

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO

TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL MÉTODO DE CASO JURÍDICO

"PROCEDENCIA DEL PROCESO DE CUMPLIMIENTO – STC № 0168-2005-PC – EL SANTA CASO MAXIMILIANO VILLANUEVA VALVERDE"

PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO

AUTORES:

DIAZ VARGAS NESTOR JERRY
RODRIGUEZ GONZALEZ KAROL RAFAEL

San Juan Bautista - Loreto - Maynas - Perú 2018

APROBACIÓN

Trabajo de suficiencia profesional (Método de Caso jurídico) sustentado en acto público el día 10 de Octubre del 2018, en la Facultad de Derecho de la Universidad Científica del Perú, identificado por el jurado calificador y dictaminador siguiente:

Dr. Roger Alberto Cabrera Paredes

PRESIDENTE DEL JURADO

Mgr. Thamer López Macedo

MIEMBRO DEL JURADO

Abog. Miguel Angel Villa Vega

MIEMBRO DEL JURADO

Abog. Alexander Rioja Bermudez

ASESOR

DEDICATORIA

A nuestros padres, quienes nos guiaron y fortalecieron nuestras vidas con sus consejos y su cariño.

A nuestras familias, en este caso a nuestras esposas e hijos, quienes son la inspiración para alcanzar nuestras metas y seguir adelante en nuestro camino profesional para desarrollarnos de forma eficiente, ya que con su comprensión, hicieron posible la culminación de este trabajo.

Los Autores

AGRADECIMIENTO

En primer lugar a Dios por darnos la vida y fortaleza, para cumplir nuestras metas y objetivos.

Así mismo, Expresamos nuestro agradecimiento a la Universidad Científica del Perú por la oportunidad de habernos permitido ampliar y profundizar nuestras convicciones profesionales y alcanzar este sueño.

Los Autores



"Año del Dialogo y la Reconciliación Nacional"

FACULTAD DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

ACTA DE SUSTENTACIÓN DE TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL

Con Resolución Decanal Nº de Octubre de 2018, la FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS DE LA UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL PERÚ - UCP designa como Jurado Evaluador y Dictaminador de la Sustentación de Trabajo de Suficiencia Profesional a los Señores:

Dr. Roger Alberto Cabrera Paredes

Presidente

Mgr. Thamer Lopez Macedo

Miembro

Abog. Miguel Angel Villa Vega

Miembro

En la ciudad de Iquitos, siendo las 10:30 horas del día 10 de Octubre del 2018 en las instalaciones de la UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL PERÚ - UCP, se constituyó el Jurado para escuchar la sustentación y defensa del Trabajo de Suficiencia Profesional - Analisis de Metodo del Caso: "Procedencia del Proceso de Cumplimiento - STC N° 0168-2005-PC-El Santa. Caso Maximiliano Villanueva Valverde".

Presentado por los sustentantes:

NESTOR JERRY DIAZ VARGAS KAROL RAFAEL RODRIGUEZ GONZALEZ

Como requisito para optar el título profesional de: Abogado

Luego de escuchar la Sustentación y formuladas las preguntas las que fueron respondidas de forma: 10/10-fee 1000

or Mounimiden

El jurado después de la déliberación en privado llegó a la siguiente conclusión:

La Sustentación es:

En fe de lo cual los miembros del jurado firman el acta

r. Roger Alberto Cabrera Paredes

Presidente

Mgr. Than er Lopez Macedo

Miembro

Abog. Miguel Angel Villa Vega

Miembro

CALIFICACIÓN:

Aprobado (a) Excelencia Aprobado (a) Unanimidad Aprobado (a) Mayoría

Desaprobado (a)

RESUMEN

El presente análisis jurídico, se refiere a un importante caso resuelto por el Tribunal Constitucional, que mediante la STC Nº 0168 – 2005 – PC – CASO MAXIMILIANO VILLANUEVA VALVERDE, realizan un análisis sobre el tema del proceso de cumplimiento, la procedencia y sus Requisitos comunes para que sea exigible; el **objetivo** de la Sentencia es establecer los precedentes vinculantes de carácter obligatorio para la procedibilidad de los procesos de cumplimiento. Material y Métodos; se empleó una ficha de análisis de documentos, analizando una muestra consistente en el expediente judicial o sentencia antes citado, a través del Método Descriptivo Explicativo, cuyo diseño fue no experimental es post facto. Entre el Resultado, el Tribunal Constitucional, declara **INFUNDADA** la acción de cumplimiento, declarando que los criterios de procedibilidad de las demandas de cumplimiento, previstos en los fundamentos 14,15,16, supra, constituyan precedente vinculante inmediato en sentido que toda demanda de cumplimiento presentada o que se encuentre en trámite y que no cumpla con las condiciones referidas, deben ser declaradas improcedentes. Asimismo, este Tribunal declara que las reglas procesales de aplicación a las demandas de cumplimientos que a la fecha de publicación de esta sentencia se encuentren en trámite, serán las previstas en los fundamentos 53 a 58 y 60 del caso Manuel Anicama Hernández (Exp. Nº 1417-2005-AA/TC), de modo tendrán que ser vinculantes tanto para los jueces que conocen el proceso de cumplimiento, como para los jueces que resulten competentes para conocer las demandas contencioso administrativas en la vía del proceso sumarísimo a que refiere el artículo 24º, inciso 2 de la ley N º 27584. En **conclusión**, este Tribunal definió criterios que buscan perfeccionar el proceso de cumplimiento, por tanto el precedente vinculante establecido, aplicará a toda demanda que sea presentada y que no reúna las condiciones del precedente, o las que se encuentren en trámite y adolezcan de ellos, deberán ser declaradas improcedentes.

Palabras claves: Proceso de Cumplimiento, Proceso Contencioso Administrativo, Punto de Contingencia, Pensión, Inactividad Administrativa, Incumplimiento de norma.

ÍNDICE DE CONTENIDO

		Pag.
> A	EDICATORIA GRADECIMIENTO ESUMEN	III IV VI
<u>CAPÍ</u>	FULO I: Introducción	10
<u>CAPÍ</u>	TULO II: Marco teórico	12
2.1.	Marco Referencial	
2.1.1	Antecedentes del estudio	
4	La importancia de las sentencias y Doctrina jurisprudencial vinculante) .
2.1.2.	Evolución Normativa del Proceso de Cumplimiento	16
2.1.3.	Definiciones Teóricas	20
	Proceso de Cumplimiento	
	A) Conceptos	21
	- Constitución Política del Perú	21
	- Código Procesal Constitucional	22
	- Conceptos de la Doctrina	22
	B) Requisitos Mínimos Comunes para acceder al Proceso de	
	Cumplimiento	26
	a. Ser un mandato vigente	27
	b. Ser un mandato cierto y claro, es decir, debe Inferirse	
	indubitablemente de la norma legal o del acto	
	administrativo	27
	c. No estar sujeto a controversia compleja ni a Interpretaciones	
	dispares	28
	d. Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento	29
	e. Ser incondicional. Excepcionalmente, podrá tratarse de un	
	mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea	
	compleja y no requiera de actuación probatoria	30

	f. Reconocer un derecho incuestionable del reclamante	33
	g. Permitir individualizar al beneficiario	34
	C) Comentario a los artículos del Proceso de Cumplimiento	
	(C.P.Const.)	34
	- Artículo 66 Objeto	34
	- Artículo 67° Legitimación y representación	35
	- Artículo 68° Legitimación pasiva	37
	- Artículo 69° Requisito especial de la demanda	38
	- Artículo 70° Causales de Improcedencia	38
	- Artículo 71° Desistimiento de la pretensión	42
	- Artículo 72° Contenido de la Sentencia fundada	43
	- Artículo 73° Ejecución de la Sentencia	44
	- Artículo 74° Normas Aplicables	44
	D) Proceso Contencioso Administrativo	45
	E) Pensión	47
	F) Punto de Contingencia	48
	G) Inactividad Administrativa	48
	H) Incumplimiento de Norma	49
2.1.4.	Análisis de la STC. 0168-2005-PC/TC	50
2.2.	Objetivos	56
2.2.2.	Objetivo General	
2.2.3.	Objetivos Específicos	
2.3.	Variables	56
	 Variable independiente 	
	o Variable dependiente	
2.4.	Supuestos	56

CAPÍTULO III: Metodología

3.1.	Metodología	57		
3.2.	Muestra	57		
3.3.	Técnicas e instrumentos de Recolección de Datos	57		
3.4.	Procedimientos de Recolección de Datos	57		
3.5.	Validez y Confiabilidad del Estudio	58		
3.6.	Plan de Análisis, Rigor y ética	58		
CAPÍTULO IV: Resultados				
CAPÍ1	<u>FULO</u> V: Discusión	63		
<u>CAPÍ</u>	<u>FULO</u> VI: Conclusiones	66		
CAPÍ1	<u>FULO VII:</u> Recomendaciones	68		
<u>CAPÍ</u>	CAPÍTULO VIII: Referencias Bibliográficas			
CAPÍI	TULO IX: Anexos	71		

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

El presente análisis jurídico, del trabajo referente a la STC Nº 0168-2005-PC - CASO MAXIMILIANO VILLANUEVA VALVERDE - trata sobre el proceso de cumplimiento, la procedencia y sus Requisitos comunes para que sea exigible.

Ahora bien, El 1 de octubre de 2003, el recurrente interpone acción de cumplimiento contra la ONP donde solicita se cumpla en determinar y ejecutar el pago de su pensión inicial conforme a la ley Nº 23908, que establece una pensión mínima, no menor de tres remuneraciones mínimas vitales, así como que se ordene el reintegro de las pensiones devengadas y sus interés legales, la ONP contesta la demanda y solicita se declare improcedente, añadiendo que dicha norma fue derogada.

En primera instancia el Primer Juzgado Civil de la Corte Superior del Santa, declaró fundada la demanda, estimando que el recurrente adquirió derechos reconocidos por la ley Nº 23908, ya que se encontraba vigente cuando este obtuvo la pensión.

La recurrida apelando la demanda, se declaró improcedente, argumentando que el recurrente no alcanzo el punto de contingencia antes del 19 de diciembre de 1992, fecha en que se derogó la ley Nº 23908.

El Tribunal Constitucional, RESUELVE: declarar **INFUNDADA** la acción de cumplimiento, declarando que los criterios de procedibilidad de las demandas de cumplimiento, previstos en los fundamentos 14, 15,16, *supra*, constituyan precedente vinculante inmediato en sentido que toda demanda de cumplimiento presentada o que se encuentre en trámite y que no cumpla con las condiciones referidas, deben ser declaradas improcedentes. Asimismo, este Tribunal declara que las reglas procesales de aplicación a las demandas de cumplimientos que a la fecha de publicación de esta sentencia se encuentren en trámite, serán las previstas en los fundamentos 53 a 58 y 60 del caso Manuel Anicama Hernández (Exp. Nº 1417-2005-AA/TC), de modo tendrán que ser vinculantes tanto para los jueces que conocen el proceso de

cumplimiento, como para los jueces que resulten competentes para conocer las demandas contencioso administrativas en la vía del proceso sumarísimo a que refiere el artículo 24º, inciso 2 de la ley N º 27584.

El planteamiento del problema en el presente trabajo es que nos hemos trazado las siguientes interrogantes ¿Qué es el Proceso de Cumplimiento?, ¿En qué circunstancias se debe acudir a un Proceso de Cumplimiento?, ¿Cuáles son los requisitos mínimos procedimentales para un proceso constitucional de cumplimiento?

Es así, que existe una serie de **antecedentes** referente a este tema, puesto que el Tribunal constitucional, se ha pronunciado en sentencias, para considerar que el objeto de este tipo de procesos será, la renuencia del funcionario o autoridad pública; para dar cumplimiento en cada caso concreto, a una norma legal, o ejecute un acto administrativo firme; o se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenen emitir una resolución o dictar un reglamento.

Asimismo, se evidencia la **importancia** que conforme a la normatividad vigente se recomienda al Juez que al momento de resolver estos casos, utilice de manera adecuada los precedentes y artículos materia de análisis. Así mismo es determinar de acuerdo al Código Procesal Constitucional, *reconocer el proceso de cumplimiento* como garantía constitucional o proceso constitucional. Lo cual se confirma con el artículo I del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, relativo a los alcances de dicho cuerpo legal, que señala que tal Código "regula los procesos constitucionales de hábeas corpus, amparo, hábeas data, cumplimiento, inconstitucionalidad, acción popular y los conflictos de competencia, previstos en los artículos 200 y 202 inciso 3) de la Constitución".

Por lo que, el **OBJETIVO GENERAL** es realizar un análisis de la **STC Nº 0168-2005-PC**, mientras que el **OBJETIVO ESPECÍFICO** es determinar que el proceso de Cumplimiento proceda contra cualquier autoridad o funcionario <u>renuente a acatar</u> una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley e Identificar los Requisitos mínimos de procedibilidad del proceso de cumplimiento.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. MARCO REFERENCIAL

2.1.1. Antecedentes de Estudio

- La importancia de las sentencias y Doctrina jurisprudencial vinculante.
- ✓ La sentencia del Tribunal Constitucional, **EXP. N° 703-2002-AC/TC-LIMA**, de fecha 27DIC2002, expone lo siguiente:

En este caso La recurrente interpone acción de cumplimiento contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), para que cumpla la Ley N.º 23908 y en consecuencia se proceda a reajustar las pensiones de jubilación mínimas o iniciales de sus asociados, en el monto equivalente a tres remuneraciones mínimas vitales, con el reajuste trimestral, teniendo en cuenta la variación del índice de precios que señala el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), desde la fecha de la contingencia de cada uno de los asociados, la Ley N.º 23908 se encuentra derogado por diversas disposiciones legales posteriores; pero no se refiere al punto relacionado con el monto mínimo o inicial de las pensiones.

El Primer Juzgado declaró infundada la excepción de falta de legitimidad para obrar de la demandante, e infundada la demanda por considerar que la ley se deroga por otra ley, de modo que al dejar la misma de ser obligatoria, no existe *renuencia* de la entidad demandada.

Declaró improcedente la demanda, y al reformarle la declara **FUNDADA**, en parte y en consecuencia, ordena que la emplazada cumpla con reajustar las pensiones de jubilación, caso por caso, según los criterios fijados en los fundamentos precedentes, teniendo presente que para determinar el monto de la pensión inicial o mínima que corresponda, se tomará en cuenta el del sueldo mínimo vital mencionado en la Ley N.º 23908 (o, en su caso, el de los mínimos

vitales sustitutorios) vigente al momento de producirse la respectiva contingencia Dispone la notificación a las partes, su publicación en el diario oficial *El Peruano* y la devolución de los actuados.

✓ En el EXP. Nº 0198-2003AC/TC, sobre los criterios relativos en casos interpretativos de pensiones indica lo siguiente:

Señalar que al dictarse la Ley Nº 23908 se encontraba vigente el Decreto Supremo Nº 018-84-TR, del 1 de setiembre de 1984, que estableció la *remuneración mínima* de los trabajadores, uno de cuyos tres conceptos *remunerativos* era el sueldo mínimo vital.

Luego, el Decreto Legislativo N° 817 (publicado el 23-04-1996), en su Cuarta Disposición Complementaria ordenó: "Establézcase, para los regímenes a cargo de la ONP.

En la sentencia se precisó que "El Decreto Ley N. ° 25967, vigente desde el 19 de diciembre de 1992, modificó los requisitos del Decreto Ley Nº 19990 para el goce de las pensiones, entendiéndose que, desde la fecha de su vigencia, se sustituía el beneficio de la pensión mínima por el nuevo sistema de cálculo, resultando, a partir de su vigencia - 19 de diciembre de 1992-, inaplicable la Ley Nº 23908 (...). Por tanto, la pensión mínima regulada por la Ley Nº 23908 debe aplicarse a aquellos asegurados que hubiesen alcanzado el punto de contingencia hasta el 18 de diciembre de 1992 (día anterior a la entrada en vigencia del Decreto Ley Nº 25967.

Con la Ley N.º 23908 modificó el Decreto Ley N.º 19990, que en su diseño estableció la pensión inicial como la resultante de la aplicación del sistema de cálculo previsto para las distintas modalidades de jubilación, creando el concepto de *pensión mínima*, la que, independientemente de la modalidad y del resultado de la aplicación de los métodos de cálculo, se convirtió en el monto mínimo que correspondía a todo pensionista del Sistema Nacional de Pensiones, salvo las excepciones previstas en la propia norma, ya que en el

presente caso se formula la demanda cuando la Ley Nº 23908, ya no se encontraba vigente, por lo que no le correspondía al demandante la pensión vitalicia de tres pensiones mínimas vitales, si no la de cálculos de acuerdo al nuevo sistema.

✓ La sentencia del Tribunal Constitucional, **EXP. N° 2616-2004-2002- AC/TC-AMAZONAS**, de fecha 12SET2005, expone lo siguiente:

El recurrente interpone acción de cumplimiento contra el Director Regional de Educación del Consejo Transitorio de Administración Regional de Amazonas, solicitando el cumplimiento de la Resolución de Gerencia General Regional Nº 118-2 03-GGR, de fecha 8 de setiembre de 2003, mediante la cual se establecen los criterios de aplicación y ejecución del pago de la bonificación dispuesta por el Decreto de Urgencia Nº 037-94.

La Dirección Regional de Educación de Amazonas y el Procurador Público del Gobierno Regional de Amazonas contestan la demanda en forma individual, alegando que el demandante ha venido percibiendo los aumentos del Decreto Supremo Nº 019-94-PCM, y que, de conformidad con el artículo 7°, inciso d), del Decreto de Urgencia Nº 037-94, no le corresponde la bonificación prevista en el citado decreto de urgencia.

El Juzgado Mixto de Chachapoyas, con fecha 26 de enero de 2004, declara fundada la demanda, por considerar que la resolución cuyo cumplimiento se solicita, ha quedado firme conservando su eficacia al no haberse declarado su invalidez en un proceso contencioso administrativo.

El Tribunal declara FUNDADA la demanda y Ordena que la Dirección Regional de Educación del Gobierno Regional de Amazonas cumpla con la Resolución de Gerencia General Regional N° 118-2003-GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS/GGR, abonando al demandante la bonificación especial prevista en el Decreto de Urgencia N° 037-94, con deducción de lo percibido por

concepto de la bonificación otorgada por el Decreto Supremo N.O 019-94-PCM.

✓ La sentencia del Tribunal Constitucional, EXP. Nº 0191-2003-AC/TC, LIMA, de fecha de 26SET2003, siguiente:

Recurso Extraordinario interpuesto por la Asociación Nacional de Ex servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social donde interpusieron acción de Cumplimiento contra el Instituto Peruano de Seguridad Social (hoy ESSALUD), con objeto de que acaten la Resolución Suprema N.º 018-97-EF, de fecha 17 de febrero de 1997, que, en su escala máxima, aprobó la política remunerativa del IPSS, cuya vigencia es retroactiva desde el mes de noviembre de 1996; así como la Resolución Suprema N.º 019-97, de fecha 17 de febrero de 1997, que, en su escala máxima, aprueba la política de bonificaciones de la entidad demandada; y las Resoluciones de Gerencia General del antiguo IPSS N. 298-GG-IPSS-97 y 361-GG-IPSS-97. Asimismo, solicita que se ordene el pago de nivelación de los adeudos con retroactividad al mes de noviembre de 1996.

Afirma que la demandada se niega a otorgar pensiones justas a los ex servidores de ESSALUD, cesantes del régimen del D.L. N.º 20530, las cuales deben nivelarse con las remuneraciones y bonificaciones que perciben los servidores públicos en actividad de ESSALUD, en el marco de las políticas remunerativas y bonificaciones que fije periódicamente esta institución, de conformidad con el artículo 5º de la Ley N.º 23495 y el numeral 6º, inciso c, del artículo 5º del D.S. N.º 015-83-PCM. Sostiene, también, que las remuneraciones de cada servidor son variables en función del cargo desempeñado, el ejercicio de responsabilidades directivas, etc., de manera que, constando en las boletas de pago de sus representados el cargo que desempeñaban, solicita que se les otorgue la remuneración máxima del cargo que disponen las citadas resoluciones.

La emplazada deduce las excepciones de falta de agotamiento de la vía administrativa, de cosa juzgada, de oscuridad o ambigüedad en el modo de proponer la demanda, de representación defectuosa de la demandante y de prescripción extintiva. En cuanto a la primera excepción, indica que la actora

cursó la carta notarial con fecha 3 de octubre de 2001, incumpliendo el inciso c) del artículo 5° de la Ley N.° 26301, pues no precisó la norma o acto administrativo que supuestamente la entidad demandada debió acatar. En cuanto a la cosa juzgada, tal como lo señala la propia demandante, el mismo petitorio ya ha sido materia de una acción de cumplimiento anterior.

La recurrida revocó la apelada y declaró infundada la demanda, por considerar que la entidad demandante no ha demostrado que la emplazada debe abonarles los montos económicos máximos ni los adeudos con retroactividad al mes de noviembre de 1996.

ESE TRIBUNAL FALLA: REVOCANDO la recurrida que, revocando la apelada, declaró infundada la demanda; y, reformándola, la declara FUNDADA, y, en consecuencia, ordena que la demandada cumpla con pagar a los asociados de la demandante que se encuentran bajo el régimen del Decreto Ley N.º 20530, sus pensiones de cesantía nivelables, teniendo en cuenta las Resoluciones Supremas N.º 018 y 019-97-EF, conforme a lo expuesto en los fundamentos de esta sentencia. Dispone la notificación a las partes, su publicación conforme a ley y la devolución de los actuados.

2.1.2. EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL PROCESO DE CUMPLIMIENTO

Cuando se elaboró la Constitución de 1993, los miembros del Congreso Constituyente Democrático ampliaron el espectro de las llamadas por entonces "garantías constitucionales" de hábeas corpus, amparo, acción popular y acción de inconstitucionalidad, a tres procesos constitucionales más: el proceso de cumplimiento, el hábeas data y el proceso competencial. Uno de los mentores que merece recordar aquí en el tema del hábeas data y cumplimiento había sido el profesor Carlos Torres y Torres Lara.¹

Un segundo escenario fue Cuando se dio la "transición política" liderada por Valentín Paniagua Corazao, se nombró una Comisión de Bases para el Estudio de la Reforma Constitucional; y, entre los diversos temas que se discutieron,

_

¹ ETO CRUZ, Gerardo. Necesaria reforma (overruling) al precedente vinculante del proceso de cumplimiento, Pensamiento Constitucional N° 19, 2014 / ISSN 1027-6769, p. 300

fue el tema de las garantías constitucionales. El suscrito, conjuntamente con Samuel Abad Yupanqui propuso que se supriman dos procesos constitucionales que, en parte, bien podrían estar subsumidos en el proceso de amparo: el hábeas data y el proceso de cumplimiento. En el caso del proceso de cumplimiento, argumentaban que este proceso, que venía en parte del modelo colombiano, y el hábeas data del brasileño, ya estaban comprendidos en otros dos procesos de nuestro sistema jurídico: el amparo por omisión regulado en el artículo 4 de la ley 23506; y por otro lado, vía el proceso contencioso administrativo. Igualmente, esgrimimos que el hábeas data era un amparo en pequeño, en tanto tutelaba dos derechos fundamentales, que tranquilamente podrían ser garantizados por el amparo, en tanto este procedía para la defensa de todos los demás derechos constitucionales. Quien se opuso en parte a este proyecto fue Alberto Borea Odría, quien es un tenaz defensor de sus ideas, llegó a un sincretismo armónico, donde mencionaba que el hábeas data debía mantenerse como proceso constitucional específico, dada las circunstancias y vorágine de la informática; así como la tutela de la información sensible que requería de una pronta y oportuna tutela. Pero, en el caso del proceso de cumplimiento, argumentaba que todo proceso constitucional debe tutelar derechos constitucionales "líquidos", que este singular proceso no lo tiene, y por tanto debía suprimirse en una futura reforma constitucional, y así quedó prefigurado en el Informe Final de la comisión de bases.2

Ni bien entró en vigencia la Constitución de 1993, había una regulación solo para los cuatro procesos constitucionales que venían de la Constitución de 1979. Así, el hábeas corpus y el amparo, tenían una regulación vía la ley 23506; el proceso de acción popular a través de la Ley Procesal de Acción Popular 24968; y la acción de inconstitucionalidad, regulada en la antigua Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales (ley 23385). Hubo, en consecuencia, necesidad de dotar de un aggiornamento a la antigua legislación procesal constitucional proveniente de la Constitución de 1979, y por otro lado,

.

² ETO CRUZ, Gerardo. Necesaria reforma (overruling) al precedente vinculante del proceso de cumplimiento, Pensamiento Constitucional N° 19, 2014 / ISSN 1027-6769, p. 301

desarrollar los nuevos procesos constitucionales que estrenaba la flamante Constitución de 1993. Es así como, en el caso del proceso de cumplimiento, este fue por vez primera regulado en la ley 26301, Ley de Hábeas Data y Acción de Cumplimiento, y que luego fue modificada parcialmente por la ley 26545. Y allí quedó hasta la posterior entrada en vigor del Código Procesal Constitucional.

Es entonces con la Constitución de 1979 que se ingresó a una era de modernización doctrinaria en donde se distinguen nítidamente los instrumentos procesales, a los que se denominó "Garantías Constitucionales", de los derechos fundamentales de la persona en la constitución.

Por lo tanto las Garantías Constitucionales son el procedimiento legal de protección de los derechos fundamentales del ser humano, que nuestra constitución recoge con la finalidad de ofrecer al ciudadano la garantía legal tanto mínima como máxima en el cumplimiento justo de la normatividad vigente ya sea desde un punto de vista subjetivo u objetivo con relevancia y efectos jurídicos. Nuestra actual Constitución Política de 1993 establece como Garantías Constitucionales a las siguientes acciones de orden constitucional: Habeas Acción de Habeas Acción Corpus, Amparo, Data Inconstitucionalidad, Acción Popular y Acción de Cumplimiento; las cuales se encuentran contempladas dentro del Art. 200, incisos del 1 al 6.

La institución que más se asemeja a la Acción de Cumplimiento es el "writh of mandamus". Inicialmente fueron órdenes que empleaba el Rey para desplegar sus tropas, cobrar impuestos, nombrar funcionarios y realizar diversos actos públicos. Después, y como consecuencia de su frecuente uso en el ámbito del acceso a los tribunales de la Corona, toman la forma de decretos, mandamientos, proveídos u órdenes dictados por el Rey con el objeto de que los jueces y tribunales de la Corona tomaran conocimiento de los procesos promovidos por los súbditos ingleses. En la actualidad, constituye un proceso judicial cuyo objeto es obtener un mandato del Juez por virtud del cual se ordena que las autoridades cumplan con sus obligaciones, "es el mandamiento que dicta un tribunal competente en nombre del Estado o soberano, dirigido a otro tribunal inferior o a cualquier autoridad administrativa, ordenando la

ejecución de un deber impuesto por la ley". En todos los demás casos, a través del Writ of Mandamus se exige el cumplimiento de las obligaciones que imponen las leyes a los funcionarios.³

En la constitución de Brasil de 1998 en su artículo quinto inciso LXXI, se consagró el mandato de Injuncao, que se concede en defensa de derechos y libertades fundamentales afectados por la falta de norma reguladora, que convierte en inviable el ejercicio de los derechos fundamentales y las prerrogativas inherentes a la nacionalidad, soberanía y ciudadanía.

La Acción de Cumplimiento es una acción de garantía totalmente nueva para el Perú; el antecedente latinoamericano más cercano de ésta institución se encuentra en la Constitución Colombiana de 1991, que en su artículo 87 señala, que la Acción de Cumplimiento procede para ser efectivos una ley o un acto administrativo.

Se debe recordar que en los últimos 20 años, en América Latina, hemos asistido a un proceso cada vez más creciente, y al parecer irreversible, de fortalecimiento de los mecanismos e instituciones de defensa de la Constitución. Al establecimiento de Tribunales Constitucionales, o de Salas Supremas Especializadas al interior del Poder Judicial, se ha observado una paulatina constitucionalización de diversos institutos procesales, tales como la Acción de Inconstitucionalidad, el Habeas Data, el conflicto entre órganos constitucionales, etc.

Uno de los más novedosos y que el grueso de la doctrina ha entendido en esta expansión de la justicia constitucional, es aquel que las constituciones de Colombia y Perú se ha venido en denominar "Acción de Cumplimiento". En términos generales este es un proceso muy innovador que repara agravios de derecho e intereses subjetivos derivados de la renuencia de las autoridades o funcionarios públicos.

Sin embargo, su introducción no ha sido pacífica y exenta de problemas, en especial en aquellos países en donde también se ha incorporado el Proceso de Amparo; en el ámbito teórico, por ejemplo, se ha destacado que su introducción

_

³ GARCIA MERINO, Fabiola. NATURALEZA PROCESAL DEL PROCESO CONSTITUCIONAL DE CUMPLIMIENTO. P. 84

habría sido innecesaria, pues su objeto estaría en cierta forma cubierto por el Proceso de Amparo, al que como se sabe, tiene como finalidad proteger derechos constitucionales en los casos que se violen o amenacen de violarse ya sea por acciones u omisiones de funcionarios, autoridades o particulares.

Por cierto, no sólo se ha emparentado con el Proceso de Amparo por omisión; otro se ha hecho con la Acción de Inconstitucionalidad por omisión, proceso constitucional existente en el ordenamiento de Portugal y Brasil, que en determinado momento se ha pretendido subsumir en el ámbito de la Acción de Cumplimiento.

Ciertamente con el transcurrir del tiempo el estado de confusión sobre el significado, el ámbito de protección y un sin número de cuestiones conexas con la Acción de Cumplimiento, no sólo tiene su origen en el tratamiento dispar que se le ha brindado a nivel jurisprudencial o doctrinal. Ha contribuido en mucho la Constitución de 1993, que ha introducido en el Título relativo a las garantías constitucionales, que la Acción de Cumplimiento no tiene por objeto resolver controversias derivadas de aplicación y vigencia de la Constitución.

2.1.3. DEFINICIONES TEORICAS.

EL PROCESO DE CUMPLIMIENTO

La Constitución de 1993 incorporó dentro de las denominadas "garantías constitucionales" al proceso de cumplimiento, que "procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley" (artículo 200º, inciso 6). A pesar de la incorporación del referido proceso en el texto constitucional, no se consideró que se trataba de un proceso constitucional, sino de un "proceso constitucionalizado".

En efecto el Tribunal Constitucional sostuvo que el proceso de cumplimiento era un "proceso constitucionalizado" que no tenía por objeto la protección de un derecho constitucional, sino la de derechos legales del orden administrativo para el administrado y por tanto ante su

incumplimiento y renuencia para acatarlo hacia que sea tomado como una inacción administrativa".

Ante ello, al no ser el proceso de Cumplimiento una garantía que precise la defensa de un derecho fundamental o constitucional, sea considerado como Constitucionalizado, pero que la administración al tener una norma y no hacerla efectiva en la práctica o en su ejecución, resaltaba su ineficacia o simplemente su inacción a querer acatarlo.

Pero a partir de la Sentencia que será materia de análisis posteriormente ya no se hace referencia a un "proceso constitucionalizado". Antes bien, se concluye que el Código Procesal Constitucional acatando el mandato de la Constitución, reconoce al proceso de cumplimiento su carácter de "proceso constitucional".

Se sostiene entonces que el proceso de cumplimiento "tiene como finalidad proteger el derecho constitucional de defender la eficacia de las normas legales y actos administrativos", en tal sentido, el Tribunal Constitucional precisa cual es el derecho protegido en el proceso de cumplimiento.

Respecto al proceso de cumplimiento, con mención al respeto de las normas, pues estas serán reales, porque, en caso de la renuencia de las autoridades o funcionarios a acatar una norma legal o un acto administrativo, los ciudadanos tendrán un mecanismo de protección destinado a lograr su acatamiento y, por ende, su eficacia." Pero cabe resaltar que tal proceso no procederá si existe la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante los procesos de amparo, hábeas data y hábeas corpus".

A) CONCEPTOS.

- Constitución Política del Perú.

En su artículo 200, inciso 6, la acción de cumplimiento es una garantía constitucional que procede «contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto

administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley».4

Código Procesal Constitucional

El su artículo 66, por su parte, define que el objeto de este proceso constitucional es ordenar que el funcionario o autoridad pública renuente 1) de cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme; o 2) se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento; añadiendo que, para la procedencia de la demanda, es necesario que el demandante haya reclamado previamente, «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» [artículo 69].⁵

Conceptos de la Doctrina.

El propósito de la acción de cumplimiento es, por consiguiente, asegurar la efectividad de las normas legales y los actos administrativos firmes, allí donde la autoridad o funcionario competente se rehúsa a cumplirlos de un modo voluntario y deliberado. Por ello, en tanto que instrumento de control de la inacción de los funcionarios o autoridades públicas respecto de mandatos contenidos en tales disposiciones (siendo su objeto, por ende, ordenar judicialmente el cumplimiento del deber omitido o su cumplimiento eficaz), el proceso de cumplimiento tiende inexorablemente hacia la optimización de dos principios constitucionales básicos del Estado constitucional de Derecho, los cuales son: a) el "principio de legalidad" de la función ejecutiva; y, b)

⁴ Constitución Política del Perú

⁵ Código procesal Constitucional

el principio de "seguridad jurídica".6

Así, La Acción de cumplimiento es un proceso de orden ejecutivo ante cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo teniendo las facultades y el poder para hacerlo, estando orientado a que dicha autoridad o funcionario cumpla con la normatividad convirtiéndose así en un derecho fundamental de los ciudadanos ante la vigencia del orden jurídico.

Otro sector igualmente respetable de la doctrina sostiene que dicho proceso busca la eficacia del cumplimiento de la constitucionalidad de los actos legislativos y la legalidad de los actos administrativos, afirmando incluso que ello viene a ser un auténtico derecho constitucional en sí. Por lo tanto, se afirma que "la acción de cumplimiento es una garantía constitucional que actúa sobre la base de dos derechos constitucionales objetivos: primero, la constitucionalidad de los actos legislativos y segundo, la legalidad de los actos administrativos. Pero, no basta que una norma de rango legal o un acto administrativo sean aprobados cumpliendo los requisitos formales de la norma y que, además, estén conforme a las disposiciones sustantivas establecidas en la Constitución y en la ley, sino que tengan vigencia. En este sentido, la acción de cumplimiento esencialmente busca asegurar, he aguí la novedad, la eficacia de las normas legales y los actos administrativos; convirtiendo el cumplimiento de normas legales y actos administrativos por parte de la autoridad en un derecho fundamental de los ciudadanos".7

-

⁶ ETO CRUZ, Gerardo. Necesaria reforma (overruling) al precedente vinculante del proceso de cumplimiento, Pensamiento Constitucional N° 19, 2014 / ISSN 1027-6769, p. 303

LANDA ARROYO, César. Teoría del Derecho Procesal Constitucional. Palestra, Lima, 2004, p. 141. En el mismo sentido, MONTOYA CHÁVEZ, Victor hugo. "Cuestionamientos sobre la conservación del proceso de cumplimiento y pretensiones controversiales" En: Actualidad Jurídica. Tomo 133, Gaceta Jurídica, Lima, diciembre de 2004.

De otro lado, se señala que el proceso de cumplimiento es uno constitucional pero no en atención a que su constitucionalidad se deriva de su finalidad: tutelar un bien constitucional (el derecho innominado a asegurar y exigir la eficacia de las normas legales y de los actos administrativos), sino que tal calidad de "constitucional" se debe a que el proceso de cumplimiento debe ser visto como una institución sui géneris, señalándose que se trata de un proceso constitucional cuyo objeto protegido carece de relevancia constitucional.⁸

Así, sostiene esta posición que si bien la Constitución reconoce la calidad de "constitucional" del proceso de cumplimiento, los bienes que protege serían simplemente de jerarquía legal o administrativa, es decir, bienes infra constitucionales (normas legales y actos administrativos).

La primera discusión que debemos de tener al tratar de la acción de cumplimiento, es respecto a la naturaleza de garantía constitucional que la misma tiene. ¿Es o no una garantía constitucional? Desde una perspectiva estricta la naturaleza de garantía de la Acción de cumplimiento está entre dicho. Podría considerarse garantía sólo desde la muy amplia consideración de que resulta constitucional la vigencia en general del estado de derecho y, en consecuencia, de la obligatoriedad de todas las normas jurídicas cualquiera sea su rango y de la exigibilidad inmediata de las mismas a los funcionarios del Estado o de los entes del poder público. Obviamente todos están en la obligación de cumplir con las disposiciones legales en el tiempo más breve y sin condiciones.

La garantía constitucional sirve para privilegiar la defensa de los derechos constitucionales subjetivos que son amenazados o

⁸ SOSA SACIO, Juan Manuel. "Precisiones sobre el proceso de cumplimiento". En: Diálogo con la Jurisprudencia. Nº 131, agosto de 2009, p. 44 y ss.

transgredidos. Por el contrario, la Acción de Cumplimiento tal como está planteada surge solamente para garantizar la vigencia del sistema jurídico en general. En efecto, no sólo se trata de derechos que tienen su origen en el texto constitucional de 1993, sino también en normas jurídicas de menor jerarquía; el texto constitucional se refiere a normas legales, habla incluso de actos administrativos.

La creación de este nuevo instituto constitucional es más importante que cualquier otra norma de la constitución, porque permitirá que cuando obtengamos una resolución o exista una disposición que debe cumplirse y que generalmente en nuestro país no se cumple, tengamos un procedimiento ágil, de exigencia, de cumplimiento de la norma, bajo responsabilidad.

Queda claro entonces, de la exégesis del documento constitucional del 1993, que no sólo está referida al incumplimiento de la constitución, sino a cualquier otra norma u acto administrativo.

El doctrinario César Landa se inclina por pensar que inclusive las ordenanzas municipales o las normas de carácter regional caen dentro de la acción de cumplimiento.

En realidad, podría decirse que la idea de la Acción de Cumplimiento tal como está formulada, es la de tratar de emparejar el desequilibrio que existe entre la persona natural y la autoridad en cuanto a las consecuencias por el incumplimiento de una obligación. Trata de buscar formas más expeditivas para que los funcionarios no escapen a su deber de cumplir con el orden jurídico.

No debemos olvidar que el profesor Francés André Haurio señala que una de las grandes trabas con que se encuentra el Derecho Constitucional es con el poder que poseen los actores principales del difícil mismo, que lleva que resulte combinarios coercitivamente a la realización de determinadas acciones. La Acción de Cumplimiento pretende generar una atmósfera de necesidad de cumplimiento inmediato de las normas también por parte de las autoridades. Claro está que si los jueces actúan con la obsecuencia y con el temor con que han actuado en las primeras acciones de cumplimiento que se han presentado, la acción referida sólo será un motivo más de burla o una demostración más de la inutilidad del derecho en nuestro país cuando se confronta con el poder.

Los profesores que abordaron el estudio de esta institución constitucional desde el momento mismo en que se incorporó la legislación pusieron reparo en cuanto a su naturaleza de garantía; señalando que más que garantía constitucional vendrá a ser un mecanismo procesal; ante ello Jorge Danós señala que "la dificultad en precisar los derechos protegidos por esta acción se deriva de que se trata en verdad de un mecanismo procesal referido esencialmente al control jurisdiccional (objetivo) de la administración, que en lugar de estar consignado en el capítulo de las garantías destinadas a la protección de los derechos naturales, bien pudo ser considerado como una modalidad especial de la Acción Contenciosa Administrativa".

B) REQUISITOS MINIMOS COMUNES PARA ACCEDER AL PROCESO DE CUMPLIMIENTO.

Para el cumplimiento de la norma legal, la ejecución del acto administrativo y la orden de emisión de una resolución son requisitos 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 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.

a. Ser un mandato vigente

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que solo puede acudirse a este tipo de procesos exigiendo el cumplimiento de un mandato vigente, es decir de disposiciones legales o actos administrativos regulares y permanentes en el tiempo, que sean actuales y no se trate de un mandato cuya vigencia haya expirado. Es decir, no es posible exigir el cumplimiento de normas que hayan sido declaradas nulas o derogadas, incluso, es importante verificar si han sufrido modificaciones o variaciones en su contenido.⁹

b. Ser un mandato cierto y claro.

Lo cual implica que el mandato no debe deducirse, sino que debe fluir claramente de la norma legal o del acto administrativo que beneficia al demandante y del cual se exige el cumplimiento. Si se trata de un acto administrativo de cuyo texto no fluya un mandato cierto y claro para la autoridad, la demanda será declarada improcedente pues son temas que deberán ser discutidos en un proceso ordinario donde pueda realizarse la actuación de todos los medios de pruebas típicos, atípicos y sucedáneos permitidos en el ámbito del Derecho Procesal de la sede ordinaria. También es frecuente ver casos de improcedencia donde no se encuentra "un mandato cierto y claro" cuando se exige el cumplimiento directo de una norma legal, tratándose solo de disposiciones generales que para su aplicación requieren de interpretación en

27

⁹ SALINAS CRUZ, Sofía Liliana y otros, COMPENDIO DE INSTITUCIONES PROCESALES CREADAS POR LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, PRIMERA EDICIÓN DICIEMBRE 2009, GACETA JURIDICA S.A. P.183

algunos casos, y de la evaluación con respecto al cumplimiento de ciertos requisitos en otros.¹⁰

Este requisito, referido a que el mandato debe inferirse directamente de la norma legal o del acto administrativo, se cumplió por ejemplo en el caso de los trabajadores del Congreso de la República cesados irregularmente (Exp. Nº 01858-2008-PC/TC) donde el Tribunal Constitucional consideró que en esa ocasión el mandato cierto y claro consistía en la inscripción en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente y en el acogimiento de algunos de los beneficios (la reincorporación) regulados en el artículo 3 de la Ley Nº 27803 (f. j. 8).

c. No estar sujeto a controversia ni a interpretaciones dispares.

Cuando resulta necesaria la realización de interpretaciones y deducciones que no fluyen naturalmente del mandato, la autoridad alega que el incumplimiento se debe a que no puede ejecutarlo por la existencia de una controversia o interpretaciones contradictorias respecto de los hechos relacionados con el cumplimiento de la norma legal o el acto administrativo.¹¹

Así por ejemplo, en el caso del Expediente Nº 02864-2004-AC/TC¹², donde se solicita el cumplimiento de un acuerdo de concejo municipal, donde se estableció aprobar la incorporación de un predio al área de expansión urbana principal. En ese proceso, existían opiniones dispares y por lo tanto, controversia con relación a la incorporación del predio, toda vez que dos instituciones, el Inrena y el Conam, discrepaban (argumentando legalmente) en que si se requería o no, de la opinión técnica de la

_

SALINAS CRUZ, Sofía Liliana y otros, COMPENDIO DE INSTITUCIONES PROCESALES CREADAS POR LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, PRIMERA EDICIÓN DICIEMBRE 2009, GACETA JURIDICA S.A, P.184

SALINAS CRUZ, Sofía Liliana y otros, COMPENDIO DE INSTITUCIONES PROCESALES CREADAS POR LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, PRIMERA EDICIÓN DICIEMBRE 2009, GACETA JURIDICA S.A, P.184

¹² STC Exp. N° 02864-2004-AC/TC.

las instituciones nombradas. Era evidente la primera de controversia respecto de los hechos que impedían cumplir con el acuerdo municipal, lo que no podía ser dilucidado en el proceso de cumplimiento por lo que la demanda fue declarada improcedente. Resulta también interesante mencionar el caso del cumplimiento de un mandato contenido en normas preconstitucionales¹³, así en la RTC Exp. Nº 05301-2007-PC/TC, donde se pretendía el cumplimiento de lo señalado por el Convenio de Navegación Fluvial del año 1976, el Tribunal Constitucional consideró que el caso no cumplía con el requisito c) del precedente vinculante del caso Villanueva Valverde en comento, pues para la solución del caso tendría que recurrirse a la doctrina de las leyes preconstitucionales para evaluar la compatibilidad, por la forma y el fondo del aludido convenio con la vigente Constitución de 1993.14

d. Ser ineludible y de obligatorio cumplimiento.

Se refiere al hecho de que la norma legal o el acto administrativo cuyo cumplimiento se exige, tenga la virtualidad suficiente para constituirse en mandamus para la autoridad o funcionario público y, por ende, poder ser exigible a través del proceso de cumplimiento, dado que tiene validez legal, lo cual significa que no deben establecerse excepciones a su contenido o alcance. Se trata, como lo ha señalado la doctrina jurisprudencial, de una obligación imperativa que le corresponde cumplir al Estado¹⁵.

En el caso del Exp. Nº 01234-2008-PC/TC, el demandante, como persona con discapacidad, solicitaba el cumplimiento de la Ley General de la Persona con Discapacidad (Ley Nº 27050), y que

¹⁴ STC Exp. Nº 06403-2006-PA/TC, f. j. 9.

¹³ STC Exp. Nº 00005-2007-CC/TC, f. j. 6.

¹⁵ SALINAS CRUZ, Sofía Liliana y otros, COMPENDIO DE INSTITUCIONES PROCESALES CREADAS POR LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, PRIMERA EDICIÓN DICIEMBRE 2009, GACETA JURIDICA S.A. P.185

en consecuencia se le otorgue un puesto de trabajo en una determinada entidad pública. ΑI respecto, el Tribunal Constitucional señaló que la norma en cuestión sí establece que el empleo sea otorgado luego de un concurso público de méritos entre personas con discapacidad, lo cual no ocurrió en este caso. Sin embargo, consideró que el mandato no cumple con el requisito de ser de ineludible y obligatorio cumplimiento, toda vez que no está dirigido específicamente a que el demandante acceda a un puesto de trabajo, sino a que como persona con discapacidad, potencialmente, pueda tener un empleo en el Estado, pero claro, luego de realizado en mencionado concurso en función de las plazas disponibles (f. j. 6). Aquí resulta valioso mencionar que en la resolución de improcedencia del caso, el Colegiado exhorta a la entidad demandada a que realice las gestiones correspondientes a fin de que se establezcan plazas para discapacitados y abra concurso público a la brevedad posible, asimismo, que la demandada se abstenga de realizar actos discriminatorios en agravio del demandante o de cualquier otro ciudadano que sea discapacitado (f. j. 8).

e. Ser incondicional o, tratándose de un mandato condicional, que su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria.

Es decir, la ejecución del mandato requiere prima facie no estar sometido a condiciones, o sea a la ocurrencia de acontecimientos futuros o inciertos que hagan depender de estos su cumplimiento. Sin embargo, podría admitirse la existencia de una condición, siempre que su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria. Es decir, siempre que esta sea de simple cumplimiento y no requiera pasar por una estación probatoria de

la cual carecen los procesos constitucionales, se podrá acceder por esta vía procesal en análisis.¹⁶

En palabras del Tribunal Constitucional, este requisito se refiere a que en el contenido del mandato no exista restricción o limitación alguna. O sea que su efectivización no se encuentre sujeta a la presencia de circunstancias determinadas o a la observancia discrecional de quienes son sus destinatarios, siendo plenamente incondicional en su cumplimiento. "Se efectiviza en sus propios términos, los que son directos y concretos" (STC Exp. Nº 02695-2006-PC/TC, f. j. 11).

Si en cambio resulta ser un mandato condicional, como en el caso de los trabajadores cesados del Congreso de la República¹⁷ se ha resuelto que la satisfacción del mandato, si bien condicional, no debe resultar complejo ni requerir actuación probatoria. En aquella oportunidad SÍ existían plazas vacantes debidamente presupuestadas para la reincorporación de los demandantes. Acá subyace la importancia de los documentos presentados al momento de formular el caso, pues si bien no existe etapa probatoria en los procesos constitucionales es importante que el juzgador tenga a su alcance todas las herramientas que permitan verificar el incumplimiento por parte de la autoridad y la posibilidad de que se cumpla con la condición. De ese modo, en el caso el Tribunal Constitucional comprobó la existencia de plazas presupuestadas y vacantes del documento denominado "Ajuste Organizacional del Servicio Parlamentario" 18.

En el mismo sentido, en otra demanda de reincorporación similar, la declaró fundada por la existencia de un "acta de reposición por

31

¹⁶ SALINAS CRUZ, Sofía Liliana y otros, COMPENDIO DE INSTITUCIONES PROCESALES CREADAS POR LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, PRIMERA EDICIÓN DICIEMBRE 2009, GACETA JURIDICA S.A, P.186

¹⁷ STC Exp. Nº 01858-2008-PC/TC, f. j. 9.

¹⁸ Exp. Nº 03954-2007-PC/ TC.

medida cautelar", pues a criterio del Colegiado Constitucional se demostraba la existencia de una plaza presupuestada y vacante dado que el demandante ya la venía ocupando gracias a la medida cautelar mencionada. También está el caso ventilado en el Exp. N° 05735-2006-PC/TC; existía un mandato condicional contenido en el Reglamento de la Ley del Profesorado para conceder licencia sindical con goce de remuneraciones: probar la calidad de dirigente sindical. A consideración del TC resultaba ser una condición única y simple (por lo tanto no compleja ni que requería de actuación probatoria), es decir, solo se necesitaba acreditar el estatus de dirigente sindical, como efectivamente se hizo con los documentos que se adjuntaron con el escrito de demanda por lo que la demanda fue declarada fundada.

- Para el caso del cumplimiento de los actos administrativos, además de los requisitos mínimos comunes mencionados, se deberá:
 - f. Reconocer un derecho incuestionable del reclamante.
 - g. Permitir individualizar al beneficiario.

Atendiendo a la naturaleza de los actos administrativos, el Tribunal Constitucional ha señalado dos requisitos especiales cuando lo solicitado sea el cumplimiento de un mandato contenido en estos. Ambos requisitos van dirigidos a delimitar el derecho y el beneficiario, es decir que el acto administrativo sea lo suficientemente claro, en razón del carácter sumario y de actividad probatoria mínima que poseen los procesos constitucionales. Si al funcionario público no le está permitido ningún tipo de discrecionalidad, es lógico que el acto administrativo contenga un mandamus con derechos y beneficiarios totalmente identificados, por lo que comprobada la renuencia y las pautas arriba descritas se debe estimar la demanda de cumplimiento.

f. Reconocer un derecho incuestionable del reclamante

Respecto de este requisito, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional lo ha perfilado en el sentido de que si se cuestiona el derecho reconocido en el acto administrativo, este cuestionamiento debe efectuarse con posterioridad a la verificación de los requisitos mínimos comunes mencionados; es decir, 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.19

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 ese supuesto, el acto administrativo se ve afectado en su validez, al sustentarse en normas que no se ciñen al derecho incuestionable (STC Exp. Nº 00102-2007-PC/TC)²⁰.

-

SALINAS CRUZ, Sofía Liliana y otros, COMPENDIO DE INSTITUCIONES PROCESALES CREADAS POR LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, PRIMERA EDICIÓN DICIEMBRE 2009, GACETA JURIDICA SA P. 188

²⁰ SSTC Exps. N°s 01676-2004-AC/TC, 03751-2004-AC/TC y 02214-2006-PC/TC

g. Permitir individualizar al beneficiario

Sobre la individualización del administrado, para el Colegiado Constitucional, la idea es explícita. El acto administrativo deberá consignar a un sujeto, o, de ser el caso, a un grupo de sujetos (en ambos casos perfectamente identificables); no cabe, en tal sentido, someter a la vía del cumplimiento un acto administrativo de carácter general, en tanto es cualidad del acto administrativo sometido al proceso de cumplimiento que la mora o el letargo de la Administración, vale decir la omisión, incida directamente en algún sujeto determinado (STC Exp. Nº 001022007-PC/TC).

Así, en el caso de los trabajadores cesados irregularmente, se consideró cumplido el requisito al individualizarlos como beneficiarios en la lista de resoluciones de la Resolución Ministerial Nº 059-2003-TR (STC Nº 01858-2008-PC/TC).

C) COMENTARIO A LOS ARTICULOS DEL PROCESO DE CUMPLIMIENTO (C.P.CONST.)

Artículo 66.- Objeto

Establecido en el artículo 200º, inciso 6) de la Constitución y en el Título V del Código Procesal Constitucional, procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, por lo que el objeto de este proceso es que:

- ➤ Se dé cumplimiento, en cada caso concreto, a una norma legal, o ejecute un acto administrativo firme.
- Se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución o dictar un reglamento.

El Objeto del proceso de cumplimiento es ordenar que el funcionario o autoridad pública renuente de cumplimiento a una norma legal, que ejecute un acto administrativo firme o cuando las normas legales le ordenen emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento.

La acción se encuentra encaminada a la inconstitucionalidad que se pudiera presentar por omisión en el cumplimiento de un deber o de la ley, a los que están vinculados los funcionarios.

De esta manera el Código Procesal Constitucional ha ampliado el objeto y la finalidad tuitiva del proceso de cumplimiento reconocidos por la Constitución Política, ya que a partir de la entrada en vigencia del Código Procesal Constitucional mediante un proceso de cumplimiento se puede controlar tanto la inactividad material como la inactividad formal administración. Por tanto cuando una autoridad o funcionario es renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo que incide en los derechos de las personas o cuando no se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenen emitir una resolución administrativa o no dicta un reglamento cuando las normas legales se lo ordenan o, incluso, cuando se trate de los casos a que se refiere el artículo 65° del Código Procesal Constitucional, surge el derecho de defender la eficacia de las normas legales y actos administrativos a través del proceso de cumplimiento.²¹

Artículo 67°.- Legitimación y representación.

Cualquier persona podrá iniciar el proceso de cumplimiento frente a normas con rango de ley y reglamentos. Si el proceso tiene por objeto hacer efectivo el cumplimiento de un acto administrativo, sólo podrá ser interpuesto por la

-

²¹ EXP. N.º 00709-2007-PC/TC

persona a cuyo favor se expidió el acto o quien invoque interés para el cumplimiento del deber omitido.

Tratándose de la defensa de derechos con intereses difusos o colectivos, la legitimación corresponderá a cualquier persona. Asimismo, la Defensoría del Pueblo puede iniciar procesos de cumplimiento.

