

Pontificia Universidad Católica del Perú

Facultad de Derecho



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

TITULO:

¿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.

Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

AUTORA:

Sandra Edelmira Sánchez Romero

ASESOR:

Paul Villegas Vega

CÓDIGO DE ALUMNA:

20194538

2019

RESUMEN

En el presente trabajo de investigación se analiza la aplicación del principio de privilegio de controles posteriores que viene realizando la Oficina de Normalización Previsional, en virtud a su labor de resguardo de la intangibilidad de los fondos de la seguridad social. Para ello, resulta importante iniciar con la explicación de la importancia del derecho a la pensión, seguido de la descripción del procedimiento administrativo de reconocimiento a la pensión y el concerniente a la fiscalización posterior, deteniéndonos en el estudio particular de la suspensión de las pensiones y su relación con la declaración de nulidad de oficio, específicamente en aquellos casos donde los efectos de las resoluciones de suspensión adoptaron un carácter indefinido o es emitido sobrepasando todo plazo razonable. Lo anterior encontrará su apoyo en una muestra de fallos emitidos por la Corte Suprema referente a este problema, a fin de encontrar un límite a la potestad de fiscalización posterior desarrollada por la Autoridad Previsional y consecuentemente a la suspensión de las pensiones, facultad que a nuestro criterio debe considerar los plazos prescriptivos de la Nulidad de Oficio, en tanto que esta última es la finalidad que debe perseguir la ONP como consecuencia del hallazgo de actos de falsificación o adulteración de documentos que hayan sustentado con anterioridad el otorgamiento de una determinada pensión de jubilación.

ÍNDICE

RESUMEN.....	2
I. INTRODUCCIÓN.....	4
II. LA IMPORTANCIA DEL DERECHO A LA PENSIÓN: BREVE DESARROLLO NACIONAL Y SUPRANACIONAL.-.....	5
III. ALCANCES DEL PRINCIPIO DE PRIVILEGIO DE CONTROLES POSTERIORES: FISCALIZACIÓN POSTERIOR.-.....	7
IV. DE LA FACULTAD DE LA SUSPENSIÓN DE LAS PENSIONES	10
V. PRECISIONES SOBRE LA NULIDAD DE OFICIO: RELACIÓN CON LA FISCALIZACIÓN POSTERIOR Y LA FACULTAD DE SUSPENSIÓN DE LA ONP.	11
VI. PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LAS PENSIONES, Y LA FISCALIZACIÓN POSTERIOR DE LAS MISMAS: IMPORTANCIA DEL CONOCIMIENTO DE SU DESARROLLO	14
VII. DISTORSIÓN DE LA FACULTAD DE SUSPENSIÓN EJERCIDA POR LA OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL: EL CASO DE LAS SUSPENSIONES INDEFINIDAS	16
VII.1. CONTEXTO SOCIAL E INSTITUCIONAL	16
VII.2. DE LA IMPORTANCIA DEL DEBIDO PROCEDIMIENTO: DESARROLLO DEL DERECHO DE DEFENSA DEL ADMINISTRADO Y DEL PLAZO RAZONABLE.....	17
VII.3. ANÁLISIS DE LOS PRONUNCIAMIENTO DE LA CORTE SUPREMA DE LA REPUBLICA: DEL REAL CONTEXTO PROBLMÁTICO Y LOS LÍMITES A LAS ACTUACIONES DE SUSPENSIÓN	19
VIII. CONCLUSIONES.....	30
IX. BIBLIOGRAFÍA.....	33
X. JURISPRUDENCIA.....	35

I. INTRODUCCIÓN

Un Estado social de derecho como el nuestro, tiene como principal objetivo el garantizar el bienestar general de los administrados. Es bajo tal premisa que se desarrolla el concepto de seguridad social, el cual erige a la dignidad humana como base de su justificación, orientando sus propósitos al logro del bienestar general y a la satisfacción de todas las necesidades; es aquí donde nace el derecho a la pensión como fuente segura de ingresos que permite afrontar cualquier contingencia o riesgo social en remplazo de lo que conocemos como remuneraciones; en tal sentido el Estado dentro de su organización administrativa ha convenido en establecer la creación de un fondo solidario que permita garantizar la prestación de una pensión, valiéndose del derecho administrativo para el establecimiento de procedimientos y reglas que resguarden el correcto reconocimiento de esta.

En nuestro país, es la Oficina de Normalización Previsional (en adelante ONP) la encargada de administrar el Sistema Nacional de Pensiones y todo aquel fondo complementario que tenga como finalidad garantizar el alcance de una pensión, estableciendo para ello un procedimiento administrativo de acceso a la misma, el cual como regla general debe revestir las garantías que la Ley N.º 27444 establece, así como valerse de los mecanismo de control que permiten el resguardo de la finalidad social perseguida, esto es que quien realmente cumpla con los requisitos establecidos por ley puedan acceder a una pensión determinada.

Es precisamente, sobre dichos mecanismos de control, y en específico la aplicación y desarrollo de la fiscalización posterior, que se pretende hacer un estudio en el presente trabajo de investigación, puesto que si bien la normativa vigente abala el ejercicio de tal potestad y habilita la figura de la suspensión de las pensiones, cabe preguntarnos ¿qué sucede cuando los efectos de dicha suspensión, no ostenta un carácter temporal sino indefinido, puesto que su extensión o emisión ha superado todo plazo para la instauración de un procedimiento de nulidad de oficio? ¿Estaríamos frente a un supuesto de menoscabo al derecho a la pensión y al derecho fundamental al debido procedimiento? Es aquí donde surge la situación problemática y la cual a nuestra opinión merece especial atención.

Por todo ello, a fin de encontrar un consenso en la aplicación de tal prerrogativa, y la no vulneración de derechos fundamentales ya señalados, se ha visto necesario recurrir a aquellos casos que revisten especial interés, esto es, en los que la Corte Suprema de Justicia de la República ha emitido pronunciamiento a través de sus Salas de Derecho Constitucional

y Social durante los últimos siete años, de los cuales se recoge interpretaciones de carácter relevante y que sin lugar a duda merecen un estudio.

Sobre esta premisa, es que la presente investigación tiene como objetivos, en primer lugar, dilucidar la verdadera naturaleza del acto administrativo de suspensión de la pensión ya reconocida por la propia administración y; seguidamente, establecer un criterio apoyado en la jurisprudencia, a fin de promover la seguridad jurídica de la cual deben gozar los administrados, ya que el establecimiento de plazos perentorios resultan de vital importancia a fin de proteger los derechos previamente reconocido; teniendo en cuenta que nos encontramos ante una situación de alta vulnerabilidad. Pero, sobre todo, se busca presentar la realidad problemática de la distorsión que realiza la ONP de las facultades conferidas.

II. LA IMPORTANCIA DEL DERECHO A LA PENSIÓN: BREVE DESARROLLO NACIONAL Y SUPRANACIONAL.-

Para hablar del derecho a la pensión, resulta necesario citar al internacionalmente reconocido derecho a la seguridad social¹, el cual se manifiesta como aquel derecho fundamental que tiene una doble finalidad; por un lado, proteger a la persona frente a las contingencias de la vida; y, por otro, elevar la calidad de la misma a través de los distintos regímenes de salud y de pensiones que pudieran establecerse². Dicho derecho, en nuestro ámbito nacional, se encuentra previsto en el artículo 10 de nuestra Constitución Política, el cual prescribe que *“El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida”*.

Teniendo en cuenta lo anterior, El Tribunal Constitucional como máximo intérprete de la normativa citada, ha señalado en el fundamento 14 de la STC 001-2002-AA/TC que la seguridad social (dentro de cuyo concepto se entenderá incluido el servicio previsual de salud y de pensiones) es un sistema institucionalizado de prestaciones individualizadas, basado en la prevención del riesgo y en la redistribución de recursos, con el único propósito de coadyuvar en la calidad y el proyecto de vida de la comunidad. Su condición de sistema

¹ Reconocido en el Artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de Diciembre de 1948: *“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”*. Así como en la Declaración de Filadelfia de la OIT (1944), en su Recomendación sobre la Seguridad de los medios de vida, 1944 (Núm. 67), y Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966.

² STC. N.º 10063-2006-AA/TC de fecha 8 de noviembre de 2007.

institucionalizado, imprescindible para la defensa y el desarrollo de diversos principios y derechos fundamentales, permite reconocer a la seguridad social como una garantía institucional.³

Ahora bien, se tiene por establecido que el derecho a la pensión encuentra su origen en el derecho a la seguridad social, siendo reconocido en nuestro ordenamiento jurídico, de forma precisa, en el artículo 11 de la Constitución Política del Perú, el cual prescribe que “*el Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones a través de entidades públicas, privadas o mixtas; supervisando, asimismo, su eficaz funcionamiento*”.⁴

Es así que el derecho a la pensión debe ser entendido como el pago periódico e indeterminado que se otorga a quien se encuentra afiliado al SNP⁵ o al SPP⁶, luego de cumplir los requisitos legales previstos en cada sistema, como el número de años de aportaciones y la edad; ello permite otorgar protección a las personas frente a diferentes estados de necesidad o contingencias sociales, como los supuestos de incapacidad física o mental (invalidez), fallecimiento (sobrevivencia), o vejez (jubilación), en tal sentido se busca que las pensiones sean adecuadas y suficientes para cubrir tales situaciones garantizando así la finalidad máxima de un estado social de derecho, el alcance del bien general.

En ese orden de ideas, es pertinente indicar que el derecho fundamental a la pensión tiene un contenido esencial⁷, compuesto por tres aspectos desarrollados jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional (sin el cual no se puede identificar), siendo estos los siguiente: i) el acceso a una pensión; ii) el no ser privado arbitrariamente de ella; y iii) la determinación de

³ Ver el Fundamento segundo de la STC. N.º 03601-2007-PA/TC del 8 de setiembre de 2008.

⁴ Resulta pertinente indicar que a su vez la Constitución Política del Estado en su artículo 12 señala que *Los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles. Los recursos se aplican en la forma y bajo la responsabilidad que señala la ley.*”

⁵ El Sistema Público de Pensiones funciona bajo el sistema de reparto, mediante el cual los asegurados cotizan a un fondo común, a través del cual obtendrán las prestaciones correspondientes al momento de su jubilación, estableciéndose a la vez un monto mínimo para todos, dando paso así a un sistema fundado en la Solidaridad intergeneracional. GONZALES HUNT, César, “La interpretación Constitucional del derecho a la pensión y el futuro del sistema de seguridad social en pensiones”. En *II Congreso Nacional de la Sociedad Peruana de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social*, Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Lima, 2006, pág. 889-912

⁶ Sistema Privado de Pensiones.

⁷ “...el contenido esencial de un derecho fundamental es la concreción de las esenciales manifestaciones de los principios y valores que lo informan, su determinación requiere un análisis sistemático de este conjunto de bienes constitucionales, en el que adquiere participación medular el principio-derecho de dignidad humana, al que se reconducen, en última instancia, todos los derechos fundamentales de la persona.” (Fundamento 21 de la STC. 1417-2005-PA/TC de fecha 8 de julio de 2005)

una pensión mínima vital⁸, cuyo fundamento se rige por la dignidad humana y los valores de la igualdad material y la solidaridad. No obstante, dicho derecho también cuenta con un contenido no esencial y uno adicional, los cuales pueden ser limitados razonablemente en la medida que comprenda una adecuada justificación en beneficio del bienestar general.

Ahora, si bien es cierto, el precepto normativo-constitucional al cual se ha hecho referencia, confiere un sentido de jurídicamente exigible y vinculante, tanto para el poder político como para los particulares, no se puede dejar de lado que para lograr la plena eficacia del derechos constitucional a la pensión, resulta imprescindible el desarrollo que de este haga el legislador, cuyo ámbito de determinación es amplio, sin que ello suponga la potestad de ejercer arbitrariamente sus competencias, máxime si se tiene en cuenta el segundo de los aspectos del contenido esencial del derecho que nos convoca, el cual está referido a la no privación arbitraria del mismo.

De esta manera y de forma complementaria, es potestad del legislador regular los requisitos de acceso y goce de las prestaciones pensionarias, así como los procedimientos de reconocimiento y control que de esta se realice, a efectos de que de forma segura, se cumpla con los objetivos del estado en materia de seguridad social y se respete y resguarde los derechos ya obtenidos de los administrados, partiendo claramente de la importancia del derecho en comento, pues este alcanza a todos los ciudadanos del país de forma progresiva.

Es aquí, donde encuentra su participación el derecho administrativo, puesto que a través de él es que se construye los procedimientos que coadyuvan al reconocimiento y prestación de los derechos previsionales; por medio de ellos se establecen lineamientos básicos de cumplimiento para su acceso, y se organiza las diferentes acciones de resguardo del interés general, ya que como se ha mencionado, estamos ante un fondo solidario que se ve afectado cada vez que se aprueba la pensión de un contribuyente y su posterior pago; situación por la cual la administración está llamada a construir los mecanismos administrativos de seguridad para su protección.

III. ALCANCES DEL PRINCIPIO DE PRIVILEGIO DE CONTROLES POSTERIORES: FISCALIZACIÓN POSTERIOR

Al respecto, resulta necesario precisar que la fiscalización posterior de la Administración Pública, tal como lo sostiene el Profesor Morón “(...) *está vinculada estrechamente al*

⁸ STC. 50-2004-AI/TC y Acumulados, de fecha 03 de junio de 2005.

principio de privilegio de controles posteriores, y hace referencia a la comprobación o verificación de veracidad documental que efectúa la Administración Pública y se ejerce de manera posterior a la presentación de la documentación o información que realiza el administrado en el marco de un procedimiento administrativo” (2017:308), la misma que no debe ser equiparada a la potestad fiscalizadora común de la Administración, la cual según Fernández, es “una técnica de policía enmarcada dentro de las actuaciones administrativas de comprobación, de carácter técnico e instrumental, que tiene por finalidad la verificación del cumplimiento del ordenamiento que rige el ejercicio de los derechos y obligaciones de los particulares”(2002:12).

Ahora, es por medio del principio de privilegio de controles posteriores, contenido en el Artículo IV, inciso 1, literal 1.16 del Título Preliminar de la Ley N.º 27444, que la autoridad administrativa se reserva el derecho de aplicar las sanciones pertinentes en caso de que la información presentada por el administrado no sea fidedigna. Así pues, este señala que la tramitación de los procedimientos administrativos se sustentará en la aplicación del llamado procedimiento de fiscalización posterior; reservándose la autoridad administrativa, el derecho de comprobar la veracidad de la información presentada, el cumplimiento de la normatividad sustantiva y el hecho de aplicar las sanciones pertinentes en caso de que la información presentada no sea veraz.

Este principio se encuentra relacionado con los principios de presunción de veracidad, verdad material, y celeridad, entendiéndose que el mencionado control posterior debe ser privilegiado antes que otros mecanismos de fiscalización, como los de fiscalización previa o simultánea.

Así se puede entender que este principio es el resultado directo de la aplicación del principio de presunción de veracidad, dado que el control se aplicará en forma posterior a la realización del procedimiento; al respecto cabe indicar que la fiscalización posterior, en contraposición con el principio del control previo, según el Documento de Trabajo N.º 002-2000-INDECOPI, citado por Dimitrijevich, descansa en el respeto a la libertad individual del ciudadano y en la confianza que el Estado deposita en él. Sustentándose asimismo en la veracidad de la información que los ciudadanos y agentes económicos presentan para la realización de cualquier procedimiento o la obtención de cualquier autorización evitándose de este modo sobrecostos innecesarios (2001:267).

En este orden de ideas, se puede colegir en un primer momento, que en virtud del principio

en comento, se favorece la reducción considerable de los procedimientos administrativos de evaluación previa sujetos al silencio administrativo negativo en comparación de aquellos sujetos al silencio administrativo positivo o de aprobación automática. Lo anterior no significa que el estado renuncie a su función fiscalizadora, sino que de forma racional establezca mecanismos de asignación inmediata de derechos, con el propósito de no perjudicar a los administrados en la tramitación de los procedimientos (Morón: 2017; Guzmán: 2017).

De esta manera, se tiene que la regla general donde se aplica los controles posteriores (fiscalización posterior), es justamente en los procedimientos de aprobación automática, los cuales nacen en virtud del principio de simplificación administrativa. Sin embargo, lo antes mencionado, no significa que la fiscalización posterior no pueda emplearse en aquellos procedimientos administrativos de evaluación previa; ello se ve reflejado en el artículo 34⁹ del TUO de Ley N.º 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, el cual prescribe que *“ Por la fiscalización posterior, la entidad ante la que es realizado un procedimiento de aprobación automática o evaluación previa, queda obligada a verificar de oficio mediante el sistema de muestreo la autenticidad de las declaraciones, de los documentos, de las informaciones y de las traducciones proporcionadas por el administrado ”* (el destacado es nuestro).

Por su parte el artículo 3 de la Ley N.º 28532, Ley que establece la reestructuración integral de la Oficina de Normalización Previsional, regula como una de las funciones de la ONP, efectuar las acciones de fiscalización que sean necesarias con relación a los derechos pensionarios en los sistemas a su cargo, para garantizar su otorgamiento con arreglo a ley.

Dentro de este último supuesto encontramos el caso de los procedimientos de reconocimiento de pensiones llevados a cabo por la Oficina de Normalización previsional, donde sus documentos de organización interna (ROF¹⁰, MPP¹¹, así como su TUPA¹²), precisan que los procedimientos de otorgamiento de pensión son de evaluación previa sujetos al silencio administrativo negativo.

En tal sentido, la potestad fiscalizadora de la mencionada autoridad respecto a la

⁹ Artículo 32 de la Ley N.º 27444 antes de la publicación del Decreto Supremo N.º 04-2019-JUS de fecha 25 de enero de 2019, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444.

¹⁰ Reglamento de Organización y Funciones

¹¹ Manual de Perfiles de Puestos

¹² Texto Único de Procedimientos Administrativos.

verificación posterior de los documentos presentados por los administrados, no tiene porqué verse soslayada, en tanto que sirve de garantía para el correcto resguardo del bien general, al tener vigente la facultad de poder constatar la adecuada concesión de las pensiones solicitadas.

Cabe resaltar que dicha potestad debe encontrarse en cordial sincronía con los principios derivados de la Ley de Procedimientos Administrativos, esto es en estricto resguardo de las garantías que goza el administrado dentro de cualquier procedimiento o a efecto de evitar alguna afectación sustancial de algún derecho fundamental.

IV. DE LA FACULTAD DE SUSPENSIÓN DE LAS PENSIONES

Es en mérito de la potestad de fiscalización posterior, que la normativa, habilitó desde la vía reglamentaria a la autoridad previsional para que pueda suspender el pago de las pensiones ya reconocidas; ello se respaldaba en un principio, bajo el hallazgo de indicios razonables de irregularidad en la documentación presentada, y con posterioridad, en la comprobación de la falsificación o adulteración de la misma.

Así tenemos que, mediante el artículo 3 del Decreto Supremo N.º 063-2007- EF¹³ de fecha 29 de mayo de 2007, se señaló que en todos los casos en los que la ONP compruebe que existen indicios razonables de falsedad, adulteración y/o irregularidad en la documentación y/o información a través de la cual se ha reconocido derechos pensionarios, **esta queda facultada para suspender los efectos de los actos administrativos que los sustentan.** (El destacado es nuestro).

No obstante, el artículo 54 del Decreto Ley N.º 19990 (modificado por la norma antes citada), fue derogado por el Decreto Supremo N.º 092-2012-EF, de fecha 16 de junio de 2012, el cual a su vez establece en su Segunda Disposición Final que: *“En todos los casos que la Oficina de Normalización Previsional - ONP compruebe que existe falsedad, adulteración y/o irregularidad en la documentación y/o información a través de la cual se ha reconocido derechos pensionarios, esta queda facultada para suspender los efectos de los actos administrativos que los sustentan(...)”* (el destacado es nuestro).

Por otra parte cabe destacar, que el Tribunal Constitucional ha reafirmado la facultad de suspensión señalando que, la ONP se encuentra habilitada para suspender los efectos de

¹³ El cual modificó al artículo 54 del Reglamento del Decreto Ley N.º 19990

aquellos actos administrativos que reconocen una pensión, toda vez que la consecuencia inmediata y lógica, previa a la declaración de nulidad del acto administrativo, es la suspensión de sus efectos, dado que sería absurdo aceptar que, pese a comprobar la existencia de ilícito o fraude en la obtención de un derecho, la Administración esté obligada a mantenerlo hasta que se declare su nulidad; ello, en aras de resguardar el equilibrio económico del Sistema Nacional de Pensiones y la intangibilidad de los fondos de la seguridad social¹⁴.

De esta manera, podemos aseverar que efectivamente en pos de la facultad de fiscalización posterior, que ostenta la ONP, esta se encuentra habilitada para suspender los efectos de aquellos actos administrativos que reconocen una pensión, siempre y cuando observe razones suficientes de indicios de irregularidad (antes del D.S. N.º 092-2012-EF), o compruebe dichas irregularidades en los documentos presentados para la obtención de la misma (luego de la emisión del D. S. N.º 092-2012-EF); no obstante, la suspensión por definición significa interrumpir algo por un tiempo, o despojar provisoriamente a una persona de un derecho¹⁵, en tal contexto podemos arribar a la conclusión de que la potestad de suspensión conferida a la ONP, no puede significar una medida indefinida en tiempo, y conforme a lo ya ha establecido por el mismo Tribunal Constitucional, esta se encuentra condicionada a la futura declaración de nulidad de oficio de la Resolución que otorgó el pago de la pensión.

V. PRECISIONES SOBRE LA NULIDAD DE OFICIO: RELACIÓN CON LA FISCALIZACIÓN POSTERIOR Y LA FACULTAD DE SUSPENSIÓN DE LA ONP

Resulta necesario traer a colación a la institución de la nulidad de oficio, en tanto que la misma resulta ser una forma de la potestad revisora de la cual goza la Administración en su conjunto, y la ONP en forma particular. Así pues, la Ley N.º 27444, en su artículo 213¹⁶, prescribe que en cualquiera de los casos enumerados en el Artículo 10¹⁷, puede declararse

¹⁴ Sentencia recaída en el Exp. N.º 5710-2013-AA/TC del 08 de noviembre de 2016.

¹⁵ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (RAE). *Diccionario de la lengua española*. <http://www.rae.es/>.

¹⁶ Anteriormente artículo 202 de la Ley N.º 27444.

¹⁷ **Artículo 10.- Causales de nulidad**

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14.
3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al

de oficio la nulidad de los actos administrativos, aún cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales.

Dicha facultad de la administración, antes de las modificatorias introducidas por los Decretos Legislativos N.º 1272 y N.º 1452 del 21 de diciembre de 2016 y del 16 de setiembre de 2018, respectivamente, estaba limitada por el plazo de prescripción de un año contado a partir de la fecha en que hayan quedado consentido el acto administrativo y en caso de que dicho plazo se haya cumplido, sólo procedía demandar la nulidad ante el Poder Judicial vía el proceso contencioso administrativo, concediéndole para ello, un plazo de dos años, contados a partir de la fecha en que prescribió la facultad para declarar la nulidad en sede administrativa.

En la actualidad, dicho cómputo ha variado estableciéndose que la facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe en el plazo de dos años, contados a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos y en caso de que haya prescrito el plazo anterior, sólo procede demandar la nulidad ante el Poder Judicial vía el proceso contencioso administrativo, siempre que la demanda se interponga dentro de los tres años siguientes a contar desde la fecha en que prescribió la facultad para declarar la nulidad en sede administrativa.

Vale recalcar que durante la emisión del Decreto Legislativos N.º 1272 esto es a partir del 21 de diciembre de 2016 hasta el 16 de setiembre del 2018 fecha en la que fue publicado el Decreto Legislativo N.º 1452, se contempló como plazo prescriptorio el de dos años a partir del consentimiento del acto administrativo y dos años para recurrir a la vía judicial de haberse cumplido el plazo antes mencionado.

Ahora, resulta importante recordar que el artículo 34 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, en su apartado 34.3 indica que:

“en caso de comprobar fraude o falsedad en la declaración, información o documentación presentada por el administrado, la entidad considerará no satisfecha la exigencia respectiva para todos sus efectos, procediendo a declarar la nulidad del acto administrativo sustentado en dicha declaración, información o documento; (...),

ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o trámites esenciales para su adquisición.

4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.”

además si la conducta se adecua a los supuestos previstos en el Título XIX Delitos contra la Fe Pública del Código Penal, ésta deberá ser comunicada al Ministerio Público para que interponga la acción penal correspondiente”

En virtud de lo anterior, se entiende que las actuaciones de fiscalización posterior, en los casos de comprobación de falsedad en la documentación aportada, necesariamente debe finalizar en una declaración de nulidad del acto administrativo; tal situación es la que se contempla en el supuesto de suspensión de una pensión; donde además, se debe respetar la razonabilidad de los plazos de prescripción para poder llevarla a cabo, así como las garantías de un debido procedimiento, en tanto que tal decisión de la administración, genera un impacto negativo en el derecho previsional de los administrados, cuyo alcance, como ya ha sido expresado anteriormente, es de carácter constitucional y tiene su base esencial en la propia subsistencia del ser humano.

En esta línea de ideas, cabe precisar que al entenderse a la facultad de suspensión como una potestad de la autoridad previsional, producto de una fiscalización posterior, esta debe guardar estricto orden con el siguiente paso a seguir constituido por la nulidad de oficio del acto de reconocimiento del derecho previsional, así pues lo ha precisado el Tribunal Constitucional, al señalar que luego de suspender el pago de la pensión por haberse comprobado supuestos de irregularidad, la ONP, “(...) *asume la carga de realizar las acciones tendentes a declarar la nulidad de la resolución administrativa que reconoció un derecho fundado en documentos fraudulentos*”¹⁸.

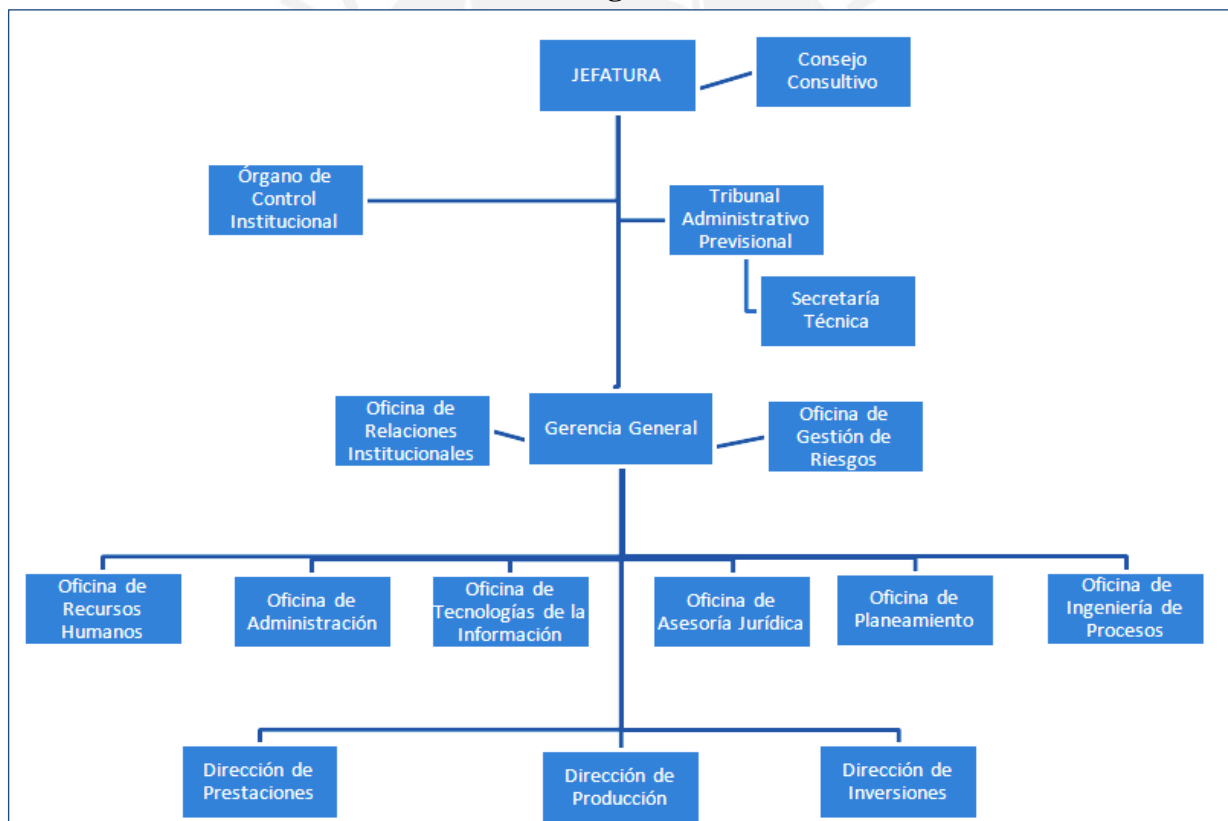
En este punto, es menester indicar que, si bien es cierto resulta acertado el razonamiento del Supremo Intérprete de nuestra Constitución, al reconocer la facultad que ostenta la administración para suspender una pensión como un paso previo a la declaración de nulidad del acto administrativo que otorgó el derecho previsional; es cierto también, que dentro de su análisis no abordó el supuesto de razonabilidad en los plazos para ejercer dicha potestad, lo cual resulta a nuestro criterio, de vital importancia, dado que el ejercicio de la facultad de suspensión no puede significar la ruptura de los principios de razonabilidad y debido procedimiento que ello supone, siendo necesario el oportuno ejercicio de la facultad de fiscalización posterior, así como el efectivo y eficaz cumplimiento de las actuaciones, que dentro de un plazo razonable puedan concluir en una declaración de nulidad, previendo el resguardo al derecho de defensa del administrado.

¹⁸ Sentencia recaída en el Expediente N.º 3490- 2014-AA/TC, de fecha 19 de octubre de 2016.

VI. PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LAS PENSIONES, Y LA FISCALIZACIÓN POSTERIOR DE LAS MISMAS: IMPORTANCIA DEL CONOCIMIENTO DE SU DESARROLLO

Como se viene indicando desde inicios del presente trabajo, es la ONP, la que tiene a su cargo el resguardo del Sistema Nacional de Pensiones, y por ende el reconocimiento de los derechos pensionarios a nivel administrativo; en tal contexto es necesario indicar que de acuerdo a su Organigrama Estructural y a su Reglamento de Organización y Funciones (en adelante ROF), la ONP, cuenta, dentro de sus órganos de línea, con tres direcciones, siendo una de ellas la Dirección de Producción, la cual tiene a su cargo el grueso de las funciones de la institución de cara con los administrados, esto es, de la calificación de los expedientes para el otorgamiento de las pensiones, así como la fiscalización de los aportes y la documentación presentada.

Figura 1



Organigrama Estructural de la ONP (imagen obtenida del Portal de Transparencia de la Institución)

En principio, es preciso establecer un orden que nos ayude a comprender cómo es que se lleva a cabo el procedimiento de reconocimiento de pensiones y su fiscalización posterior. Para ello resulta importante remitirnos al Manual de Perfiles de Puestos (en adelante MPP)

de la ONP, del cual se observa que dentro de la Dirección de Producción, se encuentran cinco unidades funcionales las cuales se denominan Subdirecciones, siendo éstas las siguientes: i) Subdirección de Gestión de Afiliados, ii) Subdirección de Gestión de Derechos, iii) Subdirección de Inspección y Fiscalización, iv) Subdirección de Programación y Control de la Producción, y v) la Subdirección de Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo.

Ahora, el proceso de calificación se inicia en la Subdirección de Gestión de Derechos, donde se emiten Informes Técnicos de Evaluación de los Expedientes Administrativos de aquellos afiliados que solicitan el otorgamiento de una pensión, ya sea esta de jubilación, invalidez, viudez u orfandad. Siendo la Subdirección de Gestión de Afiliados la que se encarga de atender en primera instancia las solicitudes de los administrados, la cual se materializa en una Resolución de la Dirección de Producción, ya sea de otorgamiento o denegatoria del derecho. En el caso que el afiliado interponga algún recurso impugnatorio por la no conformidad con esta última, actualmente es el Tribunal Administrativo Previsional, el llamado a resolver dicho requerimiento. Los plazos en el procedimiento son los establecidos por el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444.

En lo que respecta a la Fiscalización Posterior que realiza la ONP como parte de la aplicación del principio de Controles Posteriores, es preciso indicar, como ya se deduce de su propio nombre, que es la Subdirección de Inspección y Fiscalización¹⁹, la cual lleva a cabo tal potestad, siendo que de forma expresa en el MPP, se indica como función del Coordinador de dicha área, el asegurar la aplicación de los criterios y procedimientos normativos en el ámbito de su competencia, relacionados con la fiscalización y control posterior a fin de garantizar que dicha fiscalización se haya efectuado de acuerdo al marco normativo vigente.

Así pues, como se observa del MPP, es mediante el informe técnico de la Subdirección de Fiscalización y Control que se emite un criterio de evaluación de aquellos expedientes previsionales puestos a supervisión, todo ello de conformidad con las actuaciones descritas en la normativa que regula la fiscalización posterior aleatoria de los procedimientos administrativos por parte del Estado. Siendo posteriormente la Dirección de Producción la encargada de emitir la Resolución de Suspensión de los derechos ya reconocidos, en caso de

¹⁹ Hasta el año 2013 fue la Dirección de Servicios Operativos, específicamente su Subdirección de Inspección y Control, la que desempeñó la función de fiscalización posterior antes citada.

comprobarse adulteraciones o irregularidades en la documentación analizada.

Dicha normativa señalada, está contenida en el Decreto Supremo N° 096-2007-PCM de fecha 13 de diciembre de 2013, mediante el cual se indica que los expedientes administrativos materia de fiscalización serán seleccionados por medios electrónico o informáticos, realizándose dicho proceso semestralmente. Así también se indica que la fiscalización posterior, comprende no menos del 10% de todos los expedientes sujetos a la modalidad de aprobación automática, con un máximo de 50 expedientes por semestre, pudiendo incrementarse teniendo en cuenta el impacto que en el interés general, la economía, la seguridad o la salud ciudadana pueda conllevar la ocurrencia de fraude o falsedad en la información presentada.

Ahora, si bien no se indica un periodo total de las actuaciones de fiscalización, sí se precisa que los informes que se emitan luego de la selección de los expedientes sometidos a fiscalización posterior, deben ser emitidos en el semestre siguiente a aquel en el que se tramitaron los procedimientos administrativos materia de fiscalización. Con lo cual se garantizaría el principio de inmediatez, y la razonabilidad en los plazos de ser el caso de encontrarse irregularidades en la documentación revisada.

VII. DISTORSIÓN DE LA FACULTAD DE SUSPENSIÓN EJERCIDA POR LA OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL: EL CASO DE LAS SUSPENSIONES INDEFINIDAS

VII.1. CONTEXTO SOCIAL E INSTITUCIONAL

Del estudio realizado por Cárdenas y Ordinola (2012: 119-120), en su labor en la Adjuntía para la Administración Estatal de la Defensoría del Pueblo, se precisa que tras el público conocimiento de los problemas financieros de la ONP, era lógico que dicha entidad procediera a la aplicación de un fuerte control de las pensiones otorgadas, con la finalidad de detectar fugas en los fondos pensionarios, originados por personas que habrían obtenido los derechos pensionarios sin reunir legítimamente los requisitos que por ley se necesita, en tanto que habrían recurrido a la falsificación de documentos e información en general.

Dicho supuesto habría devenido en una intensa actividad de fiscalización, en el año 2006, de las pensiones de invalidez otorgadas, solicitando para dicho fin que los administrados se sometieran a una nueva evaluación realizada por comisiones médicas, encontrándose en las mismas, inconsistencias en comparación con los certificados médicos adjuntados para la

obtención de la pensión; aplicándose la caducidad de las pensiones de jubilación y la suspensión del pago de las pensiones de invalidez.

En virtud de lo anterior los autores citados indican que, de esta manera se procedió con la suspensión a gran escala de las pensiones, utilizando para esto, patrones generales y presumiendo indebidamente que las irregularidades alcanzaban a un conjunto grande de pensionistas. Es aquí donde se advertiría que el principal problema no sería la suspensión en sí misma, sino la prolongación de esta, por periodos de hasta dos años, careciendo de una adecuada motivación, sometiendo a los pensionistas a un estado de indefensión.

Lo anterior, encuentra un mayor énfasis, en el año 2008, con el “Megacaso” de irregularidades suscitado en Huaura, donde Eufemio Bao Romero, en su actuación como tramitador de pensiones y algunos operarios del servicio de verificación contratados por la ONP, resultan responsables de los fraudes perpetrados contra la Autoridad Previsional²⁰. Es en tal situación que la ONP como una especie de estado de defensa, filtró todo aquel procedimiento de reconocimiento donde los verificadores habrían participado, y en virtud de una inferencia genérica procedió a la nulidad y suspensión de centenares de pensiones, sin dar oportunidad de defensa previa de los administrados afectados, sin importar tampoco que dichas resoluciones de otorgamiento fueron emitidas varios años atrás.

VII.2. DE LA IMPORTANCIA DEL DEBIDO PROCEDIMIENTO: DESARROLLO DEL DERECHO DE DEFENSA DEL ADMINISTRADO Y DEL PLAZO RAZONABLE

A efectos de establecer la importancia del derecho a un debido procedimiento en sede administrativa, es necesario señalar que el Tribunal Constitucional, en basta jurisprudencia ha desarrollado el contenido del mismo, destacando entre sus pronunciamientos, la sentencia recaída en el Expediente N.º 3741-2004-AA/T C del 14 de noviembre de 2005, cuyo fundamento 21, señala que:

“El debido procedimiento en sede administrativa supone una garantía genérica que resguarda los derechos del administrado durante la actuación del poder de sanción de la administración.

Implica, por ello, el sometimiento de la actuación administrativa a reglas previamente

²⁰ De conformidad con la aceptación de los imputados, en la audiencia de terminación anticipada del Proceso Penal N.º 2008-00372-14-1308-JR-PE-2, de haber cometido los delitos de falsedad genérica, entre otros, en perjuicio de la ONP.

establecidas, las cuales no pueden significar restricciones a las posibilidades de defensa del administrado y menos aún condicionamientos para que tales prerrogativas puedan ser ejercidas en la práctica”.

De igual forma, en la sentencia contenida en el Expediente N.º 4289-2004-AA/TC de fecha 30 de marzo de 2004, se indica que:

“(…) El derecho al debido proceso, y los derechos que contiene son invocables, (...) no sólo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. Así, el debido proceso administrativo supone, en toda circunstancia, el respeto –por parte de la administración pública o privada- de todos los principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, (...). El fundamento principal por el que se habla de un debido proceso administrativo, encuentra sustento en el hecho de que tanto la administración como la jurisdicción están indiscutiblemente vinculadas a la Carta Magna, de modo que si la administración resuelve sobre asuntos de interés del administrado, y lo hace mediante procedimientos internos, no existe razón alguna para desconocer las categorías invocables ante el órgano jurisdiccional”.

Bajo esta premisa, el derecho de defensa constituye un derecho fundamental de naturaleza procesal que conforma, a su vez, el ámbito del debido proceso, y sin el cual no podría reconocerse la garantía de este último. Por ello, este derecho fundamental, se proyecta como principio de interdicción de los actos procesales que pudieran repercutir en la situación jurídica de algunas de las partes, sea en un proceso o procedimiento, o en el caso de un tercero con interés.

Por otro lado, el derecho al debido procedimiento también comprende al derecho a un plazo razonable, mediante el cual los administrados tienen derecho a que el procedimiento sea resuelto en un plazo que permita una defensa adecuada a sus intereses. La plasmación del derecho al plazo razonable se encuentra, entre otras instituciones, en el silencio administrativo y en la institución de la queja administrativa; y tiene una estrecha relación con el principio de celeridad.

Todo lo anterior, en el supuesto materia de estudio, significa que la facultad de suspensión de las pensiones, si bien es permitida, esta siempre debe estar orientada a tener como finalidad a la nulidad del acto administrativo que reconoció el derecho pensionario, por lo

que la emisión y permanencia en el tiempo del acto de suspensión, no debe superar el plazo que la administración tiene para la declaración de la nulidad de oficio; de no ser esto así, se estaría afectando el derecho a un plazo razonable y en su conjunto al derecho de defensa del pensionista, puesto que los efectos de la suspensión dejarían de ser temporales para convertirse en indeterminados, toda vez que se estaría ante un escenario de prescripción para la declaración de la nulidad de oficio, dejando al administrado a la merced de un acto unilateral que no previó ningún procedimiento administrativo previo que le hubiere permitido defender su derecho alimentario.

VII.3. ANÁLISIS DE LOS PRONUNCIAMIENTO DE LA CORTE SUPREMA DE LA REPUBLICA: DEL REAL CONTEXTO PROBLMÁTICO Y LOS LÍMITES A LAS ACTUACIONES DE SUSPENSIÓN

A lo largo de todo nuestro trabajo de investigación se identifican dos momentos esenciales: la fiscalización posterior y la nulidad de oficio del acto administrativo. Al respecto cabe señalar que en principio la fiscalización es considerada como una consecución de actuaciones que tiene por objetivo determinar irregularidades en la actividad previsión, en el caso específico el haber otorgado una pensión en base a documentación adulterada o falsa; y por su parte la nulidad de oficio, busca apartar de la esfera administrativa, previo procedimiento, al acto administrativo viciado; es justamente en medio de estos dos momentos donde surge la potestad de suspensión de la Autoridad Administrativa en lo Previsional, la cual como ya ha sido expuesto, no solo tiene base normativa, sino una interpretación desarrollada por el Tribunal Constitucional.

En este contexto se advierte que la Corte Suprema de Justicia de la República, a diferencia del Tribunal Constitucional, no ha sido ajena al análisis del supuesto materia de estudio, esto es, si la potestad de suspensión aún puede manifestarse en un acto administrativo pese a que los plazos de prescripción para declarar su nulidad de oficio se han superado ampliamente.

Así pues, del conjunto de pronunciamientos emitidos a los largo de estos últimos siete años, se ha visto conveniente estudiar a trece Ejecutorias Supremas, teniendo en cuenta la especial argumentación que sostienen, las conclusiones a las que llegan, y el contexto por el cual, los administrados recurrieron al Poder Judicial.

De esta manera, como paso primigenio al desglose individual de las Ejecutorias mencionadas, es preciso establecer datos generales en cada una de ellas como los de

temporalidad entre las resoluciones que otorgaron el derecho a una pensión y las que declararon la suspensión de la misma, así como los documentos en los cuales basaron su decisión. De esta manera se presenta a continuación la presente tabla (TABLA 1) donde se expone tales características.

TABLA 1

EXPEDIENTE (FECHA DE LA EJECUTORIA SUPREMA)	FECHA EN QUE SE OTORGÓ LA PENSIÓN	FECHA EN QUE SE SUSPENDE LA PENSIÓN	LAPSO TRANSCURRIDO	OBSERVACIONES
1369-2011 (11/04/2013)	26/11/2004 (Resolución N.º 14030-2004- GO/ONP)	01/08/2007 (Resolución N.º 786- 2007-GO.DP/ONP)	2 años y 9 meses	Suficientes indicios razonables de irregularidad en la información y/o, documentación presentada.
2831-2012 (08/01/2014)	26/10/2005 (Resolución N.º 0000095554- 2005-ONP/DC/DL 19990)	22/11/2007 (Resolución N.º 0000003618-2007- ONP/DP/DL 19990)	2 años y 1 mes	Informe N.º 49-2007- CIRCOCOR PNP/DIVINES DAONP, de fecha 13 de agosto de 2007 Mediante Resolución N.º 6926-2007-GO/ONP, de fecha 16/11/2007 se da inicio a las actuaciones de fiscalización.
7225-2014 (24/11/2015)	14/03/2005 (Resolución N.º 0000022291- 2005- ONP/DC/DL)	22/10/2007 (Resolución N.º 0000003014-2007- ONP/DP/DL19990)	2 años y 7 meses	Informes Grafotécnicos que no involucran directamente al administrado si no a una de sus empleadoras
6469-2015 (29/09/2016)	11/07/2005 (Resolución N.º 0000060471- 2005-ONP/DC/DL 19990)	23/06/2008 (Resolución N.º 0000000552-2008- ONP/DSO.SI/DL 19990)	3 años	Informe N.º 003-2008- DSO.SI/ONP, de fecha 02 de junio del 2008
7336-2015 (24/11/2016)	05/01/2004 (Resolución N.º 0000001600- 2004-ONP/DC/DL 19990)	29/11/2007 (Resolución N.º 4411- 2007- ONP/DP/DL19990)	3 años	Certificados Médicos contradictorios
15465-2015 (11/05/2017)	16/05/2005 (Resolución N.º 42101-2005- ONP-DC/DL 19990)	28/10/2011 (Resolución N.º 1914-2011- ONP/DSO.SI/DL 19990)	6 años y 5 meses	Informe Pericial Grafotécnico N.º 1417-2011-DSO.SI/ONP
17518-2016 (18/01/2018)	26/04/2004 (Resolución N.º 28999-2004- ONP/GO/DL 19990)	03/06/2010 (Resolución N.º 844- 2010-ONP/DSO-SI/DL 19990)	6 años y dos años	Informe Grafotécnico N.º 444-2008- SAACI/ONP del 19 de setiembre de 2008

11050-2016 (29/05/2018)	09/03/2004 (Resolución N.º 16749-2004- ONP/DC/DL 19990)	21/02/2013 (Resolución N.º 093- 2013-ONP/DS.SI/DL 19990)	8 años y 11 meses	Informe Pericial Grafotécnico N.º 047- 2013-DSO.SI/ONP del 21 de febrero de 2013
10715-2016 (12/06/2018)	14/07/2006 (Resolución N.º 0000069167- 2006-ONP/DC/DL 19990)	20/11/2012 (Resolución N.º 0000 00918-2012- ONP/DSO.SI/DL 19990)	6 años y 4 meses	Irregularidades de la documentación que sustentaba su derecho.
18108-2016 (10/07/2018)	02/11/2005 (Resolución N.º 0000097441- 2005-ONP/DC/DL 19990)	18/08/2014 (Resolución N.º 0000 000509-2014- ONP/DPR.DF/DL 19990)	8 años y 9 meses	Informe Grafotécnico N.º 0659-2013- DPR.IF/Oficina de Normalización Previsional, de fecha 24 de setiembre de 2013.
14047-2016 (10/07/2018)	21/04/2004 (Resolución N.º 0000027740- 2004-ONP/DC/DL 19990)	07/03/2013 (Resolución N.º 0000000217-2013- ONP/DSO.SI/DL 19990)	8 años y 11 meses	Informe Pericial Grafotécnico N.º 3224- 2012-DSO.SI/ONP, de fecha 04 de diciembre de 2012
15241-2016 (14/08/2018)	2005 (Resolución N.º 0000026583- 2005-ONP)	2011 (Resolución N.º 0000001226-2011- ONP/DSO.SI/DL1999 0)	6 años	Informe Grafotécnico N.º 449-2008- SAACI/ONP de fecha 22 de setiembre de 2008
4101-2017 (02/04/2019)	27/08/2004 (Resolución N.º 0000062063- 2004-ONP/DC/DL 19990)	05/07/2011(Resoluci ón N.º 0000001153- 2011- ONP/DSO.SI/19990)	8 años y 11 meses	Informes Grafotécnicos N.º 3066- 2010DSO.SI/ONP, de fecha 09 de noviembre de 2010.

Fuente: Jurisprudencia de las Salas Constitucionales y Sociales de Derecho de la Corte Suprema

Elaborado por: La Autora

Como se puede apreciar, teniendo en cuenta la vigencia de los plazos de prescripción administrativa para la declaración de nulidad de oficio y la temporalidad normativa, en todos los casos estudiados, se han superado ampliamente los mismos antes de emitirse las resoluciones de suspensión, donde los efectos de las mismas se han extendido en el tiempo sin observarse procedimiento alguno que haya garantizado el ejercicio de derecho de Defensa del administrado.

