, pilotos, amas de casa, entre otros.

En ese sentido, en los artículos 41 al 43 del Decreto Supremo N° 354-2020-MEF (2020), que aprueba el Reglamento Unificado de las Normas Legales que Regulan el Sistema Nacional de Pensiones, se precisa que existen dos tipos de prestaciones: Derecho propio y derecho derivado. Respecto a las prestaciones de derecho derivado, el reglamento enumera tres tipos de pensiones: Viudez, orfandad y ascendencia. En el marco de las prestaciones de derecho propio encontramos a las pensiones de discapacidad para el trabajo (antes invalidez) y las pensiones por jubilación. Respecto a esta última, la norma precisa tres regímenes: régimen general de pensiones completas, régimen general de pensiones adelantadas y los regímenes especiales de jubilación. Siendo así, en el régimen general de pensiones completas se indican dos tipos: las pensiones individuales y las pensiones para la sociedad conyugal.

Siendo así, en términos de Gonzales y Paítan (2017), la pensión de jubilación es aquella asignación económica otorgada al asegurado al llegar a una edad de adulto mayor siempre que cumpla con los aportes mínimos.

La explicación anterior coincide con lo dispuesto en los artículos 79 al 81 del Decreto Supremo N° 354-2020-MEF del 2020, que aprueba el Reglamento Unificado de las Normas Legales que Regulan el Sistema Nacional de Pensiones, que regulan el régimen general de pensión de jubilación individual, estableciendo que los afiliados al SNP que cumplan con 65 años y como mínimo 20 años de aportes, podrán acceder al otorgamiento de una pensión mínima o máxima según corresponda.

a) Requisitos generales para la obtención de una pensión de jubilación

Tal como menciona Bernal (2020), en el SNP los afiliados realizan aportes, equivalentes al 13% de sus salarios, y al momento de su jubilación, es decir cuando tienen 65 años y 20 años de aportes, reciben una pensión. Esta última es calculada en función de las 60 últimas remuneraciones efectivas anteriores a su cese y es sometida a diversos porcentajes y tasas de descuento hasta llegar al monto definitivo de la pensión.

En esa línea, existen dos momentos determinantes al momento de otorgar la pensión. El primero consiste en la revisión del cumplimiento de los requisitos legales, y el otro consiste en calcular el monto de la pensión.

Así, en el artículo 80 del Decreto Supremo N° 354-2020-MEF del 2020, que aprueba el Reglamento Unificado de las Normas Legales que Regulan el Sistema Nacional de Pensiones, se establecen dos requisitos el primero de ellos implica que el afiliado haya cumplido 65 años de edad, y para la administración pública, implica verificar en la documentación presentada por el administrado y en los sistemas correspondientes que así sea en la realidad. El segundo requisito consiste en que el afiliado haya reunido 20 años de aportes o 240 unidades de aportes, y para ello la ONP debe revisar toda la documentación que acredite que el afiliado efectivamente aportó durante los periodos que declara.

Al respecto, sobre el proceso para acreditar los aportes, los artículos 37 y 38 del Decreto Supremo N° 354-2020-MEF del 2020, que aprueba el Reglamento Unificado de las Normas Legales que Regulan el Sistema Nacional de Pensiones, así como la Ley N° 32123, distinguen dos hitos temporales respecto al proceso de acreditación de aportes. El primer hito, implica que la revisión de aportes anteriores a julio de 1999, este sujeto a la revisión de determinados documentos, presentados por el administrado o en poder de la administración pública, como por ejemplo constancias de trabajo, boletas de pago de los sueldos, liquidación por tiempo de laborado, entre otros.

El segundo hito, se refiere a la revisión de aportes realizados desde julio de 1999 en adelante, y para ello se toma como principal fuente de revisión la información que obra en los sistemas de la SUNAT, y que obra detallada en la Cuenta Individual del Afiliado Obligatorio. Asimismo, en el caso de este periodo, excepcionalmente se admiten otras pruebas que le permitan al afiliado explicar las inconsistencias que pudieran existir en la información de la SUNAT.

Una vez superado este primer filtro, que se fundamenta en el proceso de acreditación de aportes, el siguiente paso es realizar la calificación del derecho, es decir, verificar si el asegurado pertenece o no a algún régimen especial, si ya cesó en su actividad laboral, y calcular el monto de la pensión que le corresponde.

Respecto a ello, en el artículo 81 del Decreto Supremo N° 354-2020-MEF del 2020, que aprueba el Reglamento Unificado de las Normas Legales que Regulan el Sistema Nacional

de Pensiones, se establecen tres momentos para efectuar el cálculo de la pensión de jubilación. El primero consiste en calcular el promedio de las 60 remuneraciones efectivas anteriores al mes en que el afiliado cesó. Luego, se aplica una tasa de reemplazo teniendo en consideración la edad del afiliado al 2 de enero de 2002, dicha tasa puede ir desde el 30% hasta el 45% de la remuneración de referencia. Después, sobre el monto calculado previamente, se puede añadir un 2% adicional por cada año adicional a los primeros 20 años. Finalmente, en atención a la Ley N° 32123, la pensión mínima es de S/ 600.00 Soles mientras que el monto máximo de pensión es de S/ 1000.00 Soles. Cabe agregar, que se pueden añadir a la pensión determinadas bonificaciones pensionables o no, así como otros conceptos que son regulados por normas especiales.

b) Decreto Supremo Nº 092-2012-EF

El 18 de junio de 2011, se publicó en el Diario Oficial "El Peruano" la Ley N° 29711 (2011), la cual modificó el artículo 70 del Decreto Ley N° 19990, a efectos de flexibilizar los criterios de acreditación de la ONP.

Siendo así, la Ley N° 29711 (2011) contemplaba diversos cambios respecto a la norma anterior, por ejemplo, incluye las licencias con goce de remuneración como un periodo de aportación; establece la responsabilidad del empleador de pagar las aportaciones, así como la obligación para la ONP de acreditar periodos incluso sin el empleador no realizó el pago de la aportación; e indicaba un listado de documentos que debían ser tenidos en cuenta por la administración como idóneos y suficientes, entre otros cambios.

Posteriormente, el Decreto Supremo N° 092-2012-EF (2012), fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 16 de junio de 2012, y dicha norma tenía como finalidad reglamentar lo establecido en la Ley N° 29711. Sin embargo, en la segunda disposición final se estableció que la ONP tenía la facultad de suspender pensiones siempre que la ONP demuestre que existe falsedad, adulteración o irregularidades en la documentación presentada por el administrado y que permitió que se le reconozcan derechos pensionarios.

Siendo así, en el expediente N° 02903-2023-PA/TC (2024), el Tribunal Constitucional estableció como precedente vinculante que la suspensión de una pensión, debe estar prevista en una norma con rango de ley, y en esta norma se deben establecer diversas formalidades respecto a los requisitos y plazos para que dicho supuesto de la suspensión proceda.

2.3 El debido procedimiento

El debido procedimiento es una garantía fundamental en ordenamiento jurídico peruano, en tanto permite que toda actuación estatal que pueda afectar derechos o intereses de una persona se realice conforme a reglas previamente establecidas y con respeto de garantías mínimas. Si bien su origen suele vincularse al ámbito jurisdiccional, actualmente no puede entenderse como una garantía exclusiva de los procesos judiciales, pues también resulta exigible en otros espacios donde se ejerce poder público, especialmente cuando una autoridad adopta decisiones que inciden directamente en la esfera jurídica de las personas.

