EXP. N.° 04876-2009-PC/TC
LIMA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
JURIDICAS Y JUDICIALES

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 11 días del mes de octubre de 2010, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Mesía Ramírez, Beaumont Callirgos, Vergara Gotelli, Calle Hayen, Eto Cruz y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Jaime César Edmundo Manrique Zegarra, en representación del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Judiciales, contra la sentencia expedida por la Octava Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 295, su fecha 11 de junio de 2008, que declaró infundada la demanda de cumplimiento de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 3 de julio de 2006 don Jaime César Edmundo Manrique Zegarra, en representación del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Judiciales, interpone demanda de cumplimiento contra el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial a fin de que cumpla con ejecutar los siguientes actos: a) Dicte y apruebe los estatutos del Centro de Investigaciones Judiciales del Poder Judicial; b) Dicte y apruebe el Reglamento de Organización y Funciones del Centro de Investigaciones Judiciales del Poder Judicial; c) Designe a los miembros del Consejo Consultivo del Centro de Investigaciones Judiciales del Poder Judicial, presidido por un Vocal Consejero de la Corte Suprema y conformado por un Vocal Superior, un Juez Especializado y un Juez de Paz Letrado; y, d) Asegure los recursos necesarios para el funcionamiento del Centro de Investigaciones Judiciales del Poder Judicial.

El representante de la entidad demandante afirma que actúa bajo la legitimidad de los intereses difusos y colectivos, y que los actos demandados constituyen un deber legal establecido en los artículos 113° al 115° de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Los miembros del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial proponen la excepción de falta de legitimidad para obrar y contestan la demanda señalando que ninguna de las aseveraciones del demandante se constituyen como acciones u omisiones que hayan vulnerado derechos constitucionales, ya que para cumplir lo demandado existen una serie de procedimientos y requisitos previamente establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La procuraduría del Poder Judicial contesta la demanda manifestando que resulta improcedente en aplicación del inciso 5) del artículo 70° del Código Procesal Constitucional. Asimismo, sostiene que el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial emitió la Resolución Administrativa N.° 023-2006-CE-PJ, mediante la que se declaró la "Reorganización del Centro de Investigaciones del Poder Judicial", que precisamente se produjo debido a la cuestionada gestión de don Jaime César Edmundo Manrique Zegarra como director.

El Cuadragésimo Sétimo Juzgado Civil de Lima, con fecha 17 de enero de 2007, desestimó la excepción propuesta y declaró infundada la demanda, tras estimar que el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial viene cumpliendo con los requisitos y procedimientos para el funcionamiento del Centro de Investigaciones, el cual viene atravesando un proceso de reorganización, situación que es perfectamente conocida por el representante de la entidad demandante, pues se desempeñaba como director en la referida institución.

La Octava Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima confirmó la apelada por considerar que los artículos 113° al 115° de la Ley Orgánica del Poder Judicial no contienen un mandato que imponga un tipo de actuación cierta y concreta, sino el señalamiento de una competencia asignada a la entidad demandada de instrumentalización progresiva, sujeta a condiciones complejas como lo constituyen la emisión de informes técnicos, la conformación de comisiones, la asignación de presupuesto, entre otros aspectos.

FUNDAMENTOS

Consideraciones previas y petitorio de la demanda

1. Conforme lo dispone el artículo 200.6° de la Constitución, el proceso de cumplimiento procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley. Por tanto, mediante el referido proceso lo que se persigue es efectivizar el acatamiento de una norma legal o un acto administrativo.

2. Por su parte, el artículo 69° del Código Procesal Constitucional dispone que "Para la procedencia del proceso de cumplimiento se requerirá que el demandante previamente haya reclamado, por documento de fecha cierta, el cumplimiento del deber legal o administrativo, y que la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no haya contestado dentro de los diez días útiles siguientes a la

presentación de la solicitud". En ese sentido, a fojas 2 de autos obra el documento de fecha cierta mediante el cual se acredita que la entidad demandante cumplió con el aludido requisito especial.

3. A través de la sentencia recaída en el Expediente N.° 0168-2005-PC/TC, este Tribunal Constitucional estableció, de conformidad con lo dispuesto por el artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, y con calidad de precedente vinculante, los requisitos mínimos comunes que debe reunir el mandato contenido en una norma legal o en un acto administrativo para que sea exigible a través del proceso de cumplimiento. Éstos son:

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 compleja 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.
f) Adicionalmente, para el caso del cumplimiento de los actos administrativos, además de los requisitos mínimos comunes mencionados, en tales actos se deberá:
g) Reconocer un derecho incuestionable del reclamante.
h) Permitir individualizar al beneficiario

4. Mediante la demanda de cumplimiento de autos don Jaime César Edmundo Manrique Zegarra, en representación del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Judiciales, persigue que el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial cumpla con ejecutar los siguientes actos:

a) Dicte y apruebe los estatutos del Centro de Investigaciones Judiciales del Poder Judicial.

b) Dicte y apruebe el Reglamento de Organización y Funciones del Centro de Investigaciones Judiciales del Poder Judicial.

c) Designe a los miembros del Consejo Consultivo del Centro de Investigaciones Judiciales del Poder Judicial.

d) Asegure los recursos necesarios para el funcionamiento del Centro de Investigaciones Judiciales del Poder Judicial.

