



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02695-2006-PC/TC

LIMA

MARÍA ELENA CHOQUE CHOQUENAYRA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 14 días del mes de abril de 2009, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, con la asistencia de los señores magistrados Landa Arroyo, Beaumont Callirgos y Eto Cruz, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña María Elena Choque Choquenayra contra la sentencia de la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 59, su fecha 7 de octubre de 2005, que declara infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 30 de abril de 2004, la recurrente interpone demanda de cumplimiento contra el Ministerio de Educación, con el objeto de que se dé cumplimiento a la Segunda Disposición Final de la Ley General de Educación N.º 28044, y que, por consiguiente, se proceda a reglamentar dicha norma, dado que el plazo otorgado para tal efecto fue de 120 días, los cuales ya se cumplieron. Agrega, además, que no se puede considerar cumplido el mandato legal con la sola publicación del Proyecto de Reglamento de la Ley General de Educación, aprobado mediante Resolución Ministerial N.º 011-2004-ED.

El Procurador Público Adjunto a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Educación contesta la demanda deduciendo la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa, solicitando que la demanda sea declarada improcedente o alternativamente infundada, dado que la no expedición del Reglamento de la Ley General de Educación no significa que se hayan vulnerado los derechos de la demandante.

El Vigésimo Octavo Juzgado Civil de Lima, con fecha 13 de setiembre de 2004, declara infundada la excepción deducida e improcedente la demanda, considerando que la potestad de reglamentar las leyes le corresponde al Presidente de la República, conforme al artículo 118, inciso 8), de la Constitución, pero que la demanda ha sido interpuesta contra el Ministerio de Educación.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La recurrida, revocando la apelada, declara infundada la demanda, atendiendo a que no se evidencia la afectación de un derecho protegido, de modo evidente, grave e inminente.

FUNDAMENTOS

Petitorio

1. Conforme aparece del petitorio de la demanda, el objeto del presente proceso constitucional se dirige a que el Ministerio de Educación proceda a dar cumplimiento a la Segunda Disposición Final de la Ley General de Educación N.º 28044 y que, por consiguiente, cumpla con reglamentar dicha norma de modo inmediato e incondicional, habida cuenta de haber vencido el plazo legal para efectivizar dicho cometido.
2. En el presente caso, la controversia se ha centrado en definir si el mandato contenido en la Segunda Disposición Final de la norma cuyo cumplimiento se invoca resulta o no exigible, de acuerdo con las características y exigencias que impone el proceso constitucional de cumplimiento. A juicio de la recurrente, tal mandato es directo y, como tal, debe quedar efectivizado. A entender de la demandada, no existe posibilidad de cumplimiento inmediato, fundamentalmente por no haberse configurado vulneración de algún derecho constitucional, a lo que debe añadirse que tampoco existe acreditación por parte de la recurrente de gozar de legítimo interés para promover el presente proceso.

Exigibilidad de un mandato contenido en una Ley. Legitimación abierta

3. De manera preliminar a la dilucidación de la controversia, se hace necesario precisar si la demanda interpuesta responde o no a los presupuestos previstos por el Código Procesal Constitucional. A este respecto, lo primero que debe señalarse es que en el caso de autos no se está reclamando por la exigencia de una obligación contenida en un acto o resolución administrativa, sino por un mandato directamente nacido de la ley, lo que supone que *a contrario sensu* de lo sostenido por la demandada, existe una legitimación abierta o extensiva en la interposición del proceso constitucional, de conformidad con lo establecido en el primer párrafo del Artículo 67 del Código Procesal Constitucional.

El proceso de cumplimiento y el derecho a la eficacia de las normas legales y actos administrativos

4. Por otro lado, tampoco cabe asumir que para promover el proceso de cumplimiento sea necesaria la vulneración de algún derecho constitucional. Como lo ha sostenido este mismo Colegiado en la Sentencia recaída en el Expediente 0168-2005-PC/TC (Caso Maximiliano Villanueva Valverde), la sola renuencia en acatar los mandatos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contenidos en las leyes o en los actos administrativos, afecta de por sí la existencia de un derecho constitucional de naturaleza innominada, como lo es la eficacia de las normas legales y los actos administrativos. De allí que no sea necesario (obligatorio) que, además de vulnerarse dicho atributo, resulten correlativamente transgredidos otros derechos, sean estos de carácter legal o de relevancia constitucional.

Evaluación de la controversia a la luz de los requisitos del mandato exigido

5. En lo que respecta al fondo de la controversia, este Colegiado considera que, a efectos de determinar la legitimidad o no en la obligatoriedad del mandato exigido, se hace necesario contrastar si, de acuerdo con los precedentes jurisprudenciales establecidos, procede estimar la demanda. Para ello, y conforme quedó señalado en la citada Sentencia 0168-2005-PC/TC, para que el cumplimiento de la norma legal, la ejecución del acto administrativo y la orden de emisión de una resolución sean exigibles a través del proceso de cumplimiento, además de la renuencia del funcionario o autoridad pública, el mandato contenido en aquellos deberá reunir los siguientes requisitos mínimos comunes: **a)** Ser un mandato vigente; **b)** Ser un mandato cierto y claro; es decir, debe inferirse indubitablemente de la norma legal o del acto administrativo; **c)** No estar sujeto a controversia ni a interpretaciones dispares; **d)** Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento; **e)** Ser incondicional. Excepcionalmente, podrá tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria. Adicionalmente, para el caso del cumplimiento de los actos administrativos, además de los requisitos mínimos comunes mencionados, en tales actos se deberá: **f)** Reconocer un derecho incuestionable del reclamante; y **g)** Permitir individualizar al beneficiario.
6. Del recuento de los anteriormente mencionados requisitos, queda claro que, por lo que respecta a las características de la presente controversia y a la naturaleza fundamentalmente legal del mandato invocado, resultan aplicables (y por ende exigibles) al caso de autos los requisitos contemplados en los acápites a), b), c), d) y e). Procede, en consecuencia, su evaluación.

La vigencia del mandato

7. En lo que respecta a la configuración del primer requisito, resulta evidente que el mandato contenido en la ley invocada no sólo no admite discusión alguna, sino que incluso es abiertamente reconocido como tal por parte de la demandada. En efecto, la Segunda Disposición Final de la Ley General de Educación no solo es una norma que actualmente se encuentra vigente (sin que por otro lado haya sido objeto de modificaciones o variaciones en su contenido) sino que incluso, en sus alcances, se acepta como abiertamente incumplida por parte del Estado, tal como lo reconoce expresamente la Procuraduría Pública a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Educación (Fundamento Tercero del escrito de contestación de la demanda).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La certeza y claridad del mandato

8. En lo que concierne al segundo requisito, no cabe duda alguna de que, por su contenido, la norma invocada encierra un mandato que goza de las características de certeza y de claridad. Si, de acuerdo con su propio tenor, “*El Ministerio de Educación reglamentará la presente ley en un plazo de ciento veinte días*”, quiere ello decir que el mandato exigido no solo existe como tal (*i.e* es real en los hechos y en derecho), sino que es directo o evidente, no admitiendo otra interpretación que no sea la postulada desde su propio contenido textual.

El carácter no controversial del mandato

9. En lo que atañe al tercer requisito y al hilo de la consideración precedente, no se trata de un mandato que pueda encontrarse sujeto a controversias o a interpretaciones dispares. La norma es indiscutible al establecer un plazo determinado (en este caso de 120 días) para el cumplimiento de una obligación concreta (la emisión de un reglamento). En todo caso y aun cuando pueda argumentarse que la Ley N.º 28044 habría sido reglamentada a través de distintas disposiciones, como los Decretos Supremos N.ºs 013-2004-ED –Reglamento de Educación Básica Regular–; 015-2004-ED –Reglamento de Educación Básica Alternativa–; N.º 009-2005-ED –Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo–; N.º 013-2005-ED –Reglamento de Educación Comunitaria–, entre otras, el sentido de la norma no apunta a la existencia de una reglamentación o desarrollo parcial o paulatino, sino a la emisión de un reglamento integral, sujeto a un calendario específico que, a su vez, no ha sido objeto de variación o modificación alguna. En ese sentido, resulta válido considerar que, no obstante lo antes expuesto, la omisión de reglamentar la Ley N.º 28044 *in toto* subsiste.

La obligatoriedad del mandato

10. En lo que se refiere al cuarto requisito, este Colegiado se encuentra persuadido de que el mandato invocado resulta de ineludible y obligatorio cumplimiento, pues como ya se ha precisado, la norma que lo reconoce no establece excepciones a su contenido o alcances. Se trata en suma, y como ha sido señalado, de una obligación imperativa que al Estado corresponde cumplir, sin otro referente que el de un plazo, que aunque ciertamente podría haber sido objeto de modificaciones (si la autoridad competente lo hubiese estimado conveniente), no lo ha sido en el presente caso, originando que la única forma de darlo por cumplido sea en sus propios términos o conforme a sus propios alcances.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La incondicionalidad del mandato

11. Finalmente y en concordancia con el requisito precedente, no existe en el contenido del mandato exigido restricción o limitación alguna. Su efectivización, en otras palabras, no se encuentra sujeta a la presencia de unas circunstancias determinadas o a la observancia discrecional de quienes son sus destinatarios, sino que es plenamente incondicional en su cumplimiento. Se efectiviza en sus propios términos los que, como ya se ha mencionado, son directos y concretos.

La legitimidad de la pretensión demandada

12. De acuerdo con los fundamentos expuestos y tras meritarse los argumentos de las partes así como las instrumentales obrantes en el expediente, considera este Colegiado que la pretensión contenida en la demanda resulta plenamente legítima, no encontrándose como contrapartida argumento alguno que justifique o atenúe la inercia u omisión en la que, hasta la fecha, ha venido incurriendo el Estado.
13. Es pertinente señalar que si, *a contrario sensu* de lo señalado precedentemente, existieran motivos o circunstancias que justificaran la demora en la que se ha incurrido, bien pudo el Estado optar por modificar los plazos establecidos en la norma invocada o sus propios alcances; sin embargo, nada de ello se observa en el presente caso, lo que permite considerar que el ocio reglamentario carece de toda explicación razonable.

Los alcances de la presente sentencia

14. Existiendo la certeza en torno a la legitimidad de la pretensión demandada, este Colegiado, empero, se ve en la necesidad de precisar los alcances de su decisión. Esto último se hace pertinente en razón de que, de acuerdo con la previsión contenida en el Artículo 66 del Código Procesal Constitucional, y particularmente en el inciso 2), "Es objeto del proceso de cumplimiento ordenar que el funcionario o autoridad pública renuente: [...] *Se pronuncie expresamente* cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento".
15. El dispositivo antes mencionado admite dos interpretaciones: **a)** La que lo obligaría a que el pronunciamiento expreso sólo se limite a una justificación o explicación en torno de las razones por las que no ha sido emitida la resolución o reglamento respectivo; y **b)** La que lo obligaría a que el pronunciamiento expreso equivalga a la emisión necesaria y definitiva de la resolución administrativa o reglamento indebidamente omitidos.
16. Considera este Colegiado que, aunque una lectura estrictamente literal del Código Procesal Constitucional permitiría convalidar las dos interpretaciones antes mencionadas, la única forma de hacer efectivo el objeto o finalidad del proceso de

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

cumplimiento se compatibiliza con la segunda de las alternativas mencionadas. Si lo que la ley ordena no es cumplido y si, frente al incumplimiento de un mandato, procede el proceso de cumplimiento, la única conclusión lógica, a la par que razonable, apunta a fortalecer los objetivos del proceso antes que a desvirtuarlos, lo que *a contrario sensu* no sucedería si, acudiendo a la primera interpretación (que este Colegiado descarta), el pronunciamiento expreso sólo significara la convalidación o justificación de una inercia o ineficacia no permitida.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de cumplimiento interpuesta por doña María Elena Choque Choquenayra.
2. Ordena al Ministerio de Educación, de conformidad con los fundamentos de la presente sentencia, que cumpla con reglamentar todos los aspectos desarrollados en la Ley General de Educación N.º 28044.

Publíquese y notifíquese

SS.

LANDA ARROYO
BEAUMONT CALLIRGOS
ETO CRUZ



Lo que certifico:

Dr. ERNESTO FIGUEROA BERNARDINI
SECRETARIO RELATOR