En esta línea, podemos decir que el debido proceso ha sido entendido como un derecho fundamental de carácter complejo, debido a que comprende un conjunto de garantías orientadas a asegurar una decisión justa. Así, Bardales del Aguila (2023) señala que el debido proceso se encuentra vinculado con la posibilidad de que toda persona cuente con condiciones mínimas para defender sus derechos dentro de un procedimiento, así como con la necesidad de controlar el ejercicio del poder público frente a posibles decisiones arbitrarias. Asimismo, este derecho incluye distintas manifestaciones, tales como el derecho de defensa, el derecho a la prueba, el derecho a la motivación, el derecho a un juez o autoridad imparcial, el derecho a un procedimiento preestablecido y el derecho a obtener una decisión fundada en derecho.

En esa misma línea, Ruiz Álvarez (2023) sostiene que el debido proceso tiene una naturaleza transversal, pues no solo se vincula con el proceso judicial, sino también con otros ámbitos en los que el Estado ejerce poder frente a los particulares. Por ello, en el ámbito administrativo corresponde hablar de debido procedimiento administrativo, en tanto este comprende las garantías aplicables a las controversias entre la Administración Pública y los administrados.

Por ello, el debido procedimiento no debe ser concebido únicamente como una exigencia formal, sino como una garantía sustancial frente al ejercicio del poder público. A partir de esta idea general, corresponde desarrollar su aplicación en sede administrativa, donde adquiere especial relevancia por la posición de autoridad que ocupa la Administración frente al administrado.

En el ámbito administrativo, el debido procedimiento adquiere una especial relevancia, pues la Administración Pública se encuentra en una posición de autoridad frente al administrado.

En consecuencia, cuando una entidad pública inicia, tramita o resuelve un procedimiento administrativo, no solo debe actuar conforme al principio de legalidad, sino también respetar las garantías que permiten al administrado participar de manera real y efectiva en el procedimiento. De esta manera, el debido procedimiento opera como un límite frente al ejercicio del poder administrativo y, al mismo tiempo, como una garantía para que las decisiones públicas no sean producto de actuaciones unilaterales, sorpresivas o carentes de sustento.

En esa línea, Prado Bringas y Zegarra Valencia (2023) explican que el debido procedimiento administrativo se justifica en la necesidad de que la Administración también respete las garantías mínimas exigibles para alcanzar decisiones justas. Ello se debe a que la Administración, debe resolver los intereses del administrado mediante procedimientos internos, encontrándose igualmente vinculada a la Constitución y no puede desconocer derechos que también serían exigibles ante un órgano jurisdiccional. Asimismo, los autores resaltan que el TUO de la Ley N° 27444, cumple una función uniformadora, pues establece un marco mínimo de garantías aplicable a las actuaciones administrativas.

De esta manera, el debido procedimiento administrativo no debe ser concebido como una formalidad vacía, sino como una garantía material que condiciona la validez de la actuación administrativa. En efecto, la Administración no puede limitarse a emitir una decisión final, sino que debe permitir que el administrado conozca el procedimiento, acceda a la información relevante, formule argumentos, ofrezca pruebas, contradiga los cargos o cuestionamientos existentes y obtenga una decisión debidamente motivada.

Por ello, el debido procedimiento administrativo se concreta, principalmente, en garantías como el derecho de defensa, la debida motivación y el derecho a ofrecer y producir pruebas, las cuales serán desarrolladas en los siguientes apartados.

2.3.1.1 Derecho de defensa

El derecho de defensa constituye una de las principales manifestaciones del debido procedimiento, pues garantiza que ninguna persona sea privada de la posibilidad de intervenir en el procedimiento en el que se discuten sus derechos o intereses. Desde una perspectiva negativa, este derecho impide que el administrado sea colocado en estado de indefensión; mientras que, desde una perspectiva positiva, le reconoce la posibilidad de conocer los cargos, observaciones o cuestionamientos formulados en su contra,

contradecirlos y utilizar los medios que el ordenamiento le otorga para proteger su posición jurídica.

En esa línea, Díaz Colchado (2021) explica que el derecho de defensa no solo debe ser entendido como la prohibición de privar a una persona de defensa en cualquier estado del proceso, sino también como la garantía de que toda persona pueda hacer frente a los cargos o imputaciones realizadas en su contra, contradiciendo la prueba ofrecida y empleando los medios y recursos legales reconocidos por el ordenamiento. Por ello, este derecho no se agota en la posibilidad formal de presentar un escrito, sino que exige que el administrado cuente con una oportunidad real para intervenir, alegar, probar y cuestionar aquello que pueda perjudicarlo.

Asimismo, el derecho de defensa puede ejercerse directamente por el propio administrado o, cuando corresponda, a través de un abogado. Sin embargo, lo importante no es únicamente la existencia formal de asistencia o participación, sino que la defensa sea efectiva. Ello implica que el administrado cuente con información suficiente, tiempo razonable y medios adecuados para responder a la actuación administrativa. Por esta razón, si una entidad pública adopta una decisión sin haber comunicado previamente los hechos cuestionados, sin permitir el acceso al expediente o sin otorgar la posibilidad de formular descargos, afectando el contenido esencial del derecho de defensa.

En sede administrativa, esta garantía resulta especialmente importante porque muchas decisiones de la Administración pueden restringir derechos, imponer obligaciones o dejar sin efecto situaciones jurídicas favorables previamente reconocidas. En consecuencia, la autoridad administrativa no puede resolver sobre la base de información desconocida por el administrado ni puede impedirle contradecir los elementos que sustentan la decisión. En ese sentido, el derecho de defensa exige que el procedimiento sea desarrollado bajo condiciones mínimas de contradicción, igualdad y participación efectiva.

2.3.1.2 Derecho a la debida motivación

El derecho a la debida motivación constituye una de las garantías principales del debido procedimiento, en la medida en que exige que toda decisión emitida por una autoridad se encuentre sustentada en razones objetivas, comprensibles y vinculadas con los hechos del caso y el derecho aplicable. Si bien este derecho se encuentra reconocido expresamente en el artículo 139, numeral 5, de la Constitución respecto de las resoluciones judiciales, su

contenido también resulta aplicable al ámbito administrativo, pues las entidades públicas, al resolver procedimientos, pueden afectar derechos, intereses o situaciones jurídicas de los administrados.

En ese sentido, Díaz Colchado (2021) explica que la motivación tiene dos componentes esenciales: los fundamentos de hecho y el derecho aplicable. A partir de ello, no basta con que la autoridad cite normas de manera general o realice afirmaciones abstractas, sino que debe explicar por qué determinados hechos han sido considerados probados y de qué manera estos se conectan con la norma utilizada para resolver el caso. Por tanto, la motivación no debe entenderse como una simple formalidad, sino como una exigencia que permite verificar la racionalidad de la decisión adoptada.

Asimismo, la debida motivación cumple una función interna y externa. Desde una perspectiva interna, permite que las partes conozcan las razones que sustentan la decisión y, con ello, puedan ejercer adecuadamente su derecho de defensa mediante los recursos que el ordenamiento les reconoce. De esta manera, si el administrado no conoce por qué la autoridad decidió en determinado sentido, tampoco podrá cuestionar eficazmente dicha decisión. Por otro lado, desde una perspectiva externa, la motivación permite controlar la legitimidad de la actuación estatal, pues evita que las decisiones públicas sean producto de la arbitrariedad o de la sola voluntad de la autoridad.

Esta garantía resulta especialmente importante en sede administrativa, debido a que la Administración Pública se encuentra en una posición de autoridad frente al administrado. Por ello, cuando emite un acto administrativo, debe justificar adecuadamente las razones que sustentan su decisión, sobre todo cuando esta restringe derechos, impone obligaciones, deniega solicitudes o deja sin efecto situaciones jurídicas previamente reconocidas. En consecuencia, una resolución administrativa será insuficientemente motivada cuando omita pronunciarse sobre argumentos relevantes, no valore medios probatorios determinantes, utilice fórmulas genéricas o no explique la relación entre los hechos acreditados y la norma aplicada.

Por lo expuesto, el derecho a la debida motivación no solo garantiza que el administrado reciba una respuesta formal de la Administración, sino que exige una decisión razonada y controlable. Así, la motivación permite que el administrado comprenda la decisión, que pueda impugnarla si la considera incorrecta y que los órganos revisores verifiquen si la

autoridad actuó conforme al ordenamiento jurídico. En ese sentido, la motivación se convierte en una garantía frente a la arbitrariedad y en una condición indispensable para que el procedimiento administrativo pueda ser considerado debido.

2.4 Fiscalización Posterior

2.4.1 Concepto y finalidad

La fiscalización posterior se erige como una expresión de la capacidad supervisora de la Administración Pública, mediante la cual la entidad verifica, luego de iniciado o concluido un procedimiento administrativo, la autenticidad de las declaraciones, documentos o información presentada por el administrado. Esta figura se vincula directamente con el principio de privilegio de controles posteriores, pues parte de la idea de que la Administración no debe realizar una verificación previa y exhaustiva de toda la documentación presentada, sino que puede permitir el avance del procedimiento bajo una presunción inicial de veracidad, reservándose la posibilidad de comprobar posteriormente si lo declarado o presentado era cierto.

En ese sentido, Sánchez Romero (2019) explica que la fiscalización posterior se encuentra estrechamente relacionada con el principio de privilegio de controles posteriores, en tanto consiste en la comprobación de la veracidad documental que realiza la Administración luego de que el administrado ha presentado información o documentación dentro de un procedimiento administrativo. A partir de ello, la fiscalización posterior no debe ser entendida como una potestad aislada, sino como un mecanismo que permite equilibrar la confianza inicial en el administrado con la necesidad de resguardar la legalidad de los actos administrativos.

De esta manera, la finalidad de la fiscalización posterior no se limita a detectar irregularidades, sino que busca asegurar que los derechos, autorizaciones o beneficios reconocidos por la Administración hayan sido otorgados conforme a ley. Por ello, esta institución cumple una doble función. Por un lado, favorece la celeridad y simplificación administrativa, ya que evita que todo procedimiento quede paralizado por controles previos excesivos. Por otro lado, permite que la Administración conserve la facultad de revisar la veracidad de la información presentada y adoptar las medidas correspondientes cuando advierta fraude, falsedad documental o información inexacta.

Asimismo, la fiscalización posterior se relaciona con el principio de la presunción de veracidad, el cual permite que la Administración tenga inicialmente por cierta la documentación presentada por el administrado; sin embargo, dicha presunción no tiene carácter absoluto, pues puede ser desvirtuada mediante actuaciones posteriores de verificación.

En esa línea, Sánchez Romero (2019) señala que este mecanismo descansa en la confianza que el gobierno deposita en los ciudadanos, pero también en la posibilidad de validar la exactitud de los datos suministrados, observar el acatamiento de las disposiciones legales vigentes y, de ser necesario, imponer las penalidades pertinentes.

En consecuencia, la fiscalización posterior permite que la Administración actúe de manera más eficiente, sin renunciar a su función de control. Esto resulta especialmente importante en aquellos procedimientos donde el acto administrativo genera efectos favorables para el administrado, pues la entidad debe verificar que dichos efectos no hayan sido obtenidos mediante documentos falsos, adulterados o información que no corresponda a la realidad. Así, la fiscalización posterior se presenta como una herramienta necesaria para proteger el interés público, la legalidad administrativa y la correcta asignación de derechos o beneficios.

No obstante, esta potestad debe ejercerse dentro de los límites que impone el ordenamiento jurídico. La fiscalización posterior no debe convertirse en una facultad indefinida que permita desconocer derechos previamente reconocidos, sino que debe desarrollarse con respeto del debido procedimiento, la debida motivación, el derecho de defensa y los plazos previstos para la revisión de los actos administrativos. Por ello, si como resultado de la fiscalización posterior se detecta fraude o falsedad, la Administración debe encauzar su actuación a través de los mecanismos legalmente previstos, especialmente la nulidad de oficio, sin afectar arbitrariamente la seguridad jurídica del administrado.

2.4.2 Alcances de la fiscalización posterior

Los alcances de la fiscalización posterior deben ser comprendidos a partir de los efectos que esta puede generar sobre los actos administrativos previamente emitidos. En principio, esta potestad permite que la Administración verifique la autenticidad de los documentos, declaraciones e información que sirvieron de sustento para reconocer un derecho o beneficio. Sin embargo, sus alcances no se reducen a una simple revisión formal, pues también

permiten identificar si el acto administrativo fue emitido sobre la base de información falsa, adulterada o insuficiente.

En materia pensionaria, estos alcances adquieren una especial relevancia, debido a que el reconocimiento de una pensión exige la acreditación de determinados requisitos legales, como la edad, los años de aportación y la existencia de una relación laboral. Por ello, la Administración debe contar con mecanismos que le permitan revisar si la documentación presentada por el administrado resulta idónea para sustentar el derecho solicitado. Esta revisión es particularmente importante porque el otorgamiento irregular de una pensión no solo afecta la legalidad del acto administrativo, sino también el equilibrio del sistema previsional.

En esa línea, Abanto Revilla (2011), advierte que, en los procedimientos pensionarios, uno de los principales problemas se presenta cuando el asegurado no logra acreditar documentalmente sus aportaciones y recurre a constancias de trabajo, boletas de pago u otros documentos que pueden ser falsificados. Por ello, el autor resalta la importancia de que la documentación presentada sea contrastada y valorada rigurosamente, debido a que los aportes constituyen uno de los elementos centrales para acceder a una pensión dentro del Sistema Nacional de Pensiones.

A partir de ello, la fiscalización posterior puede alcanzar la revisión de los documentos utilizados para acreditar aportaciones. Sin embargo, esta revisión no debe realizarse de manera automática ni genérica, sino mediante una evaluación razonada de la documentación incorporada al expediente. En ese sentido, la Administración debe verificar no solo la existencia material del documento, sino también su coherencia, la identificación de quien lo emite, su fecha, su relación con el empleador y su capacidad para acreditar el periodo alegado.

Asimismo, Abanto Revilla (2011) destaca que, ante la existencia de documentos falsos en procedimientos pensionarios, resulta necesario realizar un análisis formal riguroso de los medios probatorios, especialmente cuando se trata de certificados de trabajo, debido a que estos han presentado una mayor incidencia en casos de falsificación. Por ello, la verificación de la identidad de quien suscribe el documento, su cargo, su representación y la consistencia de la información contenida en el documento resulta indispensable para determinar si este puede generar convicción sobre los años de aportación alegados.

En consecuencia, los alcances de la fiscalización posterior permiten a la Administración revisar la veracidad de los documentos que sustentaron el otorgamiento de una pensión, detectar posibles irregularidades y adoptar las medidas que correspondan conforme al ordenamiento jurídico. No obstante, dicha potestad no puede ser entendida como una habilitación ilimitada para suspender o desconocer pensiones de manera indefinida. Por el contrario, si la fiscalización posterior evidencia falsedad, fraude o adulteración documental, la entidad debe proceder respetando el debido procedimiento y los mecanismos previstos para cuestionar la validez del acto administrativo, especialmente la nulidad de oficio dentro de los plazos establecidos por la ley.

2.5 Nulidad de oficio de los actos administrativos

2.5.1 Concepto, causales y plazos de nulidad de oficio

En principio, Morón (2021) define la nulidad de oficio como un castigo jurídico respecto de aquellos actos administrativos que están incursos en alguna de las causales privativas de los efectos jurídicos que idearon los funcionarios públicos u órganos de la administración pública al momento de emitirlo. El autor añade que debe existir un vicio y este debe ser constatado y declarado para que estemos frente a una nulidad.

En adición, en los términos de Rico (2024), la nulidad busca excluir un acto administrativo del orden jurídico, tiene como finalidad eliminar el acto administrativo del orden jurídico y en consecuencia privarlo de sus efectos, en vista que se trata de defender la jerarquía normativa constitucional y legal.