5. Como consecuencia de lo anterior el representante de la entidad recurrente manifiesta que los actos demandados constituyen un deber legal establecido en los artículos 113° al 115° de la Ley Orgánica del Poder Judicial que disponen,

> Artículo 113.- El Centro de Investigaciones Judiciales es el órgano de apoyo del Poder Judicial y depende del Consejo Ejecutivo. Este último dicta y aprueba sus Estatutos y Reglamento de Organización y Funciones, y asegura los recursos necesarios para su funcionamiento
>
> Artículo 114.- El Centro de Investigaciones Judiciales se encarga en forma permanente de la investigación y estudio de la realidad socio-jurídica del país así como de la problemática judicial. Su objetivo es proponer la reforma judicial permanente, conforme a la realidad socio-jurídica peruana, orientando al mejoramiento y desarrollo de la administración de justicia. Para estos fines propone al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial los planes de reforma y las medidas conducentes a la realización de los mismos.Tiene a su cargo el registro sistemático de las ejecutorias supremas que se produzcan a partir del 1° de Enero de 1992 y el movimiento estadístico del servicio judicial en Salas y Juzgados de toda la República.
>
> Artículo 115.- El Centro de Investigaciones Judiciales está a cargo de un Director designado a tiempo completo, previa evaluación, por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial. Para ser designado Director del Centro de Investigaciones Judiciales se requieren las mismas cualidades que para ser Vocal Superior, pudiendo admitirse en defecto del título de Abogado el de otra disciplina afín. Cuenta con un Consejo Consultivo presidido por un Vocal Consejero de la Corte Suprema designado por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y conformado por un Vocal de la Corte Superior, un Juez Especializado o Mixto y un Juez de Paz Letrado, igualmente designados por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial. El Director debe presentar anualmente ante el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial una Memoria.

Respecto de las pretensiones de que se dicten y aprueben los Estatutos y el Reglamento de Organización y Funciones del Centro de Investigaciones Judiciales del Poder Judicial (Artículo 113° de la Ley Orgánica del Poder Judicial)

6. En la sentencia recaída en el Expediente N.° 09754-2005-PC/TC, el Tribunal Constitucional ha señalado la diferencia entre *omisión formal* y *omisión material*. Aquélla se manifiesta cuando la Administración no efectúa acto alguno a fin de dar cumplimiento al mandato establecido. Esta en cambio, implica la realización por parte de la Administración de cierta actividad, sin que con ello se cumpla el mandato de la norma. Tales actos, sólo en apariencia demuestran el cumplimiento del *mandamus*, no pudiendo ser considerados, en consecuencia, como actos

destinados a efectivizar la norma. De igual forma puede ocurrir que la Administración despliegue su actividad, dejando incumplidos ciertos aspectos de la norma, lo que supondría un cumplimiento parcial. Otro supuesto de la *omisión formal* ocurre cuando la ejecución de lo ordenado por la Administración no alcanza a todos los que debían haberse beneficiado por el referido mandato, lo que implica una afectación al principio de igualdad.

7. Y puesto que el objetivo del proceso de cumplimiento es corregir la conducta omisiva de la administración, velando por el cumplimiento efectivo de la norma, y no la mera apariencia de cumplimiento, es lógico que se deba analizar si los actos realizados por la Administración realmente cumplieron con llevar a efecto los mandatos establecidos en la norma. Corresponde, en consecuencia, analizar el desenvolvimiento del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial frente a las normas cuyo cumplimiento se reclama.

8. Como antes quedó dicho, el objeto del proceso de cumplimiento de autos es que la entidad emplazada cumpla con ejecutar determinados actos, que a su vez implican el cumplimiento efectivo de lo establecido en los artículos 113°, 114° y 115° de la Ley Orgánica del Poder Judicial a los que se ha hecho referencia en el fundamento 5, *supra*.

9. A fojas 53 de autos corre copia de la Resolución Administrativa N.° 023-2006-CE-PJ, que declara en reorganización el Centro de Investigaciones Judiciales del Poder Judicial y da por concluida la designación de don Jaime César Edmundo Manrique Zegarra –que es precisamente el representante de la entidad demandante– del cargo de Director del mencionado centro de investigaciones.

