



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 2387-2003-AC/TC
MOQUEGUA
LILIAM LORENA PAZ DÁVILA Y OTROS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 21 días del mes de abril de 2004, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, con asistencia de los señores magistrados Alva Orlandini, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por los señores Liliam Lorena Paz Dávila, Lilia Quintina Filinich Romero de Chávez, Olimpia Aissa Portocarrero Guillén, Ana Alicia Concepción Rivera Ríos, Miguel Ángel Cruz Tapia, Esther Holguín Flores, Ysela Estela Centeno Mamani, Giannina Julia Quiroz Hurtado, Noemí Fortunata Pauro Velásquez, Telma de Jesús Castro Torres, Rosa Ninoska Fierro Salas de Peñaloza, Armando Maquera Layme, Vilma Paula Anahua Iquiapaza, Jesús Nancy Sosa Vera, Nora Olinda Bustamante Rodríguez, Marco Antonio Chávez Salas, Tania Milenka Cárdenas Troncoso, Diana María Esther Morón Pinto, Mercedes Edith Luque López, Karina Erika Rubatto Flores, Rocío Diocelina Chirinos Díaz, Beatriz Flores Holguín, Lourdes Eliana Gonzales Gonzales, Rosa Bel Aguilar Esquiche, Pablo Pastor Gámez Díaz, Paulina Lourdes Cano Oviedo, Marieta Poma Macedo, Manuel Gerardo Poma Macedo, Paul Luciano Cárdenas Salas, Mery Felicidad Sosa Coayla, Bertha Susan Rosas Cabana, María del Carmen Zeballos Pacheco, Ida Yovanna Pinto Mory, Vitalia Emma Porrás Roque, Elizabeth Roma Paz Dávila, Silvia Ponce Zambrano, Flora Yoni Flores Meléndez, Gisela Verónica Beatriz Ayca Melgar, Yony Isabel Reyna Valdez Flor, Rosa Estela Alderete Medina de Kihien, Flor Cecilia Cuayla Coayla, Carmen Cecilia Cruz Mamani, Martina Marizol Flores Arias, Héctor Enrique Almonte Díaz, Yam Lin Zoila María León Arce, Katty Magnolia Díaz Zea, Udad Guillermina Manchego Cuayla, Julia Virginia Acurio Menéndez, Imelda Amparo Rueda Arce, Carmen Julia Anchapuri Cruz, Gisella Noemí Flores Vargas, Dora del Carmen Paz Benavente, Juana Marianela Ramos Valdez y Lily Esmeralda Jiménez Arce, contra la sentencia de la Sala Mixta Descentralizada e Itinerante de Moquegua-Ilo, de fojas 216, su fecha 11 de agosto de 2003, que declaró infundada la acción de cumplimiento de autos.

ANTECEDENTES

Los recurrentes, docentes del Colegio Nacional Santa Fortunata, con fecha 6 de diciembre de 2002, interponen acción de cumplimiento contra la Dirección General de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Educación y la Procuraduría Pública del Estado a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Educación, con el objeto que la institución demandada cumpla con pagarles la "bonificación adicional por servicio efectivo en zonas rurales y de frontera" dispuesta por el Decreto Ley N.º 25951, que establece que a partir de 1993 se debe pagar la citada bonificación al personal docente a nivel nacional que trabaje en zona rural. Solicitan, asimismo, que el pago de la bonificación adicional se realice con carácter retroactivo, desde la fecha de incumplimiento, más el pago de intereses, con costas y costos del proceso.

Manifiestan que la zona de Cerrillos del distrito de Samegua, provincia de Mariscal Nieto, departamento de Moquegua, en la cual se ubica el centro educativo en el que laboran, se encuentra en zona rural, según lo ha determinado la Dirección Departamental de la Oficina Departamental de Moquegua del Instituto Nacional de Estadística e Informática, mediante Oficio N.º 032-2002-INEI/ODEI-MOQ.D, de fecha 30 de enero de 2002, y la Constancia expedida por dicho organismo, con fecha 4 de febrero de 2002. Igual calificación recibió dicho centro poblado por parte del Consejo Transitorio de Administración Regional de Moquegua, mediante la Resolución del Presidente Regional N.º 331-2002-CTAR/MOQUEGUA, de fecha 28 de junio de 2002. Sin embargo, alegan, los demandados se niegan a reconocer a la zona de Cerrillos como rural y a pagar la bonificación adicional ordenada por el Decreto Ley N.º 25951.

La Dirección Regional de Educación de Moquegua contesta la demanda y solicita que sea declarada improcedente o infundada. Sostiene que los recurrentes no han acreditado ser docentes del Colegio Nacional Santa Fortunata de Moquegua porque no han presentado sus resoluciones de nombramiento. Refiere que si bien el Decreto Ley N.º 25951 establece la bonificación adicional por servicio efectivo en zonas rurales y de frontera, como Dirección Regional no tiene facultades para autorizar los pagos de la citada bonificación, debido a que, conforme al artículo 4.º del Decreto Supremo N.º 0011-93-ED, el Ministerio de Educación, en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI –, es el encargado de identificar a los centros poblados que pertenecen a las zonas rurales y de fronteras, y de remitir dicha información a los órganos de ejecución del Ministerio de Educación y Gobiernos Regionales. En ese sentido, ni el INEI ni el Consejo Transitorio de Administración Regional de Moquegua eran entidades idóneas para determinar si el Colegio Nacional Santa Fortunata de Moquegua se encuentra o no ubicado en zona rural. Agrega que mediante Resoluciones Ministeriales N.ºs 093-93-ED y 0832-93-ED, el Ministerio de Educación determinó los centros poblados que tenían la condición de zonas rurales y de frontera, entre los cuales no se encuentra la zona del sector Cerrillos, razón por la cual, el reconocimiento de cualquier otra entidad, carece de valor legal.

El Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Educación contesta la demanda en términos similares a los expuestos por la Dirección Regional de Educación de Moquegua, proponiendo, además, la excepción de falta de agotamiento de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vía administrativa, por cuanto los demandantes debieron previamente interponer los recursos impugnatorios correspondientes, de conformidad con lo establecido por el artículo 5.º de la Ley N.º 26301, en concordancia con el artículo 27.º de la Ley N.º 23506.

El Segundo Juzgado Mixto de Moquegua, con fecha 24 de abril de 2003, declaró infundada la excepción propuesta, considerando que los demandantes han cumplido con el requerimiento notarial, e infundada la demanda, argumentando que los documentos emitidos por la Dirección Departamental de la Oficina Departamental de Moquegua del Instituto Nacional de Estadística e Informática y por el Consejo Transitorio de Administración Regional de Moquegua no son suficientes para amparar el petitorio, debido a que existen normas aplicables al caso, como son el Decreto Ley N.º 25951, el Decreto Supremo N.º 011-93-ED y las Resoluciones Ministeriales N.ºs 690-93-ED y 832-93-ED, que disponen que la identificación de los centros poblados que pertenecen a zonas rurales y de frontera debe ser realizada conjuntamente por el Ministerio de Educación y el INEI.

La recurrida confirmó la apelada, por los mismos argumentos.