En esa misma línea, Forero (2025) explica que la nulidad tiene como finalidad proteger el orden jurídico, y por ello busca que el acto administrativo cuestionado se quede sin efecto dado que es contrario a las normas.

De otro lado, respecto a las causales de nulidad, Morón (2021) desarrolla lo establecido en el artículo 10 del TUO de la Ley N° 27444, y subraya los defectos más comunes por la Administración. En esa línea, explica que la norma regula que los actos administrativos no pueden contravenir las normas jurídicas, es decir, ninguna autoridad puede pretender sobrepasar los límites legales o ignorarlos.

Adicionalmente, sobre el requisito de competencia, Araujo-Juárez, Agurto, Quequejana, y Choque (2022), resaltan que se fundamentalmente en evaluar si el autor del acto administrativo, actúa dentro de la esfera de competencias que le han sido atribuidas. Sobre

este punto en particular, Morón (2021) resalta la importancia de revisar las facultades otorgadas por la normativa a la autoridad administrativa, verificar el ámbito geográfico definido para que la autoridad ejerza sus atribuciones, validar que no se invadan competencias de diferentes organismos u otros órganos ubicados en superioridad o inferioridad jerárquica, y todo ello con el fin de evitar algún vicio en la incompetencia.

De otro lado, respecto a los vicios en el contenido u objeto del acto administrativo, Picón (2022) reflexiona sobre dos tipos de imposibilidad, la legal y la material. Esta última se refiere a cambios en las circunstancias fácticas, que hacen que la ejecución del acto administrativos sea irrazonable. Por otra parte, según el autor la imposibilidad legal se refiere a aquellas circunstancias en las que un cambio normativo prohíbe o impide la ejecución de un acto administrativo.

En concordancia con el autor del párrafo precedente Morón (2021) comenta que los vicios en el objeto o contenido se pueden manifestar cuando el contenido del acto administrativo es ilícito, es decir contrario a las normas del sistema jurídico peruano, cuando su contenido es jurídica y físicamente imposible, en el supuesto que no existe una motivación adecuada, entre otros supuestos.

Por otra parte, respecto a la finalidad del acto administrativo Rico (2024) desarrolla que el objetivo del acto administrativo es la búsqueda del interés general o público, e indica que cuando se orienta la finalidad hacia propósitos diversos es cuando se configura la desviación de poder.

De otro lado, sobre el requisito del procedimiento regular, Araujo-Juárez, Agurto, Quequejana, y Choque (2022), explican que es relevante el efectivo control de los vicios procedimentales dado que representan una garantía a favor de los administrados y de la protección del interés público. En ese sentido, opina Morón (2021) que los vicios en la regularidad del procedimiento deben estar referidos a normas esenciales del procedimiento que causan indefensión al administrado, más no a disposiciones formales irrelevantes y tolerables por el principio de eficacia.

Finalmente, los numerales 2 y 3 del artículo 10 del TUO de la Ley N° 27444 regulan la nulidad de los actos administrativos expresos o tácitos que se realicen con la aprobación automática o el silencio administrativo positivo en caso contradigan las normas jurídicas o que no cumplan los requisitos esenciales para su otorgamiento. Asimismo, el numeral 3

contempla la nulidad de los actos administrativos que también infringen normas penales, y ello solo podrá conocerse luego de que así lo determine el Poder Judicial a través de una sentencia.

Por último, respecto al autoridad pertinente y los plazos para declarar la nulidad de oficio de un acto administrativo, en el numeral 213.2 del artículo 213 del TUO de la Ley N° 27444, se establece como regla general que la nulidad de oficio solo podrá ser declarada por el superior jerárquico de aquel funcionario u órgano que emitió el acto administrativo cuestionado.

En adición, en los numerales 213.3 y 213.4 del artículo 213 TUO de la Ley N° 27444, se determina que el plazo para declarar la nulidad en sede administrativa es de dos años luego de haber quedado consentidos los actos administrativos cuestionado, es decir, luego de transcurrido el plazo para que se articulen los recursos administrativos. Luego, de transcurrido el plazo de dos años, queda abierta la posibilidad de solicitar la nulidad del acto administrativo ante el Poder Judicial, y el plazo será de tres años luego de que transcurrieron los dos años para declarar la nulidad en sede administrativa.

En esa línea, Morón (2021) explica que en el texto anterior de la norma se fijaba que el plazo para declarar la nulidad de oficio en sede administrativa era de un año, sin embargo, dicho plazo demostró ser muy corto, y debido a ello se buscó ampliar el periodo para presentar la nulidad de oficio en sede administrativa por un año más. Al respecto, el autor antes mencionado opina que la lógica de la ley es que la potestad de la nulidad de oficio sea ejercida solo dentro del plazo, con la finalidad de resguardar los intereses de los administrados.

2.5.2 Nulidad de oficio en sede administrativa

La nulidad de oficio se encuentra regulada en el artículo 213 del TUO de la Ley N° 27444, y estipula que la misma entidad puede declarar la nulidad de sus actos administrativos siempre que se haya materializado alguna de las causales previstas en el artículo 10 del mismo cuerpo normativo, y por regla general se entiende que esta solo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que emitió el acto administrativo que se invalida.

En términos de Morón (2021), al poder jurídico por el cual la propia Administración Pública puede declarar la nulidad de sus actos viciados, tomando como causales sus errores, se le conoce como potestad de invalidación. Esta potestad encuentra sentido bajo el argumento de

que la Administración Pública proteja el interés común permanentemente y no se altere el orden jurídico. Asimismo, la posibilidad de la nulidad de oficio necesita una vía para restituir la legalidad afectada por un acto administrativo.

Seguidamente, Rodríguez (2021) sostiene que la nulidad de oficio manifiesta el poder de la autotutela de la administración. Ello en vista que la misma administración tiene la facultad de evaluar la legalidad y anular aquellos actos que tienen vicios trascendentes que afectan su validez. Asimismo, sostiene que la nulidad de oficio debe ser una medida extraordinaria y que debe hacerse efectiva después de un procedimiento administrativo que garantice el derecho de defensa de los administrados.

En el numeral 213.3 del artículo 213 del TUO de la Ley N° 27444, se desarrolla la facultad de la administración pública para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos emitidos al interior de la misma entidad. Esta facultad tiene una serie de garantías y preceptos mínimos que deben cumplirse de forma previa a su efectivización.

En esa línea, Ortega (2018) explica que la nulidad de oficio en sede administrativa es un mecanismo de autotutela, el cual puede reformar o extinguir los efectos de un acto administrativo, y ello con la finalidad de corregir los errores u omisiones en que la administración hubiera incurrido al tomar sus decisiones.

En adición, Morón (2021) comenta que la invalidación del acto administrativo debe realizarse en el marco de un procedimiento invalidatorio, en el cual se debe comunicar al administrado las razones legales de la nulidad, otorgarle cinco días para que ejerza su derecho de defensa respecto a los argumentos que esgrime la administración pública para declarar la nulidad del acto administrativo. También, el autor destaca que la autoridad pertinente para declarar la nulidad de oficio en sede administrativa será por regla general el superior jerárquico de aquel que emitió el acto administrativo, y que el plazo actual para declarar la nulidad de oficio es de dos años desde que el acto quedo consentido.

Finalmente, Morón (2021) sostiene que la intangibilidad alcanzada por el paso del tiempo, solo implica una limitación de la atribución de invalidar actos en sede administrativa, y en caso la gravedad del vicio, afecte el interés público, es viable accionar judicialmente contra el acto administrativo viciado para obtener su invalidez.

2.5.3 Nulidad de oficio en sede judicial

En el numeral 213.4 del artículo 213 del TUO de la Ley N° 27444, se desarrolla la facultad de la administración pública de solicitar la nulidad de un acto administrativo ante el Poder Judicial, y para ello según la norma cuentan con un plazo de tres años contados desde la fecha en que prescribió la facultad para declarar la nulidad del acto en sede administrativa.