Ahora, partimos nuestro análisis con la **Casación N.º 1369-2011 ICA de fecha 11 de abril de 2013**, mediante la cual, se indica que la ONP, suspende el pago de la pensión de jubilación después de haber transcurrido dos años y nueve meses de habérsela concedido al administrado, superando ampliamente el plazo previsto en el numeral 202.3 del artículo 202 de la Ley N.º 27444 (vigente al momento de la actuación de fiscalización y posterior suspensión), que regula el Procedimiento Administrativo General, contraviniendo con dicho acto el debido proceso en sede administrativa. Se precisa que en virtud del numeral 202.4, la única opción que habría tenido la administración, era recurrir directamente ante el poder Judicial vía proceso contencioso administrativo por medio de una demanda de la nulidad.

Se cita como sustento, a la Sentencia de fecha 28 de mayo de 2010 emitida en el Expediente N.º 01861-2009-PA/TC, la cual en su cuarto fundamento señala que: *“cuando la causa de suspensión del pago de la pensión estuviera referida a documentos que sustentan aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), la Administración deberá respetar las normas que regulan el Procedimiento Administrativo General, para ejercer la facultad de fiscalización posterior, y de ser el caso, su cuestionamiento de validez”*.

Con lo anterior, se advierte un primer intento por parte de la Corte Suprema de establecer límites a la potestad de suspensión de la ONP, sirviéndose para ello, de los plazos de prescripción contemplado en la normativa referida a la nulidad de oficio, y de un razonamiento breve que supone la interpretación de la misma.

Seguidamente en el año 2014 tenemos a la **Casación N.º 2831-2012 ICA de fecha 08 de enero**, en virtud de la cual se precisa que la Sala de mérito no ha tenido en consideración que la entidad demandada suspende el pago de la pensión de jubilación de la demandante habiendo transcurrido en exceso el plazo previsto para declarar la nulidad de oficio y no contando con resolución judicial firme que ampara la suspensión del pago de la pensión por jubilación de la recurrente. Asimismo, se precisó que la entidad accionante no ha demostrado que se ha determinado definitivamente la responsabilidad de la actora en las imputaciones descritas en la Resolución N.º 0000003618-2007-ONP/DP/DL 19990, puesto que la base de sus argumentos fueron sentadas en “indicios suficientes”, es decir que los hechos aludidos no se encuentran comprobados, incurriendo en una motivación insuficiente para resolver el presente proceso, lesionando el contenido esencial de la garantía constitucional de la observancia del Debido Proceso y la Tutela Jurisdiccional Efectiva.

En la citada ejecutoria, se advierte que la Corte Suprema, nos trae a colación el término comprobación, necesario a fin de sustentar la suspensión de la sanción, sin embargo poco o nada, nos señala respecto al plazo transcurrido entre la emisión del acto de suspensión y el otorgamiento de la misma, inclinándose básicamente a un razonamiento de debida motivación, contemplado también dentro del principio del debido procedimiento, dando entender con ello que resultaría suficiente que los hechos imputados al administrado sobre las irregularidades en la presentación de la documentación, sean comprobados, para que la suspensión de la pensión proceda, cuestión que a nuestro criterio resulta poco acertada, toda vez que ello ocasionaría una suspensión indeterminada en el tiempo, en tanto que ya no se podría entablar un procedimiento de nulidad.

Ya en el año 2015, se emite la **Casación N.º 7225-2014 ICA de fecha 24 de noviembre**, donde se hace mención a los argumentos sostenidos por la Sentencia de Primera Instancia de fecha 19 de mayo de 2011, la cual indica que la suspensión de la pensión se sustenta en afirmaciones genéricas e imprecisas pues aun cuando se apoya en un informe técnico, dicho acto administrativo solo señala que del universo de expedientes clasificados como posibles irregulares se ha efectuado por muestreo la revisión de los expedientes asociados a los empleadores Taller San Francisco, Negociación Barnechea, Cooperativa Agraria de Producción Coyungo Ltda. N° 227 y Fundo San Pedro de Poruma, los cuales presentan indicios razonables de irregularidad en la documentación presentada, coincidentes con el Informe Grafotécnico N° A11-2007-GO.CD.ACI/ONP; siendo además que la suspensión de la pensión del actor se ha mantenido desde noviembre de 2007 sin que hasta la fecha de emisión de la sentencia se haya emitido un informe final que compruebe que los documentos que el accionante presentó en sede administrativa fueron certeramente adulterados, lo que desnaturaliza la medida adoptada.

Así pues en el considerando noveno de la ejecutoria estudiada se indica que si bien la Oficina de Normalización Previsional se encuentra facultada para realizar las verificaciones necesarias a fin de determinar los aportes efectivos efectuados de los asegurados, pudiendo disponer la suspensión de la pensión otorgada, **dicha potestad debe ejercerse de manera racional, no solo por tratarse de una medida de carácter provisional que de ninguna manera equivale a la nulidad de acto administrativo de otorgamiento de pensión, el cual tiene naturaleza alimentaria, por lo que la suspensión importaría vulnerar la subsistencia misma del pensionista.** En ese sentido, la Administración, a fin de ejercer dicha potestad, debe emitir una resolución debidamente motivada, expresando de manera concreta y directa los hechos relevantes del caso específico.

Adicionalmente en su considerando undécimo, se indica que se **ha obviado analizar los principios de razonabilidad y del debido procedimiento administrativo, en el entendido que las facultades de control posterior, entre ellas las de suspender la pensión, no puede extenderse de manera ilimitada, de modo que, bajo los criterios de razonabilidad, desde la fecha de producida la acción de control por la administración, los indicios de falsedad o adulteración que la motivaron, no pueden dar lugar a una suspensión indeterminada e indefinida, tanto más si se trata de la existencia de meros indicios**, sino que dado el tiempo transcurrido (en el presenta caso más de 8 años) se deberá contar con pruebas determinantes que acrediten las afirmaciones en base a las cuales se

emitió la resolución administrativa cuestionada; considerando además que los derechos que se encuentran suspendidos tienen carácter alimentario y por tanto adquieren especial relevancia.

Es en esa ejecutoria, que de forma más extensa se habla de la razonabilidad en los plazos, indicándose claramente la imposibilidad de convertir una actuación de carácter temporal en una de corte indeterminado, sin embargo no se desdeña la posibilidad de que la suspensión proceda siempre y cuando se esté frente a una resolución debidamente motivada. De acuerdo a nuestro criterio, este último argumento debe reservarse para lo supuestos en los cuales aún se esté dentro del plazo para declarar de oficio la nulidad de la resolución administrativa, y no extenderlo al caso materia de análisis.

La **Casación N.º 6469-2015 ICA de fecha 29 de setiembre de 2016**, resulta relevante, por que por medio de la misma se trae a colación a la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú, la cual autoriza a la entidad competente del Gobierno Nacional, a iniciar las acciones legales pertinentes para que se declare la nulidad de las pensiones obtenidas ilegalmente, salvo los casos definidos por sentencias con carácter de cosa juzgada que se hayan pronunciado expresamente sobre el fondo del asunto. Con dicha norma se entiende una vez más que la suspensión debe ser considerada como una actuación legal previa a la declaración de la nulidad de oficio, siendo aquella dependiente de esta última.

Ahora, en su considerando noveno, se precia lo contenido en los numerales 202.1 y 202.3 del artículo 202 de la Ley N.º 27444, los cuales están referidos a la facultad de declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven al interés público; así como sus plazos de prescripción y caducidad. De igual forma en los considerandos décimo y undécimo de la mencionada sentencia casatoria, se hace mención a lo previsto en el artículo 32º de la Ley N.º 27444, esto es la facultad de realizar fiscalización posterior que ostentan las entidades de la administración pública.

Aunado a lo anterior, se señala que efectivamente la autoridad previsional se encontraba acreditada para ejercer su facultad fiscalizadora bajo la vigencia de la regla contenida en el artículo 3º, tercer párrafo, del Decreto Supremo N.º 063- 2007-EF²¹. **Sin embargo se hace la**

²¹ “en todos los casos que la Oficina de Normalización Previsional – ONP, compruebe que existen indicios razonables de falsedad, adulteración y/o irregularidad en la documentación y/o información a través de la cual se ha reconocido derechos pensionarios, la entidad queda facultada para suspender los efectos de los

precisión que tal facultad, evidentemente, no se encuentra excluida de prescripción, al tratarse de una norma de inferior jerarquía que la Ley N° 27444, pues lo contrario implicaría afectar los principios establecidos en esta ley sobre plazos de prescripción o de caducidad.

Es así que mediante un análisis de motivación insuficiente, se declara nula la sentencia de vista, en tanto que la Sala Superior no evaluó si la entidad demandada ha actuado dentro de los plazos de prescripción o de caducidad que establece el artículo 202° de la Ley N° 27444, respecto del caso concreto, toda vez que la facultad de suspender los efectos de un acto administrativo concesorio de pensión tiene límites temporales y sustantivos, remitiéndose a lo establecido en las Casaciones Previsionales N° 1369-2011-Ica y N° 7225-2014-Ica, antes descritas.

Al razonamiento de esta ejecutoria suprema, es que nos sumamos, toda vez que indica la necesidad previa de una evaluación de plazos razonables a efectos de declarar la suspensión de una pensión, otorgando los parámetros a seguir para dicho análisis, los cuales resulta coherentes con lo sostenido a lo largo de nuestro trabajo de investigación.

Posteriormente, con la **Casación N.° 7336-2015 LIMA de fecha 24 de noviembre de 2016**, se prevé un supuesto distinto al de las anteriores ejecutorias, en tanto que desarrolla un caso de pensión otorgada por invalidez del administrado. Así la Suprema Corte señala que si bien es cierto el segundo párrafo del artículo 26 del Decreto Ley N.° 19990, establece que: "*En caso de enfermedad terminal o irreversible, no se exigirá la comprobación periódica del estado de invalidez*"; también es cierto que dicha afirmación solo excluye la comprobación periódica más no la fiscalización posterior a la que la administración se encuentra facultada, en aplicación del artículo 32 numeral 1) de la Ley N.° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.

Se indica además, que en el caso de la demandada, específicamente en el artículo 3 numeral 14) de la Ley N.° 28532, publicada el 26 de mayo de 2005, se señala como una de las funciones de la Oficina de Normalización Provisional (ONP): "*14. Efectuar las acciones de fiscalización que sean necesarias, con relación a los derechos pensionarios en los sistemas a su cargo, para garantizar su otorgamiento con arreglo a ley*". Así también en el tercer párrafo del artículo 26 del Decreto Ley N.° 19990, se dispone que: "*Si efectuada la*

actos administrativos que lo sustentan".

verificación posterior se comprobara que el Certificado Médico de Invalidez es falso o contiene datos inexactos, serán responsables de ello penal y administrativamente, el médico que emitió el certificado y cada uno de los integrantes de las Comisiones Médicas de las entidades referidas, y el propio solicitante”.

Así pues, pese a estar en un supuesto de suspensión similar al descrito en las anteriores ejecutorias supremas, en virtud a que se está frente una pensión de naturaleza diferente, los argumentos para la nulidad de la sentencia de vista se centran en el carácter probatorio de los certificados médicos, dando a entender que no resultaría relevante si la fiscalización se realice previendo los plazos de prescripción de la nulidad de oficio, resultando suficiente que se dirima con un tercer certificado médico la condición de invalidez del administrado lo cual claramente requerirá de una etapa probatoria.

Al respecto, cabe expresar que tal razonamiento, a nuestro criterio importa un claro retroceso en el análisis que la Corte Suprema venía realizando, ya que si bien no se habría desarrollado de manera extensa el razonamiento expresado, ya habría sentado las bases para un criterio jurisprudencial, referido a los límites de la potestad fiscalizadora en resguardo de los derechos fundamentales del pensionista afectado.

Es en el año 2017, por medio de la **Casación N.º 15465-2015 LAMBAYEQUE de fecha 11 de noviembre**, se analiza el caso de suspensión de una pensión de jubilación ordinaria, la cual se sustentó en el Informe Pericial Grafotécnico N° 1417-2011-DSO.SI/ONP, estableciéndose, en su considerando sexto, que dicho informe constituye prueba de parte elaborada por la misma entidad demandada; por consiguiente no encierra mérito probatorio suficiente para sustentar la suspensión de la pensión del actor; y al requerirse de conocimientos especiales de naturaleza científica, resultaría procedente disponer la actuación de una prueba de oficio de acuerdo a las facultades conferidas por el artículo 32 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584.

Aunado a lo anterior, se establece también que la Sala Superior, debió evaluar si el accionante antes de la suspensión del pago de su pensión fue notificado o no con el documento pericial evacuado por la Oficina de Normalización Previsional, a efectos de que pueda realizar las observaciones y demás medios de defensa que crea conveniente, a fin de no afectar su derecho de defensa. Se indica además, que tampoco se ha considerado la existencia de otros medios de prueba, obrante en autos, como las liquidaciones vacacionales

y los comprobantes de caja, que podrían sustentar de igual manera los años de aportaciones del administrado.

Es bajo esta sentencia, que se abre un nuevo punto de controversia, el cual versa sobre el carácter probatorio de los informes Grafotécnicos, emitidos por la ONP, siendo considerados por lo mismo, de un carácter probatorio parcial que debe ser necesariamente confrontado por la parte afectada, para lo cual debe gozar de su conocimiento a efectos de no vulnerarse su derecho de defensa, todo ello recae en el especial contenido del derecho a la pensión y su afectación directa con la suspensión del pago. Básicamente con este pronunciamiento se dejó de lado también a la razonabilidad en los plazos pero se sentó un criterio respecto a mérito probatorio de lo que hasta la fecha es el único sustento de las resoluciones de suspensión, y se le otorgó especial lugar al derecho de defensa, coligiéndose así que el acto de suspensión está inmerso en aquella segunda fase a la cual se hizo referencia en el primer párrafo del presente apartado, esto es al que versa propiamente sobre el procedimiento de nulidad.

Por otro lado, con la **Casación N.º 14047-2015 PIURA de fecha 10 de julio de 2018**, se vuelve al criterio adoptado en el año 2014 al 2016, señalando que si bien la Oficina de Normalización Previsional, se encuentra facultada para realizar las verificaciones necesarias, pudiendo disponer la suspensión de la pensión otorgada, al comprobar la existencia de falsedad, adulteración o irregularidad de la documentación, ello lo debe realizar de manera racional al tratarse de un derecho de naturaleza alimentaria, no pudiendo arrogar al acto de suspensión la calidad de indeterminada.

En ese sentido, la Sala Suprema advierte que la sentencia de vista adolece de motivación suficiente, pues omite analizar los principios de razonabilidad y del debido procedimiento administrativo, en el entendido que las facultades de control posterior, entre ellas, las de suspender la pensión, no puede extenderse de manera ilimitada,

Sin embargo es en el mismo año 2018, que se abre una nueva página en la argumentación a favor de la razonabilidad y el debido procedimiento. Así tenemos a la **Casación N.º 17518-2016 PIURA de fecha 18 de enero de 2018**, de la cual se advierte que se suma una infracción normativa diferente a la de vulneración del debido procedimiento, esto es el apartamiento inmotivado del Precedente Vinculante contenido en la Casación N.º 8125-2009-Del Santa del 17 de abril de 2012, mediante la cual la Corte Suprema desarrolla las

siguientes pautas referidas al debido proceso administrativo y validez del acto administrativo:

- a) *“(…) cabe precisar que, conforme lo señala el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N.º 27444, el debido procedimiento administrativo comprende el derecho de los administrados a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas, y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. (…)”²²*
- b) *“Si bien el inciso 1) del artículo 202º de la Ley del Procedimiento Administrativo General, establece la facultad de la administración para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos, dentro del procedimiento ya iniciado y no en uno distinto, ello de ninguna manera autoriza a que la administración sobre todo cuando se trate de procedimientos en los que se encuentran en conflicto derechos fundamentales, soslaye garantías procesales o los principios del procedimiento administrativo los cuales son de obligatorio cumplimiento tanto para el administrado como para la administración, dado que el cumplimiento cabal de tales exigencias constituye garantía de respecto del principio del debido procedimiento administrativo(…); lo contrario implicaría admitir un ejercicio abusivo de la facultad de la administración de declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos, argumentando que éstos se encuentran viciados con alguna de las causales contempladas en el artículo 10º antes referido, abuso que se encuentra proscrito en nuestro ordenamiento jurídico”.²³*
- c) *“(…) por consiguiente, resulta imprescindible que, previamente a ejercer la facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos, la autoridad administrativa cumpla con notificar al administrado cuyos derechos puedan ser afectados, máxime si éstos conciernen a materia previsional o de derecho público vinculado a derechos fundamentales;(…)Debiéndose indicar en tal notificación, la información sobre sus derechos y obligaciones en el curso de tal actuación, y de ser previsible, el plazo de su duración; a fin de darle la oportunidad al administrado de ejercer su derecho de defensa,(…)”²⁴*

En tal sentido la Corte Suprema concluye en el presente caso, sin mayor análisis y en una estricta aplicación del precedente antes descrito, así como los concernientes al debido

²²Sexto Considerando

²³ Séptimo considerando

²⁴ Octavo considerando

procedimiento emitidos por el Tribunal Constitucional, que la demandada no cumplió con notificar al demandante, la realización del Informe Grafotécnico, que dio lugar a la suspensión de la pensión, así como tampoco la resolución de inicio del procedimiento administrativo de revisión de oficio del expediente administrativo, pese a que sus derechos iban a verse claramente afectados por dicha actuación administrativa, impidiéndole ejercer su derecho de defensa, de rango constitucional.

A su vez, precisa que la decisión adoptada no implica un desmedro de la administración pública respecto a la potestad fiscalizadora²⁵, al advertir alguna irregularidad en la documentación presentada por los administrados para el otorgamiento de un derecho pensionario, sino la cautela del debido proceso o procedimiento administrativo, garantizando al administrado el ejercicio de su derecho de defensa. Bajo el mismo criterio se erige la Casación N.º 11050-2016 PIURA de fecha 29 de mayo de 2018.

No obstante, es por medio de la **Casación N.º 15241-2016 PIURA de fecha 14 de agosto de 2018**, que se va un paso más allá en la explicación que corresponde para la justificación en su aplicación del precedente vinculante antes acotado. Así, la Corte Suprema indica que si bien el precedente vinculante antes mencionado está referido a la nulidad de oficio de un acto administrativo, los efectos de suspensión de pensión de jubilación deben asimilarse a los efectos de una nulidad de oficio, puesto que se trata de una decisión unilateral de la Administración que incide en el interés del particular. Así que, para tramitar una nulidad de oficio la norma exige previamente se le notifique a la persona perjudicada a fin de que ejerza su derecho a la defensa, en el caso de la suspensión de una pensión también, pues el administrado podría resultar perjudicado con la emisión de la misma, ya que va a dejar de percibir la pensión respectiva, por tanto, estando al principio constitucional del derecho a la defensa tanto en sede administrativa como en sede judicial corresponde a que la autoridad, previamente a declarar la suspensión de la pensión, cumpla con notificarle el inicio del procedimiento de suspensión.²⁶

Ahora, si bien es cierto compartimos el criterio, por el cual se introduce el acto de suspensión en el procedimiento de nulidad de oficio, no compartimos el criterio donde se señala que la suspensión debe ser asemejada a la nulidad, en tanto que como se ha

²⁵ denominado como privilegio de controles posteriores, a que se refieren los artículos IV numerales 1.7 y 1.16 del Título Preliminar y 32º de la Ley N.º 27444 y 3º inciso 14) de la Ley N.º 28532, Ley de reestructuración integral de la Oficina de Normalización Previsional – ONP

²⁶ Considerando duodécimo.

desarrollado precedentemente dichas instituciones distan claramente una de otra.

Finalmente, **por medio de la Casación N.º 4101-2017 PIURA de fecha 12 de abril de 2019**, se indica que si bien, en el caso particular que la origina, los documentos han sido determinados como falsos por los informes periciales grafotécnicos que corren en el expediente administrativo, los cuales han sido efectuados por iniciativa de la demandada sin haberse otorgado al demandante la oportunidad de desvirtuar tales pronunciamientos conforme se aprecia de las actuaciones efectuadas en el referido expediente administrativo; siendo además prueba de parte elaborada por la misma entidad demandada; ello, no encierra mérito probatorio suficiente para sustentar la suspensión de la pensión del actor, tratándose además de la apreciación de hechos que requieren conocimientos especiales de naturaleza científica.

Luego de todo lo desarrollado, cabe entender que, respecto a la problemática planteada al inicio de nuestra investigación; resulta insuficiente la justificación utilizada por la Autoridad Previsional, referida a la protección del fondo común del Sistema Nacional de Pensiones, en tanto que ello significa la consecuente afectación del derecho a la pensión y a un debido procedimiento del administrado, privándolo de su derecho de defensa, y manteniéndolo en estado indeterminado de inseguridad.

VIII. CONCLUSIONES

- En un supuesto de fiscalización previsional, siempre estamos frente a la posible afectación del derecho pensionario del fiscalizado, puesto que de comprobarse irregularidades (adulteración o falsificación) de los documentos que sustentaron el otorgamiento del derecho, nuestra normativa faculta a la Autoridad Previsional a suspender y declarar nulo de oficio, el acto que sustenta el continuo pago de la pensión. Tal potestad obedece a la finalidad del Sistema Nacional de Pensiones, esto es, el resguardo del interés general de todos los contribuyentes y futuros pensionistas, materializado en la correcta administración de los fondos solidarios que se tiene a cargo.
- Frente a tal situación y cómo la otra cara de una misma moneda, se erige como supuesto de trascendental importancia, la previsión y observancia del debido procedimiento en la ejecución de la actividad de supervisión, en tanto que, cualquier limitación al derecho pensionario del administrado, implica un menoscabo directo a su derecho alimentario, cuya significación básica, se encuentra sostenida por la especial condición de

contingencia que tiene la población a la que se le otorga, la cual acude al estado, no en virtud de una atención asistencialista por parte del mismo, sino a efecto de una justa contraprestación por los años de contribución ejercidos en beneficio del fondo común antes mencionado.

- El Tribunal Constitucional, ha previsto que la consecuencia inmediata y lógica antes de declarar la nulidad de oficio de un acto administrativo, es la suspensión de sus efectos, dado que sería incoherente pensar que luego de comprobarse que existe fraude en la obtención de un derecho, este se mantenga en vigencia; sin embargo, el análisis que realiza el supremo interprete de la Constitución, se centra únicamente en el supuesto donde aún es posible la declaración de oficio, olvidando el estudio del plazo razonable que importa el ejercicio de la potestad de fiscalización y la oportunidad en la cual debería ser emitido el acto de suspensión; no obstante resulta acertado su criterio a fin de establecer que la facultad de suspensión debe ser entendida como un acto previo a la declaración de oficio del acto administrativo viciado.
- La naturaleza de un acto de suspensión no puede equiparse a la de un acto de nulidad de oficio, toda vez que la finalidad de ambos dista ampliamente, siendo que el primero es netamente temporal, mientras que el segundo busca retirar permanentemente del plano administrativo, un acto viciado de nulidad; consecuentemente, no resultaría factible, la emisión de un acto de suspensión si ya prescribió la facultad de la administración para declarar nulo su propio acto.
- La Corte Suprema de Justicia, ha convenido en precisar que la oportunidad en la cual debe ser emitido un acto de suspensión, es la misma para declarar su nulidad de oficio, por lo que resulta necesario prever los plazos de prescripción de esta última, a fin de no soslayar el derecho de defensa del administrado, así como el deber de emitir una decisión dentro del plazo razonable, ambos comprendidos en el principio del debido procedimiento. Lo anterior, reviste mayor importancia, en mérito a la naturaleza unilateral del acto de suspensión, que al no pasar por un procedimiento administrativo, como sí sucede con la nulidad de oficio, no permite al administrado confrontar los informes periciales que justificarían la suspensión de su pensión, lo cual se extendería en el tiempo indefinidamente dada la imposibilidad de recurrir a un procedimiento de nulidad al haberse superado todo plazo de prescripción.

- Consideramos que un acto de suspensión solo puede ser declarado siempre y cuando se encuentre vigente el plazo para poder declarar la nulidad de oficio del acto administrativo, a fin de otorgarle al administrado la oportunidad de defender su derecho pensionario, máxime si la misma Corte Suprema ha considerado que los informes periciales en los que se sustentaría la ONP, resultan ser prueba de parte.
- En el supuesto problemático en el que nos encontramos, no cabría la declaración de la suspensión administrativa del derecho pensionario, únicamente resultaría posible el ejercicio de la facultad de fiscalización, desde una perspectiva informativa, toda vez que pasado el plazo de prescripción a nivel administrativo, solo resulta posible recurrir al Poder Judicial a efectos de que se declare nulo el acto administrativo viciado, ello obedece no solo al derecho al debido procedimiento de los administrados, sino también a lo que significa suspender el derecho pensionario, único sustento alimentario de una parte vulnerable de nuestra población.
- Resulta necesario, la uniformidad en la Jurisprudencia, a efectos de dejar en claro a la Autoridad Previsional los alcances de su facultad de suspensión, así mismo urge que el Tribunal Constitucional se pronuncie respecto al plazo razonable para el ejercicio de dicha potestad.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- ABANTO, César.
2014. *Manual del sistema nacional de pensiones*. Lima: Gaceta Jurídica.
- ARANZAMENDI, Lino
2015 *Investigación Jurídica de la ciencia y el conocimiento científico*. Lima: Grijley.
- CORDÓN, Faustino.
2013 *La revisión de oficio de los actos administrativos y disposiciones de carácter general y su control jurisdiccional: un estudio desde la jurisprudencia*. Cizur Menor (Navarra): Civitas/Thomson Reuters.
- CÁRDENAS, Valeria y ORDINOLA, José
2012 "La fiscalización posterior de las pensiones" Entre la tutela del fondo de pensiones y la defensa del administrado. En GACETA JURÍDICA. *Gaceta Constitucional*. Tomo 57. Lima, El Búho E.I.R.L., pp. 118-136
- DIMITRIJEVICH, Alexandra
2001 *Los Principios del Procedimiento Administrativo en la Ley del Procedimiento Administrativo General: fundamentos, alcances e Importancia*. En Revista Derecho y Sociedad, Ed. 17.
- GUZMÁN, Christian
2004 *La administración pública y el procedimiento administrativo general*. Lima: Página Blanca.
2011 *Tratado de la administración pública y del procedimiento administrativo*. Lima: Eds. Caballero Bustamante.
2017 *Manual del procedimiento administrativo general*. Tercera edición. Lima: Pacífico Editores.
- GONZÁLES, César, y PAITÁN, Javier.
2017 *El derecho a la seguridad social*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

- MORÓN, Juan
 - 2010 "La nulidad de oficio en el procedimiento administrativo". En GACETA JURÍDICA. *Manual de Actualización Administrativa*. Lima, El Búho E.I.R.L. pp. 24-41.
 - 2017 *El procedimiento administrativo: criterios de interpretación y aplicación del TC y la Corte Suprema*. Lima: Gaceta Jurídica.
 - 2017 *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General: Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. 12a edición. Lima: Gaceta Jurídica.
- MARTÍN, Ramón
 - 2005 Manual de derecho administrativo. 24 edición. Cizur Menor, Navarra: Aranzadi Editorial.
- MORA, José
 - 2011 *La autotutela en el derecho administrativo: un enfoque crítico sobre su existencia*. Bogotá, D.C.: Librería Temis.
- MUÑOZ, Santiago
 - 2015 *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. Tomo XII. Cuarta edición. Madrid: Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado.
- PACHECO, Rosario.
 - 2012 *Manual de la seguridad social: sector privado y público*. Lima: Edición 2012. Instituto de Investigación Horizonte Empresarial.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (RAE)
 - 2019 *Diccionario de la lengua española*.
<http://www.rae.es/>.
- TANTALEÁN, Reynaldo.
 - 2016 "Tipología de las investigaciones Jurídicas". *Derecho y Cambio Social*. Cajamarca, 2016, número 43, pp. 10

X. JURISPRUDENCIA

- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
- 2013 Exp. 1369-2011 Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social. Sentencia: 11 de abril de 2013
- 2015 Exp. 7225-2014 Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social. Sentencia: 24 de noviembre de 2015
- 2016 Exp. 6469-2015 Primera Sala de Derecho Constitucional y Social. Sentencia: 29 de setiembre de 2016
Exp. 7336-2015 Primera Sala de Derecho Constitucional y Social. Sentencia: 24 de noviembre de 2016
- 2017 Exp. 15465-2015 Primera Sala de Derecho Constitucional y Social. Sentencia: 11 de mayo de 2017
- 2018 Exp. 14047-2016 Primera Sala de Derecho Constitucional y Social. Sentencia: 10 de julio de 2018.
Exp. 15241-2016 Primera Sala de Derecho Constitucional y Social. Sentencia: 14 de agosto de 2018.
Exp. 18108-2016 Primera Sala de Derecho Constitucional y Social. Sentencia: 10 de julio de 2018.
Exp. 17518-2016 Primera Sala de Derecho Constitucional y Social. Sentencia: 18 de enero de 2018.
Exp. 11050-2016 Primera Sala de Derecho Constitucional y Social. Sentencia: 29 de mayo de 2018.
Exp. 10715-2016 Primera Sala de Derecho Constitucional y Social. Sentencia: 12 de junio de 2018.
- 2019 Exp. 4101-2017 Primera Sala de Derecho Constitucional y Social. Sentencia: 02 de abril de 2019