FUNDAMENTOS

1. La presente demanda tiene por objeto determinar si ha existido conducta omisiva o renuente de los demandados a cumplir con lo dispuesto por el Decreto Ley N.º 25951, el cual establece, a partir de 1993, la bonificación no pensionable denominada "bonificación adicional por servicio efectivo en zonas rurales y de frontera" que deberá ser percibida por el personal docente que lleve a cabo labor en las zonas rurales o de fronteras peruanas. La citada norma legal señala que para efectos de dicha ley "(...) se entiende como zonas rurales las fijadas como tales por el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática – INEI (...)".
2. El inciso 6) del artículo 200.º de la Constitución Política vigente establece que la acción de cumplimiento es una garantía constitucional que procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o en un acto administrativo. Tal mandato debe ser de obligatorio cumplimiento e incondicional y, tratándose de uno condicional, debe acreditarse que se han satisfecho las condiciones para que adquiera carácter imperativo; asimismo, debe tratarse de un mandato cierto o líquido, es decir, susceptible de inferirse indubitablemente de la ley o del acto administrativo que lo contiene y, en lo que al caso se refiere, que se encuentre vigente.
3. En el caso de autos, a fojas 59, se aprecia que la Dirección Departamental de la Oficina Departamental de Moquegua del Instituto Nacional de Estadística e Informática, mediante el Oficio N.º 032-2002-INEI/ODEI-MOQ.D, de fecha 30 de enero de 2002, dirigido al Director Regional de Educación de Moquegua, determinó que la zona de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Cerrillos –en la cual se ubica el Colegio Nacional Santa Fortunata en el que laboran los demandantes– tiene la categoría de zona rural. Al respecto, el citado oficio señala textualmente: “2.- (...) ante la necesidad de contar con una categorización adecuada para fines de desarrollo e implementación de políticas de carácter socio-económico, el INEI conjuntamente con el Ministerio de Educación, mediante una Comisión Mixta, procedió a recategorizar los centros poblados calificados como urbanos por los Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1993. 3.- Como fruto del trabajo se categorizó como **rurales** a los centros poblados (...) y **zona de Cerrillos** (distrito de Samegua), de la provincia de Mariscal Nieto, departamento de Moquegua (...)”. Asimismo, a fojas 60, obra la Constancia emitida por la referida Dirección Departamental, de fecha 4 de febrero de 2002, que otorga a la zona de Cerrillos similar calificación. Igual reconocimiento fue conferido por el Consejo Transitorio de Administración Regional de Moquegua, mediante Resolución del Presidente Regional N.º 331-2002-CTAR/MOQUEGUA.

4. Como puede apreciarse, a pesar de existir una calificación expresa de parte del Instituto Nacional de Estadística e Informática, organismo técnico encargado de determinar la categorización de los centros poblados –en el presente caso conjuntamente con el Ministerio de Educación–, el Ministerio de Educación no ha cumplido con reconocer a la zona de Cerrillos como zona rural, de conformidad con lo dispuesto expresamente por la Ley N.º 25951, que hubiese determinado el pago de bonificación adicional reclamada a favor de los recurrentes.
5. Con relación al artículo 4.º del Decreto Supremo N.º 0011-93-ED, Reglamento de la Ley N.º 25951, éste dispone que el “(...)Ministerio de Educación, en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INE, identificará los centros poblados que pertenecen tanto a zonas rurales cuanto a fronteras (...)”. Al respecto, este Tribunal Constitucional considera que dicho texto contraviene lo dispuesto en forma expresa por la Ley N.º 25951, que confiere dicha facultad en forma exclusiva al INEI, razón por la cual, al amparo del control difuso previsto en el artículo 138.º de la Constitución Política, este Colegiado declara que dicha norma no es aplicable al caso de autos.
6. De lo actuado se desprende que el Decreto Ley N.º 25951 contiene un mandato claro y expreso que obliga al demandado, Ministerio de Educación, a reconocer y, consecuentemente, pagar a los recurrentes la “bonificación adicional por servicio efectivo en zonas rurales”, en la medida que cuenten con el reconocimiento de parte del INEI –condición para que, en el presente caso, se configure un mandato de cumplimiento obligatorio–; por lo tanto, la presente demanda debe ser estimada. El citado pago deberá ser realizado con retroactividad al 30 de enero de 2002, fecha en que la Dirección Departamental de la Oficina Departamental de Moquegua del Instituto



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Nacional de Estadística e Informática, informó a la Dirección Regional de Educación de Moquegua, mediante Oficio N.º 032-2002-INEI/ODEI-MOQ.D, que la zona de Cerrillos tiene la categoría de zona rural.

7. Con relación al pago de intereses, costas y costos del proceso, no procede acoger dicho extremo de la demanda por no ser ésta la vía idónea para tramitarlo.

FALLO

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que la Constitución Política del Perú le confiere,

Ha resuelto

1. Declarar **FUNDADA** la acción de cumplimiento.
2. Disponer que el Ministerio de Educación cumpla con reconocer a los demandantes como beneficiarios de la “bonificación adicional por servicio efectivo en zonas rurales y de frontera” y con efectuar el pago correspondiente, conforme al Fundamento Jurídico N.º 6. de esta sentencia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**ALVA ORLANDINI
GONZALES OJEDA
GARCÍA TOMA**

Lo que certifica:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)