Sobre el tema, Forero (2025) explica que los controles judiciales de los actos administrativos implican la aplicación de límites al poder estatal, y normalmente dicho control lo realiza un juez en lo contencioso administrativo.

En relación a lo expuesto, Sánchez (2018) comenta que, si el plazo para que la administración declare nulidad de oficio de un acto viciado, por vía de un proceso contencioso administrativo de oficio es mayor, las probabilidades de que los actos administrativos nulos sean detectados y sancionados también los son. Aunque, el autor también opina que el plazo más amplio para declarar la nulidad de oficio en sede judicial podría generar un desmedro de la seguridad jurídica para los administrados.

Al respecto, Morón (2021) explica que a través de un proceso contencioso administrativo las personas acuden al poder judicial con el fin de que el juez se pronuncie sobre un determinado acto administrativo y él analice si se vulneran o no los derechos e intereses legítimos del administrado. Asimismo, el autor precisa que también las entidades públicas pueden solicitar la nulidad de un acto propio ante el Poder Judicial en vista que los plazos prescriptorios para declarar la nulidad en sede administrativa ya vencieron. Finalmente, el autor agrega que el proceso contencioso administrativo de lesividad es excepcional y subsidiario, dado que solo procede cuando la propia administración ya no puede declarar la nulidad de su propio acto, y tiene como fundamentos la tutela administrativa de la legalidad y del interés público; y garantizar la seguridad jurídica y el debido procedimiento administrativo.

En la siguiente sección abordaremos las implicancias del precedente vinculante establecido por el Tribunal Constitucional en materia de suspensión de pensiones, así como la factibilidad de incluir dicha figura jurídica en nuestro ordenamiento normativo.

Capítulo III: Reflexiones sobre el caso y propuesta normativa

3.1 Consideraciones relevantes sobre lo resuelto por el Tribunal Constitucional

La sentencia recaída en el Expediente N° 02903-2023-PA/TC no se limita a resolver la controversia individual entre el demandante y la Oficina de Normalización Previsional, sino que fija criterios generales sobre la forma en que la Administración Pública debe actuar cuando detecta irregularidades, fraude o falsedad documental en el reconocimiento de una pensión previamente reconocida, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional permite identificar una tensión entre dos intereses constitucionalmente relevantes: por un lado, el resguardo del derecho a la pensión y la seguridad jurídica del administrado; y, por otro, el deber estatal de proteger los fondos para la seguridad social frente a prestaciones obtenidas de manera irregular.

En el caso concreto, el Tribunal Constitucional consideró que la suspensión de la pensión del demandante no resultaba válida, debido a que la ONP había sustentado dicha medida en una norma reglamentaria y no en una ley o norma con rango de ley. Este aspecto es central, pues la suspensión de una pensión no constituye una medida menor o meramente instrumental, sino una decisión que afecta directamente el contenido esencial del derecho a la pensión, en especial el derecho a no ser privado arbitrariamente de ella, para el Tribunal, una medida de esta naturaleza requiere una habilitación normativa suficiente, expresa y compatible con las garantías del debido procedimiento administrativo.

Ahora bien, el razonamiento del Tribunal no desconoce la importancia de la fiscalización posterior ni la necesidad de combatir el otorgamiento fraudulento de pensiones. Por el contrario, reconoce que la ONP tiene la obligación de comprobar la autenticidad de los documentos presentados por los administrados y de adoptar medidas cuando advierta que una pensión pudo haber sido reconocida sobre la base de documentación falsa, adulterada o irregular. Sin embargo, precisa que dicha actuación no puede ejercerse al margen de los procedimientos establecidos por el ordenamiento jurídico, ni puede convertirse en una forma de desconocer actos administrativos firmes fuera de los plazos previstos para su revisión.

En ese sentido, la sentencia evidencia que el problema no se encuentra únicamente en la existencia de pensiones presuntamente obtenidas mediante fraude, sino en la falta de una regulación legal clara que permita responder adecuadamente ante estos supuestos. Si la Administración detecta la irregularidad dentro del plazo legal para declarar la nulidad de

oficio, puede activar los mecanismos previstos por la Ley del Procedimiento Administrativo General. Sin embargo, cuando la falsedad se descubre después de vencido dicho plazo, la entidad se enfrenta a un límite jurídico importante, pues no puede suspender indefinidamente la pensión ni anular el acto administrativo fuera del marco legal vigente.

Por ello, el aporte principal de la sentencia consiste en ordenar la actuación de la ONP y de las demás entidades administrativas frente a actos favorables al administrado que podrían haber sido obtenidos irregularmente. No obstante, también deja abierta una discusión relevante: si el plazo actual para declarar la nulidad de oficio resulta suficiente en casos de fraude o falsedad documental descubiertos tardíamente mediante fiscalización posterior. Esta cuestión resulta especialmente importante en materia previsional, debido a que el Sistema Nacional de Pensiones funciona bajo un esquema de reparto solidario, por lo que el pago indebido de una pensión no solo afecta al Estado, sino también a la sostenibilidad del sistema y a los derechos de quienes sí cumplen con los requisitos legales.

3.1.1 Reflexión sobre las cuatro reglas establecidas como precedente vinculante

El Tribunal Constitucional estableció cuatro reglas como precedente vinculante, las cuales deben ser analizadas no solo desde su contenido formal, sino también desde sus efectos prácticos en la actuación de la Administración Pública. Estas reglas buscan evitar que la ONP suspenda pensiones sin una base legal suficiente, pero también procuran ordenar el tratamiento de aquellos casos en los que existan indicios de fraude, falsedad documental o irregularidades en el otorgamiento de derechos pensionarios.

La primera regla establece que la suspensión del abono de una pensión debe estar prevista expresamente en una ley o norma de mismo rango. Esta regla resulta correcta desde una perspectiva constitucional, debido a que la pensión es un derecho fundamental y su restricción no puede sustentarse únicamente en normas reglamentarias, de esta manera, el Tribunal reafirma el principio de reserva de ley cuando se trata de medidas que afectan derechos fundamentales.

Sin embargo, esta exigencia también evidencia una deficiencia normativa, pues el ordenamiento actual no contiene una regulación legal suficiente sobre la suspensión de pensiones obtenidas mediante fraude o falsedad documental. Por ello, más que negar la posibilidad de la suspensión, el Tribunal exige que esta sea regulada de manera adecuada por el legislador.

La segunda regla dispone que, cuando la ONP detecte irregularidades en una pensión previamente reconocida, debe acudir al procedimiento de nulidad de oficio previsto en la Ley del Procedimiento Administrativo General. Esta regla protege la seguridad jurídica del administrado, pues impide que la Administración desconozca unilateralmente derechos ya reconocidos sin seguir el procedimiento correspondiente.

No obstante, también revela una limitación práctica, ya que la nulidad de oficio se encuentra sujeta a plazos prescriptorios. En consecuencia, si la falsedad documental es descubierta después de vencido dicho plazo, la Administración queda impedida de anular el acto en sede administrativa, aun cuando existan indicios serios de fraude.

La tercera regla señala que, si la ONP advierte la posible comisión de un delito, debe comunicar los hechos al Ministerio Público. Asimismo, en caso exista una sentencia penal condenatoria firme, el plazo para declarar la nulidad puede computarse desde la notificación de dicha sentencia. Esta regla resulta relevante porque reconoce que los supuestos de fraude o falsedad documental tienen una gravedad particular y pueden justificar un tratamiento diferenciado.

Sin embargo, también presenta una dificultad práctica, pues condicionar la revisión administrativa a la existencia de una sentencia penal firme puede generar demoras significativas, considerando la duración de los procesos penales. En ese escenario, la Administración podría verse limitada para proteger oportunamente los fondos pensionarios.