10. En ese sentido, mediante la declaración de reorganización del Centro de Investigaciones Judiciales del Poder Judicial, efectuada a través de la precitada Resolución Administrativa N.° 023-2006-CE-PJ se pretende demostrar que el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial estaría cumpliendo las normas objeto de la demanda, y por tanto, ejecutando los actos demandados.

11. No obstante ello no es así, pues lo que se persigue es el cumplimiento efectivo de lo establecido en el artículo 113° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, más no la apariencia de ello. En efecto, a juicio del Tribunal Constitucional, el mandato contenido en el precitado artículo 113° es lo suficientemente claro y concreto respecto de la obligación del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial de dictar y aprobar los Estatutos y el Reglamento de Organización y Funciones Centro de Investigaciones Judiciales del Poder Judicial, de manera que cumple con los

requisitos mínimos establecidos por este Colegiado en la sentencia recaída en el Expediente N.° 0168-2005-PC/TC a que se ha hecho referencia en el fundamento 3, *supra*.

12. Sin embargo, no consta en autos que a pesar de los años transcurridos, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial haya cumplido con ello. En consecuencia, dado que se está omitiendo el cumplimiento de la aludida disposición, tanto formal como materialmente, la demanda debe ser estimada en los extremos referidos a las pretensiones de que se dicten y aprueben los Estatutos y el Reglamento de Organización y Funciones del Centro de Investigaciones Judiciales del Poder Judicial.

Respecto a la pretensión de que se designe el Consejo Consultivo del Centro de Investigaciones del Poder Judicial (Artículo 115° de la Ley Orgánica del Poder Judicial)

13. Mediante la demanda también se pretende que el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial designe el Consejo Consultivo del Centro de Investigaciones del Poder Judicial. Sin embargo, mediante la Resolución Administrativa N.° 101-2007-CE-PJ, de fecha 16 de mayo de 2007, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, en ejercicio de la atribución contenida en el artículo 115° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ha designado a los magistrados integrantes del Consejo Consultivo del Centro de Investigaciones Judiciales, el cual está conformado, de acuerdo a lo dispuesto por la acotada disposición, por un Vocal Titular de la Corte Suprema de Justicia de La República que lo preside; un Vocal Titular de la Corte Superior de Justicia de Lima; un Juez Mixto y un Juez de Paz Letrado.

14. En consecuencia, respecto de este extremo de la demanda se ha producido la sustracción de materia, resultando de aplicación, a *contrario sensu*, el artículo 1° del Código Procesal Constitucional.

Respecto a la pretensión de que se aseguren los recursos necesarios para el funcionamiento del Centro de Investigaciones Judiciales del Poder Judicial (última parte del Artículo 113° de la Ley Orgánica del Poder Judicial)

15. Por lo demás y en cuanto a la pretensión de que se aseguren los recursos necesarios para el funcionamiento del Centro de Investigaciones Judiciales, el Tribunal Constitucional considera que no se configura un mandato cierto y claro sino que, por el contrario, supone una controversia en la medida que está sujeta a ciertas limitaciones técnicas y presupuestales, por estar vinculada a la asignación del

presupuesto con que cuenta el Poder Judicial, de manera que, al no ajustarse a los criterios establecidos en la sentencia recaída en el Expediente N.° 0168-2005-PC/TC, tal extremo de la demanda debe ser desestimado.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA, en parte,** la demanda, respecto de las pretensiones de que se dicten y aprueben los Estatutos y el Reglamento de Organización y Funciones del Centro de Investigaciones Judiciales del Poder Judicial; y en consecuencia,

2. Ordena al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial para que, dentro de un plazo razonable, dicte y apruebe los Estatutos y el Reglamento de Organización y Funciones del Centro de Investigaciones Judiciales del Poder Judicial, bajo apercibimiento de lo dispuesto en el artículo 22 del Código Procesal Constitucional.

3. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda respecto de la pretensión de que se designe a los miembros del Consejo Consultivo del Centro de Investigaciones del Poder Judicial, al haberse producido la sustracción de la materia controvertida, conforme a lo expuesto en los Fundamentos N.ºs 13 y 14, *supra*.

4. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en el extremo referido a que se asegure los recursos necesarios para el funcionamiento del Centro de Investigaciones Judiciales del Poder Judicial, conforme a lo expuesto en el Fundamento N.° 15, *supra*.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MESÍA RAMÍREZ
BEAUMONT CALLIRGOS
VERGARA GOTELLI
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA

Lo que certifico:

VÍCTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR