



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
OTDA	
FOJAS	22

40-022

EXP. N.º 00102-2007-PC/TC
LAMBAYEQUE
FÉLIX MARTÍN MONTENEGRO
COLLAZOS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 12 días del mes de agosto de 2008, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Landa Arroyo, Beaumont Callirgos y Eto Cruz, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Félix Martín Montenegro Collazos contra la sentencia de la Sala Descentralizada Mixta Permanente de Jaén de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, de fojas 143, su fecha 8 de noviembre de 2006, que declara improcedente la demanda de cumplimiento de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente interpone demanda de cumplimiento contra la Unidad de Gestión Educativa Local de Cutervo, la Dirección Regional de Educación de Cajamarca y el Presidente de la Región Cajamarca, con el objeto que se cumpla con la Resolución de Dirección Subregional Sectorial 642-2000-ED-CUTERVO, de fecha 6 de octubre de 2000, mediante la cual se resolvió otorgarle, con retroactividad al 1 de julio de 1994, la bonificación especial prevista en el Decreto de Urgencia 037-94 de acuerdo a su nivel remunerativo y tiempo de servicios acumulados al cese, con deducción de lo indebidamente pagado por concepto de bonificación del Decreto Supremo 019-94-PCM, así como el pago de los intereses legales.

Manifiesta que la bonificación especial debe otorgársele atendiendo al nivel F-4 alcanzado en el grupo ocupacional de funcionario y que asciende a S/. 380.00, dado que la resolución directoral constituye un acto firme que no ha sido objeto de impugnación administrativa dentro del plazo de ley.

El Director de la Unidad de Gestión Educativa Local – Cutervo, al contestar la demanda, señala que el actor se encuentra excluido de percibir la bonificación del Decreto de Urgencia 037-94, conforme lo establece el inciso d) del artículo 7.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
OTDA	
FOJAS	23

023 2

El Procurador Público de la Región Cajamarca solicita que la demanda sea declarada improcedente o infundada, por considerar que el Gobierno Regional no ha tenido ninguna participación en la emisión de la resolución materia del proceso.

El Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Educación señala que la boleta de pago evidencia que el actor percibe la bonificación especial del Decreto Supremo 019-94-PCM, motivo por el cual no puede percibir la prevista en el Decreto de Urgencia 037-94 conforme lo señala el artículo 7, inciso d), del referido decreto.

El Segundo Juzgado Mixto de Cutervo, con fecha 6 de setiembre de 2006, declara fundada la demanda, por considerar que la Resolución de la Dirección Subregional Sectorial 642-2000-ED-CUTERVO ha sido expedida sin haber sido impugnada o invalidada por la administración con las formalidades de la ley, por lo cual ha quedado consentida y ha adquirido la calidad de acto firme, siendo de obligatorio cumplimiento.

La recurrida revoca la apelada y la reforma declarando improcedente la demanda, por estimar que la resolución administrativa ha sido adoptada contraviniendo el contenido mismo de la norma, por lo que el acto administrativo cuya ejecución se demanda carece de virtualidad suficiente para constituirse en un *mandamus*.

FUNDAMENTOS

§ Objeto del proceso de cumplimiento

1. El artículo 200, inciso 6 de la Constitución Política establece que la acción de cumplimiento procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo. Por su parte, el artículo 66, inciso 1 del Código Procesal Constitucional señala que el proceso de cumplimiento tiene por objeto que el funcionario o autoridad renuente dé cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme.

§ Naturaleza de los requisitos mínimos del *mandamus* contenido en una norma legal y en un acto administrativo

2. En la STC 0168-2005-PC¹ se ha señalado, al desarrollar los alcances del proceso de cumplimiento en el modelo de jurisdicción constitucional de la Constitución de 1993, que aquél tiene por finalidad esencial proteger el derecho constitucional de defender la

¹ Publicada el 29 de setiembre de 2005.



eficacia de las normas legales y actos administrativos. Este criterio ha sido ratificado en la STC 07435-2006-PC² al indicar que: “No sólo basta que una norma de rango legal o un acto administrativo sea aprobado cumpliendo los requisitos de forma y fondo que le impone la Constitución, las normas del bloque de constitucionalidad o la ley, según sea el caso, y que tengan vigencia; es indispensable, también, que aquellas sean eficaces”. La salvaguarda del indicado derecho se materializa a través de lo previsto por el artículo 66 del Código Procesal Constitucional que establece que el objeto de este tipo de procesos es que el funcionario o autoridad pública renuente dé cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme; o se pronuncie de manera expresa cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o un reglamento.

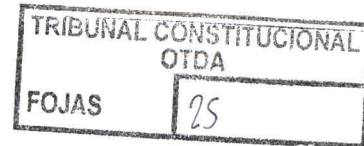
3. Bajo dicha premisa, el Tribunal Constitucional ha considerado que para lograr la plena protección del derecho a defender la eficacia de normas legales y actos administrativos mediante el proceso de cumplimiento es necesario que previamente se verifiquen dos acciones concretas. La primera, contenida en la norma procesal y derivada del artículo 200, inciso 6, de la Constitución, referida a la comprobación de la actitud renuente por parte del obligado a cumplir (funcionario o autoridad pública) y en segundo orden, la verificación de la características mínimas comunes del mandato de la norma legal, del acto administrativo o de la orden de emisión de una resolución o un reglamento. En tal sentido, se ha precisado que solo de cumplirse dichos supuestos el proceso de cumplimiento prosperará, haciéndose hincapié en que “de no reunir tales características [mínimas comunes], además de los supuestos contemplados en el artículo 70.º del Código Procesal Constitucional, la vía del referido proceso no será la idónea”³, vale decir, el cumplimiento de los requisitos mínimos del *mandamus* contenido en una norma legal, en un acto administrativo o en la orden de emisión de una resolución o un reglamento se convierte en una exigencia indispensable para determinar la procedencia del proceso de cumplimiento.
4. Lo anotado permite concluir que la idoneidad o no del proceso de cumplimiento, en atención del criterio jurisprudencial establecido en la STC 0168-2005-PC, dependerá de la verificación de los requisitos mínimos comunes del mandato, por lo que en concordancia con lo previsto en el artículo 70 del Código Procesal Constitucional –que regula las causales de improcedencia del proceso de cumplimiento– la utilización de dicha vía no será procedente cuando una vez evaluada la norma legal o acto administrativo se determine que estas no contienen en el mandato que llevan [o deben

² Ver fundamento 14.

³ Ver fundamento 12 de la STC 0168-2005-PC.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



llevar] inserto las características básicas para pretender lograr la defensa constitucional de su eficacia.

§ La virtualidad o exigencia de un derecho incuestionable como requisito adicional del acto administrativo

5. Como ya se tiene expuesto en la STC 0168-2005-PC, este Tribunal Constitucional estableció, con carácter de precedente vinculante, que el cumplimiento de la norma legal, la ejecución del acto administrativo y la orden de emisión de una resolución resultan exigibles a través del proceso de cumplimiento, siempre que, además de la comprobada renuencia del funcionario o autoridad pública, el mandato contenido en aquellos reúna los siguientes requisitos mínimos comunes: a) vigencia; b) certeza y claridad; c) no encontrarse sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares; d) ser de ineludible y obligatorio cumplimiento; y e) ser incondicional, pudiendo, por excepción, ser condicional cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria. Del mismo modo, se precisó que, adicionalmente para el caso del cumplimiento de actos administrativos, además de los requisitos indicados, en el acto [administrativo] se deberá f) reconocer un derecho incuestionable del reclamante y g) permitir individualizar al beneficiario.

6. Como fluye de lo anotado, para la viabilidad del proceso de cumplimiento el mandato contenido en la norma legal o en el acto administrativo debe reunir unas características mínimas comunes, bastando la verificación de éstas para que sea posible emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia, conforme se ha acotado en la STC 0168-2005-PC; sin embargo, debe advertirse que atendiendo a la naturaleza de los actos administrativos, el Tribunal ha recogido dos cualidades o características que deben someterse a evaluación cuando lo solicitado sea el cumplimiento de un acto administrativo. En efecto, en dicho supuesto, además de la verificación de los requisitos mínimos comunes del mandato, en el acto administrativo se deberá reconocer un derecho incuestionable del reclamante e individualizar al beneficiario. Sobre la individualización del administrado la idea es explícita. El acto administrativo deberá consignar a un sujeto o, de ser el caso, un grupo de sujetos, en ambos casos perfectamente identificables; no cabe, en tal sentido, someter a la vía de cumplimiento un acto administrativo de carácter general, en tanto es cualidad de un acto administrativo sometido al proceso de cumplimiento que la mora o el letargo de la Administración, vale decir la omisión, deba incidir directamente en algún sujeto determinado.

Por otro lado, en lo concerniente al reconocimiento del derecho del reclamante –segunda característica propia del acto administrativo– este Tribunal considera que el



cuestionamiento al derecho reconocido en el acto administrativo puede efectuarse con posterioridad a la verificación de los requisitos mínimos comunes, siempre que no se haya comprobado la existencia de una controversia compleja derivada de la superposición de actos administrativos, o que el derecho reclamado esté sujeto a interpretaciones dispares. Así, cuando deba efectuarse un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia se deberá revisar si existe algún cuestionamiento al derecho reconocido al reclamante, pues de haberlo –a pesar de la naturaleza del proceso de cumplimiento– corresponderá su esclarecimiento. De verificarse que el derecho no admite cuestionamiento corresponderá amparar la demanda; por el contrario, cuando el derecho sea debatido por algún motivo, como por ejemplo por estar contenido en un acto administrativo inválido o dictado por órgano incompetente, la demanda deberá desestimarse, en tanto el acto administrativo carece de la virtualidad suficiente para configurarse en un mandato por no tener validez legal. En este supuesto, el acto administrativo se ve afectado en su validez, al sustentarse en normas que no se ciñen al marco legal previsto para el otorgamiento del beneficio, lo que significa que no contienen un derecho incuestionable. En las SSTC 01676-2004-AC, 03751-2004-AC y 02214-2006-PC, referidas al bono por función jurisdiccional y al bono fiscal, el Tribunal Constitucional desarrolla en la misma línea el supuesto de falta de virtualidad del mandato.

§ Viabilidad del proceso de cumplimiento y requisito especial de la demanda

7. A partir de lo indicado, este Tribunal ha señalado en la STC 0168-2005-PC que “Como hemos expuesto precedentemente, el acatamiento de una norma legal o un acto administrativo tiene su más importante manifestación en el nivel de su eficacia. Por tanto, así como el proceso de hábeas data tiene por objeto esencial la protección de los derechos a la intimidad, acceso a la información pública y autodeterminación informativa, el proceso de cumplimiento tiene como finalidad proteger el derecho constitucional de defender la eficacia de las normas legales y actos administrativos”.
8. Con la solicitud presentada por vía notarial (f. 4) se acredita que el demandante cumplió con el requisito previsto en el artículo 69 del Código Procesal Constitucional.

§ Delimitación del petitorio

9. En el presente caso, se solicita el cumplimiento de la Resolución de Dirección Subregional Sectorial 642-2000-ED-CUTERVO, mediante la cual se le otorgó al recurrente la bonificación especial establecida en el Decreto de Urgencia 037-94.



§ Análisis de la controversia

10. En la STC 168-2005-PC este Colegiado ha precisado los requisitos mínimos que debe contener el mandato contenido en una norma legal o en un acto administrativo para que sea exigible a través del proceso de cumplimiento. En el presente caso, el mandato cuyo cumplimiento exige la parte demandante satisface dicho requisito, de modo que cabe emitir un pronunciamiento de mérito.
11. El artículo 2 del Decreto Supremo 019-94-PCM establece que los pensionistas y cesantes de las entidades a que se refiere el artículo 1, comprendidos en la Ley 23495, percibirán la bonificación especial en forma proporcional a los años de servicios alcanzados. Tal circunstancia importa que percibirán la bonificación los pensionistas y cesantes que se hayan desempeñado como personal administrativo y asistencial de los Ministerios de Educación y Salud y sus Instituciones Públicas Descentralizadas, Sociedades de Beneficencia Pública, Unión de Obras de Asistencia Social y Programas de Salud y Educación a cargo de los Gobiernos Regionales.
12. De la Resolución Suprema 149-89-ED, de fecha 31 de marzo de 1989 (f. 5), se desprende que el actor fue designado en el cargo de confianza de Director de Programa Sectorial II de la Unidad de Servicios Educativos de Cutervo, Departamento de Cajamarca; y de la Resolución Directoral 0779, de fecha 22 de noviembre de 1991 (f. 6), que amplía la Resolución Directoral 1004, se comprueba el reconocimiento total del tiempo de servicios y el otorgamiento de la pensión de cesantía nivelable.
13. De lo anotado, se concluye que el actor como pensionista del sector Educación en el nivel F-4, con el último cargo ocupado de Director de Programa Sectorial II, se encuentra dentro de los alcances del Decreto Supremo 019-94-PCM. En ese sentido, debe precisarse que la condición de funcionario que ostentó el demandante al momento de cese no lo incluye en el ámbito de aplicación del Decreto de Urgencia 037-94, debido a que dicha norma solo incluyó a los pensionistas y cesantes que durante su actividad se hubiesen desempeñado como servidores de la Administración Pública ubicados en los niveles F-2, F-1, Profesionales, Técnicos y Auxiliares, así como al personal comprendido en la Escala 11 del Decreto Supremo 051-91-PCM, que desempeñan cargos directivos o jefaturales, supuestos en los que el actor no se encuentra, dado que no se desempeñó como Director de la Unidad de Servicios Educativos.
14. Consecuentemente, la resolución administrativa cuyo cumplimiento se exige carece de la virtualidad y la legalidad suficientes para constituirse en *mandamus*, toda vez que no



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
OTDA	
FOJAS	28

7

028

es posible reconocer derecho alguno en un acto administrativo que ha sido expedido sin respetar el marco legal vigente.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**LANDA ARROYO
BEAUMONT CALLIRGOS
ETO CRUZ**

Lo que certifico:

**Dr. ERNESTO FIGUEROA BERNARDINI
SECRETARIO RELATOR**