La cuarta regla establece un mandato concreto para las pensiones que ya se encontraban suspendidas. En estos casos, la ONP debe revisar su situación dentro del plazo otorgado por el Tribunal y, si corresponde, declarar la nulidad dentro del plazo legal. En caso dicho plazo ya hubiera vencido, la entidad deberá restituir la pensión. Esta regla busca corregir las suspensiones indefinidas y evitar que los pensionistas permanezcan en una situación de incertidumbre.

Sin embargo, también puede generar un efecto complejo, pues obligaría a restituir pensiones incluso en supuestos donde existan indicios relevantes de fraude, si la Administración ya no cuenta con plazo para declarar la nulidad de oficio.

A partir de lo expuesto, se advierte que las cuatro reglas del precedente protegen al administrado frente a suspensiones indefinidas, decisiones inmotivadas o actuaciones administrativas fuera de plazo y evidencian la necesidad de una regulación legal más precisa para aquellos casos en los que la fiscalización posterior permite descubrir tardíamente la existencia de fraude o falsedad documental.

3.1.2 Análisis de la propuesta del TC sobre la suspensión de pensiones

La propuesta del Tribunal Constitucional frente a la suspensión de pensiones parte de una premisa clara: la Administración Pública no puede afectar un derecho fundamental sin una habilitación legal suficiente. En ese sentido, el Tribunal no niega que puedan existir pensiones obtenidas mediante fraude o falsedad documental, ni desconoce que la ONP tenga el deber de proteger los fondos de la seguridad social. Lo que cuestiona es que dicha protección se realice mediante una suspensión sustentada únicamente en una norma reglamentaria y aplicada fuera de los plazos legalmente previstos para revisar actos administrativos firmes.

Desde esta perspectiva, el Tribunal plantea que, si la ONP detecta irregularidades, debe encauzar su actuación a través de la nulidad de oficio o, de corresponder, mediante la vía judicial, lo cual, es coherente con el principio de legalidad y con el debido procedimiento administrativo, pues evita que la entidad suspenda pensiones de manera indefinida sin declarar formalmente la invalidez del acto que reconoció el derecho.

Sin embargo, la propuesta del Tribunal también presenta una limitación importante, si la falsedad documental se descubre después de vencido el plazo para declarar la nulidad de oficio, la Administración no cuenta con una herramienta eficaz para reaccionar oportunamente frente a pensiones presuntamente obtenidas de manera fraudulenta. En tal escenario, la restitución de la pensión puede resultar jurídicamente exigible desde la perspectiva de la seguridad jurídica, pero problemática desde la perspectiva de la protección del fondo previsional, especialmente si existen elementos suficientes que permiten cuestionar la autenticidad de la documentación que sustentó el otorgamiento del derecho.

Por ello, el propio Tribunal reconoce que el cobro de una pensión obtenida fraudulentamente puede generar un grave daño al erario nacional y afectar los derechos de los demás pensionistas, lo cual es relevante porque demuestra que el Tribunal no desconoce el interés público comprometido en estos casos y admite que existe un problema real, pero sostiene

que su solución no puede provenir de una actuación administrativa sin respaldo legal, sino de una intervención normativa que regule expresamente los supuestos, requisitos, plazos y garantías aplicables a la suspensión de pensiones.

En ese sentido, la propuesta del Tribunal Constitucional puede ser entendida como una invitación al legislador para regular adecuadamente esta materia, es así que si la suspensión de pensiones obtenidas fraudulentamente se considera necesaria para resguardar la intangibilidad de los fondos para la seguridad social, entonces dicha medida debe ser incorporada mediante una ley que establezca causales objetivas, exigencias probatorias mínimas, plazo máximo de duración, obligación de iniciar el procedimiento de nulidad correspondiente, derecho de defensa del administrado y control posterior de la decisión administrativa.

Por tanto, la sentencia no cierra la posibilidad de regular la suspensión de pensiones, sino que exige que esta se realice dentro de un marco constitucionalmente válido, en este sentido la suspensión podría ser una herramienta legítima para evitar que se sigan realizando pagos indebidos mientras se investiga la existencia de fraude o falsedad documental, pero solo si se encuentra prevista en una norma con rango de ley y si opera como una medida excepcional, temporal, motivada y sujeta a control.

En consecuencia, el análisis de la propuesta del Tribunal permite sostener que el problema no se encuentra en la suspensión como figura jurídica, sino en su falta de regulación legal adecuada. Por ello, es necesaria una propuesta normativa que incorpore la suspensión de pensiones en casos de fraude o falsedad documental, siempre que respete las reglas establecidas por el Tribunal Constitucional y busque un equilibrio entre la protección del derecho fundamental a la pensión, la seguridad jurídica del administrado y la intangibilidad de los fondos de la seguridad social.

3.2 La suspensión de pensiones obtenidas fraudulentamente

La necesidad de una ley que regule la suspensión de pensiones se justifica, principalmente, a partir de lo resuelto por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 02903-2023-PA/TC. En dicho pronunciamiento, el Tribunal estableció que la suspensión del pago de una pensión no puede sustentarse únicamente en una norma reglamentaria, debido a que se trata de una medida que incide directamente en el derecho fundamental a la pensión. Por ello, si el Estado considera necesario habilitar a la Oficina de Normalización Previsional para

suspender pensiones obtenidas mediante fraude, falsedad documental o adulteración de información, dicha facultad debe encontrarse prevista expresamente en una ley o norma con rango de ley.

Esta exigencia no constituye una formalidad menor, sino una consecuencia directa del principio de legalidad y de la reserva de ley en materia de derechos fundamentales. La pensión no puede ser entendida como un simple beneficio económico otorgado por la Administración, pues se encuentra vinculada con la seguridad social, la dignidad humana y la subsistencia del pensionista. En ese sentido, cualquier medida que limite, suspenda o prive temporalmente su pago debe contar con una habilitación normativa suficiente, clara y previamente establecida. De lo contrario, se permitiría que la Administración afecte derechos reconocidos mediante decisiones reglamentarias o actos administrativos unilaterales, lo cual podría comprometer la seguridad jurídica del administrado y el contenido esencial del derecho a la pensión.

Ahora bien, la necesidad de una ley también se explica porque el marco normativo actual no ofrece una respuesta suficiente frente a los casos en los que la falsedad documental es detectada tardíamente mediante fiscalización posterior. En principio, cuando la Administración advierte que un acto administrativo favorable fue emitido sobre la base de información falsa o irregular, puede acudir a la nulidad de oficio. Sin embargo, esta potestad se encuentra sujeta a plazos prescriptorios, por lo que, una vez vencidos, la entidad queda impedida de declarar la nulidad en sede administrativa. Esta situación genera un problema práctico, pues podría obligar a mantener el pago de pensiones respecto de las cuales existen indicios relevantes de fraude, aun cuando dicha continuidad pueda afectar los fondos del Sistema Nacional de Pensiones.

En materia previsional, este problema adquiere una especial gravedad porque el Sistema Nacional de Pensiones se estructura bajo un modelo de reparto solidario. Ello significa que las pensiones no se financian mediante una cuenta individual del afiliado, sino a través de un fondo común sostenido por los aportes de los trabajadores activos y por recursos públicos cuando el sistema lo requiere. Por tanto, el pago de una pensión obtenida fraudulentamente no solo afecta al Estado como entidad pagadora, sino también a la finalidad solidaria del sistema y a los derechos de quienes sí cumplieron con los requisitos legales para acceder a una pensión. Desde esta perspectiva, la regulación legal de la suspensión permitiría

incorporar una herramienta destinada a evitar que el daño económico al sistema se siga produciendo mientras se verifica la validez del acto administrativo cuestionado.

Sin embargo, la ley que se propone no debería limitarse a reconocer de manera general la facultad de suspender pensiones, ya que una habilitación amplia e imprecisa podría reproducir los mismos problemas advertidos por el Tribunal Constitucional. Por el contrario, la regulación debe establecer causales objetivas y estrictas para su procedencia. Así, la suspensión solo debería ser viable cuando existan indicios razonables, documentados y verificables de fraude, falsedad documental o adulteración de información esencial que haya servido de sustento para el reconocimiento de la pensión. No debería bastar una sospecha general, una referencia a casos similares o la sola pertenencia del expediente a un grupo de revisión, sino que la ONP tendría que identificar concretamente qué documento resulta cuestionado, cuál es la irregularidad advertida y por qué dicha irregularidad compromete la validez del acto que reconoció el derecho pensionario.

Asimismo, la ley debería exigir una motivación reforzada de la resolución que dispone la suspensión. Esto implica que la Administración no solo cite la norma habilitante, sino que explique con claridad los hechos verificados, los medios que sustentan la sospecha de fraude, la relación entre dichos elementos y el acto administrativo que otorgó la pensión, así como las razones por las cuales la continuidad del pago podría generar un perjuicio al fondo previsional. De esta manera, se evitaría que la suspensión opere de manera automática o mecánica, y se garantizaría que el administrado conozca las razones concretas de la medida, pudiendo ejercer adecuadamente su derecho de defensa.

Del mismo modo, la regulación debe prever que la suspensión tenga carácter excepcional, provisional y temporal. La suspensión no puede convertirse en una sanción anticipada ni en una forma indirecta de declarar la nulidad del acto administrativo fuera del procedimiento legal correspondiente. Por ello, la norma debería establecer un plazo máximo de duración de la medida, dentro del cual la ONP tendría la obligación de iniciar y tramitar el procedimiento de nulidad de oficio, o, si el plazo administrativo ya venció, activar la vía judicial correspondiente. Si vencido dicho plazo la entidad no emite una decisión definitiva o no acredita haber iniciado el mecanismo legal pertinente, la pensión debería ser restituida, sin perjuicio de que continúen las investigaciones administrativas o penales que correspondan.

Otro elemento indispensable es el respeto del derecho de defensa del pensionista. La ley debería establecer que, antes de disponer la suspensión, la ONP comunique al administrado las observaciones detectadas, le permita acceder al expediente, le otorgue un plazo razonable para presentar descargos y le reconozca la posibilidad de ofrecer medios probatorios. Solo excepcionalmente, cuando exista un riesgo grave e inmediato para los fondos previsionales y la irregularidad se encuentre sustentada en elementos objetivos, podría admitirse una suspensión provisional previa, siempre que se otorgue al administrado la posibilidad de contradecir la medida en un plazo breve. De esta manera, se evitaría que la protección del interés público se realice a costa de colocar al pensionista en estado de indefensión.

Además, la ley debería articular expresamente la suspensión con la nulidad de oficio. Esta conexión es fundamental porque la suspensión no debe tener existencia autónoma ni indefinida, sino que debe estar orientada a permitir que la Administración revise la validez del acto administrativo que reconoció la pensión. En ese sentido, una posible fórmula normativa sería establecer que, cuando la fiscalización posterior detecte indicios suficientes de fraude o falsedad documental, la ONP pueda suspender temporalmente el pago de la pensión, siempre que inicie de manera inmediata el procedimiento de nulidad de oficio o la acción judicial de lesividad correspondiente. Así, la suspensión funcionaría como una medida instrumental y no como una decisión definitiva sobre el derecho pensionario.

De igual manera, podría evaluarse una regla especial para el cómputo del plazo de nulidad en casos de fraude o falsedad documental descubiertos mediante fiscalización posterior. Actualmente, el plazo se computa desde que el acto administrativo quedó consentido, lo cual puede resultar insuficiente cuando la falsedad se descubre varios años después. Por ello, una alternativa normativa sería que, en casos debidamente acreditados de fraude o falsedad documental, el plazo para iniciar la revisión del acto se compute desde que la entidad toma conocimiento cierto y documentado de la irregularidad. No obstante, para evitar afectaciones desproporcionadas a la seguridad jurídica, esta regla debería estar acompañada de límites temporales máximos, exigencias probatorias estrictas y control judicial posterior.

Asimismo, la regulación debería prever la obligación de comunicar los hechos al Ministerio Público cuando existan indicios de delitos contra la fe pública u otros ilícitos penales. No obstante, dicha comunicación no debería paralizar necesariamente la actuación administrativa, debido a que los procesos penales pueden extenderse por varios años. Si la Administración tuviera que esperar siempre una sentencia penal firme para adoptar cualquier

medida de protección, los fondos previsionales podrían continuar siendo afectados durante todo ese tiempo. Por ello, la ley debería permitir que la vía administrativa y la vía penal se desarrollen de manera paralela, respetando sus propios estándares y finalidades.

En ese sentido, la aprobación de una ley permitiría superar el vacío advertido por el Tribunal Constitucional y otorgaría a la ONP una herramienta jurídicamente válida para enfrentar pensiones presuntamente obtenidas de manera fraudulenta. Sin embargo, dicha herramienta solo sería constitucionalmente admisible si se diseña con límites claros. Estos límites deben incluir, como mínimo, una habilitación legal expresa, causales objetivas, motivación reforzada, plazo máximo de duración, respeto del derecho de defensa, conexión necesaria con la nulidad de oficio o la vía judicial, comunicación al Ministerio Público cuando corresponda y mecanismos de revisión o impugnación.

Por tanto, la necesidad de una ley que regule la suspensión de pensiones no responde únicamente a la intención de ampliar las facultades de la ONP, sino a la necesidad de ordenar su actuación dentro de parámetros constitucionales. Una regulación adecuada permitiría proteger los fondos del Sistema Nacional de Pensiones frente a supuestos de fraude o falsedad documental, pero sin desconocer que la pensión es un derecho fundamental y que el administrado tiene derecho a no ser privado arbitrariamente de ella. De esta manera, la propuesta normativa buscaría equilibrar la defensa del interés público, la intangibilidad de los fondos de la seguridad social, la seguridad jurídica y el debido procedimiento administrativo.

Con la finalidad de materializar la propuesta de creación de una ley para el Sistema Nacional de Pensiones contendría, en esencia, lo siguiente:

"Ley que regula la Suspensión Preventiva de Pensiones

Artículo 1.- Objeto y facultad de suspensión preventiva

La Oficina de Normalización Previsional (ONP) se encuentra facultada para suspender preventivamente el pago de una pensión por un plazo máximo y estrictamente improrrogable de seis (6) meses. Esta facultad procederá únicamente cuando, a través de acciones de fiscalización posterior, se detecten indicios razonables, documentados y objetivos de falsedad o adulteración en los documentos que sustentaron el derecho previsional.

Artículo 2.- Obligación de accionar legalmente

Bajo responsabilidad funcional, durante el transcurso del plazo de suspensión temporal señalado en el artículo precedente, la entidad estará obligada a iniciar formalmente el procedimiento de nulidad de oficio. En su defecto, si el plazo para la vía administrativa ha prescrito, deberá interponer la respectiva demanda contencioso-administrativa de lesividad.

Artículo 3.- Caducidad de la medida

Si transcurrido el plazo máximo de seis (6) meses no se ha iniciado la acción legal correspondiente indicada en el Artículo 2, la suspensión preventiva caducará de pleno derecho. En consecuencia, la entidad deberá restituir inmediatamente el pago de la pensión junto con los devengados generados, sin perjuicio de continuar con las investigaciones respectivas".

Conclusiones

Primera: La sentencia recaída en el Expediente N° 02903-2023-PA/TC abordó la suspensión de una pensión de jubilación dispuesta por la Oficina de Normalización Previsional luego de varios años de haber sido reconocida, el caso evidenció el conflicto entre el derecho del pensionista a no ser privado arbitrariamente de su pensión y la facultad de la Administración para revisar prestaciones cuando existen indicios de fraude o falsedad documental.

Segunda: El derecho a la pensión forma parte de la seguridad social y constituye un derecho fundamental indispensable para garantizar la calidad de vida y la dignidad del pensionista, por lo que, la pensión no puede ser tratada como un simple beneficio administrativo susceptible de ser suspendido o retirado de manera arbitraria por la entidad, sino que, por el contrario, toda limitación o afectación a este derecho exige una estricta justificación sustentada en una norma con rango de ley que proteja su contenido esencial.

Tercera: El análisis del precedente vinculante demuestra que el Tribunal Constitucional no prohíbe de manera absoluta la suspensión de pensiones, sino que exige que esta medida tenga sustento en una ley o norma con rango de ley; sin embargo, existe una dificultad práctica, pues cuando la falsedad se descubre fuera del plazo para declarar la nulidad de oficio, la Oficina de Normalización Previsional puede quedar limitada para proteger eficazmente los fondos del Sistema Nacional de Pensiones.

Cuarta: Se propone una ley que faculte a la Oficina de Normalización Previsional la suspensión preventiva de pensiones por indicios de fraude por un plazo máximo de seis meses, para que dentro de dicho periodo la entidad esté obligada a iniciar el procedimiento de nulidad de oficio o la demanda de lesividad, de corresponder; y, en caso de incumplimiento de tal plazo, la medida caducará automáticamente, garantizando así un justo equilibrio entre la protección de los fondos previsionales y los derechos fundamentales del administrado.

Referencias Bibliográficas

Abanto Revilla, C. (2011). Criterios jurisprudenciales relevantes sobre la acreditación de los requisitos pensionarios. Gaceta Jurídica.

Araujo-Juárez, J., Agurto Gonzáles, C. A., Quequejana Mamani, S. L., & Choque Cuenca, B. (2022). El acto administrativo: Antecedentes. Régimen jurídico. Nulidad administrativa. Ediciones Olejnik.

Bardales-del-Aguila, L. (2023). El debido proceso como derecho fundamental en el sistema de justicia peruano. Revista Científica Ratio Iure, 3(1). https://doi.org/10.51252/rcri.v3i1.495

Bernal Lobaton, N. (2020). El sistema de pensiones en el Perú: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/c7857a67-eb58-4135-a7db-17fbe22b7214/content

Carmona, L. & Vinueza, M. (2025). Análisis de la legislación peruana en materia de seguridad social a la luz del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102). Organización Internacional del trabajo. https://www.ilo.org/sites/default/files/2025-05/Legislacion%20peruana%20y%20Convenio%20102.pdf

Castillo, J., Castillo, Sh., Hernández, D., Matos, R., Montoya, V., Ortiz, G., Pando, Sh., Peña, J., Ramos, S., Rojas, A., Salcedo, N., Sánchez Pachas, C., Tovar, M., Vidal, N. (2024). Curso Pensiones y ONP. Oficina de Normalización Previsional. https://www.gob.pe/institucion/onp/informes-publicaciones/5632003-1-los-fundamentos-de-las-pensiones

Constitución Política del Perú. (1979). Congreso Constituyente Democrático.

Constitución Política del Perú. (1993). Congreso Constituyente Democrático.

Convenio 102, Convenio Sobre la Seguridad Social, 28 de junio de 1952.

Decreto Supremo N° 004-2019-JUS. (2026). Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Decreto Supremo N° 354-2020-MEF. (2020). Reglamento Unificado de las Normas Legales que Regulan el Sistema Nacional de Pensiones. Presidencia de la República.

Díaz Colchado, J. C. (2021). Derechos de justicia: debido proceso y tutela jurisdiccional efectiva. Palestra Editores.

Díaz Colchado, J. C. (2022). Fuentes del Derecho y precedentes constitucionales: encuentros y desencuentros en el sistema de justicia del Perú. Derecho & Sociedad, (58), 1–20. https://doi.org/10.18800/dys.202201.005

Expediente 0189-2002-AA/TC. (2002). Sentencia. Tribunal Constitucional. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00189-2002-AA.html

Expediente 050-2004-AI/TC. (2005). Sentencia. Tribunal Constitucional. https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00050-2004-AI%2000051-2004-AI%2000004-2005-AI%2000007-2005-AI%2000009-2005-AI.pdf

Expediente 01653-2024-PA/TC. (2024). Sentencia. Tribunal Constitucional. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/01653-2024-AA.html

Expediente 01164-2008-PA/TC. (2008). Sentencia. Tribunal Constitucional. https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/01164-2008-AA.html

Forero Hernández, C. F. (2025). Introducción Al Estudio de la Teoría Del Acto Administrativo. (1st ed.). Universidad De Ibagué.

Gonzales Hunt, C. & Paitán Martínez, J. (2017). El derecho a la seguridad social. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Gonzáles Hunt, C., & Paniura Jimenez, D. (2026). La reforma que no fue: análisis de la Ley de Modernización del Sistema Previsional peruano y su neutralización posterior. Laborem, 26 (33), pp. 221–244. https://doi.org/10.56932/laborem.26.33.8

Huerta Guerrero, L. A. (2023). Tribunal Constitucional del Perú y conflicto de poderes. Derecho PUCP, (90), 415–461. https://doi.org/10.18800/derechopucp.202301.012

Machuca Vílchez, J. (2021). Manual del consumidor financiero peruano. Aspectos legales y procedimentales. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC).

Móron Urbina, J. (2021). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 (Decreto Supremo N° 004-2019-JUS). Tomo II. Gaceta Jurídica S.A.

Ortega Ruiz, L. G. (2018). El acto administrativo en los procesos y procedimientos. Universidad Católica de Colombia.

Picón Arranz, A. (2022). Causas de nulidad de pleno derecho del acto administrativo: configuración legal y aplicación práctica. LA LEY Soluciones Legales S.A.

Prado Bringas, R., & Zegarra Valencia, F. (2023). Tutela jurisdiccional efectiva en el proceso contencioso administrativo peruano: principales problemas y posibles soluciones. Derecho & Sociedad, (60), 1-44. https://doi.org/10.18800/dys.202201.005

Rico Puerta, L. A. (2024). El acto administrativo (Segunda edición.). Grupo Editorial Ibáñez.

Rodríguez Manrique, C. (2021). Nulidad de oficio de los actos administrativos. Ius Et Praxis, (53), 151-173. https://doi.org/10.26439/iusetpraxis2021.n053.5055

Rojas Rojas, J. (2014). El sistema privado de pensiones en el Perú. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Ruiz Álvarez, C. G. (2023). El derecho fundamental al debido proceso como principal garantía en el Perú. Chornancap. Revista Jurídica, 1(1), 161-179. https://doi.org/10.61542/rjch.16

Sáenz Dávalos, L. R. (2023). El amparo contra resoluciones judiciales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Palestra Editores.

Sánchez Romero, S. E. (2020). ¿Privilegio sin límites?: El caso de la suspensión indefinida de las pensiones en aplicación del principio de controles posteriores por parte de la Oficina de Normalización Previsional. Pontificia Universidad Católica del Perú. http://hdl.handle.net/20.500.12404/16331

Sánchez Yaringaño, G. (2018). Una visión crítica a las innovaciones al mecanismo de nulidad de oficio de los actos administrativos. Consideraciones sobre una posible afectación al equilibrio entre legalidad y seguridad jurídica. Foro Jurídico, (17), 215–

230. Recuperado a partir de https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/22767

Seguro Social de Salud (EsSalud). (2021). Historia de la Seguridad Social en el Perú, 1936-2021. Seguro Social de Salud. https://www.essalud.gob.pe/downloads/archivo_central/hist_del_seg_socia_SSE.pdf