Ante la exigencia de cumplimiento de un acto administrativo, el legitimado será únicamente la persona a cuyo favor se dictó dicho acto. Excepcionalmente, también tiene legitimidad un tercero que invoque interés para el cumplimiento del deber administrativo omitido. Por ejemplo en el caso de tercero que invoque interés ante un acto administrativo que establezca obligaciones o imponga sanciones; estos casos, se ven con cierta frecuencia cuando los municipios sancionan a negocios que ponen en peligro la vida o atentan contra el medio ambiente, las buenas costumbres y/o tranquilidad de un vecindario con el cierre del establecimiento; pero luego el mismo municipio no ejecuta dicho cierre. Por tanto, cualquier vecino del lugar, aunque nada impide que pueda ser una persona de otro lugar acreditando ser tercero con interés, puede solicitar el cumplimiento de la sanción municipal de cierre. Ante la defensa de derechos con intereses difusos o colectivos, La legitimación también es amplia y general, cualquier persona puede iniciar el proceso de cumplimiento en salvaguarda de los intereses sociales, pues, en estos casos se afecta a la sociedad en su conjunto, como por ejemplo la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios conforme al art. 65° de la Constitución Política y art. 82° del CPC, asimismo, también la defensa del patrimonio cultural, la defensa del medio ambiente.²²

-

²² ALFARO PINILLOS, ROBERTO, Guía Exegética y Práctica del Código Procesal Constitucional-2008, Editora Juridica Grijley E.I.R.L-Lima, p.511

También a la Defensoría del Pueblo le corresponde poder iniciar procesos de cumplimiento, conforme la atribución de prerrogativas asignadas por la carta magna de 1993 (Art. 162° "corresponde a la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía…").²³

Artículo 68°.- Legitimación pasiva.

La demanda de cumplimiento se dirigirá contra la autoridad o funcionario renuente de la administración pública al que corresponda el cumplimiento de una norma legal o la ejecución de un acto administrativo.

Si el demandado no es la autoridad obligada, aquél deberá informarlo al juez indicando la autoridad a quien corresponde su cumplimiento.

En caso de duda, el proceso continuará con las autoridades respecto de las cuales se interpuso la demanda. En todo caso, el juez deberá emplazar a la autoridad que conforme al ordenamiento jurídico, tenga competencia para cumplir con el deber omitido.

La legitimidad Pasiva se dirige para quien tiene la condición jurídica para ser demandado. Dícese de aquel o aquellos que tienen la calidad de demandado y contra quien se ha dirigido la demanda.

En ese sentido, la controversia en el proceso constitucional de cumplimiento se deriva esencialmente de la inactividad, omisión o renuencia por parte de los órganos de administración pública a cumplir los mandatos imperativos establecidos en una ley o un

²³ Constitución Política del Perú

acto administrativo. Puede decirse que el proceso constitucional tiene por objeto que los actos de cumplimiento obligatorio impuestos por una norma legal o un acto administrativo, que no sean cumplidos por los órganos de la Administración Publica, por su omisión o inactividad material, sean acatados.

Artículo 69°.- Requisito especial de la demanda.

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. Aparte de dicho requisito, no será necesario agotar la vía administrativa que pudiera existir.

Así, con estas innovaciones se busca facilitar al reemplazar la onerosa carta notarial por el simple "documento de fecha cierta", agilizar y simplificar al exonerar de otros trámites administrativos preestablecidos, el acceso del ciudadano a la protección de sus derechos constitucionales por el proceso de cumplimiento.

Artículo 70°.- Causales de Improcedencia.

No procede el proceso de cumplimiento:

- 1. Contra las resoluciones dictadas por el Poder Judicial, Tribunal Constitucional y Jurado Nacional de Elecciones;
- 2. Contra el Congreso de la República para exigir la aprobación o la insistencia de una ley;
- 3. Para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante los procesos de amparo, hábeas data y hábeas corpus;

- 4. Cuando se interpone con la exclusiva finalidad de impugnar la validez de un acto administrativo;
- 5. Cuando se demanda el ejercicio de potestades expresamente calificadas por la ley como discrecionales por parte de una autoridad o funcionario;
- En los supuestos en los que proceda interponer el proceso competencial;
- Cuando no se cumplió con el requisito especial de la demanda previsto por el artículo 69 del presente Código;
 y,
- 8. Si la demanda se interpuso luego de vencido el plazo de sesenta días contados desde la fecha de recepción de la notificación notarial.

1. "Contra las resoluciones dictadas por el Poder Judicial, Tribunal Constitucional y Jurado Nacional de Elecciones".

A través del proceso de cumplimiento no se puede forzar el criterio de los jueces para que fallen aplicando las normas legales en un determinado sentido, porque se resentiría el mandato constitucional de independencia de la judicatura. De igual medida, tampoco procede recurrir al proceso de cumplimiento demandando la ejecución de una resolución dictada por órganos jurisdiccionales, porque el hacer efectivas sus sentencias corresponde a la propia jurisdicción, conforme a los cauces establecidos en las normas procesales.

2. "Contra el Congreso de la República para exigir la aprobación o la insistencia de una ley".

Esto porque importaría la desfiguración de las facultades que constitucionalmente goza el legislador dentro del esquema desarrollado por la Constitución de 1993, que no tiene previsto

instrumento procesal alguno para hacer frente a la omisión del legislador, seguramente por las dificultades prácticas que conlleva, y que no han podido siquiera ser resueltas en otros países, cuyos ordenamientos constitucionales si contemplan un "proceso directo de constitucionalidad" contra las omisiones legislativas.²⁴

3. "Para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante los procesos de amparo, hábeas data y hábeas corpus".

En este aspecto, cabe recordar que uno de los caracteres que distingue al proceso de cumplimiento de los demás procesos constitucionales citados, es que no tiene asignado la tutela de ningún derecho constitucional especifico, este proceso queda configurado como un proceso destinado a controlar la ilegalidad por omisión de la administración pública, de tal forma obligue a la administración hacerlos efectivos.

4. "Cuando se interpone con la exclusiva finalidad de impugnar la validez de un acto administrativo".

Ello porque aún se alegue un supuesto no acatamiento de las normas legales que le sirven de cobertura para su emisión, para tales casos el ordenamiento administrativo prevé que los interesados podrán utilizar los recursos administrativos establecidos en las normas e procedimiento administrativo para impugnar la validez de los actos administrativos o, de ser el caso, interponer demanda para iniciar un "proceso contencioso administrativo". ²⁵

Juridica Grijley E.I.R.L-Lima, p.527

ALFARO PINILLOS, ROBERTO, Guía Exegética y Práctica del Código Procesal Constitucional-2008, Editora Juridica Grijley E.I.R.L-Lima, p.528

40

²⁴ ALFARO PINILLOS, ROBERTO, Guía Exegética y Práctica del Código Procesal Constitucional-2008, Editora Jurídica Grilley E.I.R. I.-I. ima. p. 527

5. "Cuando se demanda el ejercicio de potestades expresamente calificadas por la ley como discrecionales por parte de una autoridad o funcionario".

Porque en estos casos debe aplicarse el "principio de separación de poderes" que impide que los jueces puedan situarse en una posición que por mandato de una ley solo corresponde a la administración pública, suplantando indebida e ilegalmente la discrecionalidad de la administración por la suya.

6. "En los supuestos en los que proceda interponer el proceso competencial".

Se establece la improcedencia cuando se produzcan conflictos sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la constitución o las leyes orgánicas entre los poderes del Estado, los organismos constitucionales y los gobiernos regionales o locales, aun cuando lo que se cuestione es la renuencia a realizar actuaciones que le competen.²⁶

7. "Cuando no se cumplió con el requisito especial de la demanda previsto por el artículo 69 del presente Código".

Consiste en que el demandante previamente haya reclamado, por documento de fecha cierta, el cumplimiento del deber legal o administrativo infringido, y que la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no haya contestado dentro de los 10 días útiles siguientes a la pretensión de la solicitud. Aparte de dicho requisito no será necesario agotar la vía administrativa que pudiera existir.

_

²⁶ ALFARO PINILLOS, ROBERTO, Guía Exegética y Práctica del Código Procesal Constitucional-2008, Editora Juridica Grijley E.I.R.L-Lima, p.529

8. "Si la demanda se interpuso luego de vencido el plazo de sesenta días contados desde la fecha de recepción de la notificación notarial".

Este plazo de 60 días, debe ser entendido como días útiles, quiere decir días en que el juzgado funciona, asumir lo contrario, implica una limitación o recorte de los derechos procesales del ciudadano, y respecto a la "notificación notarial" que es un error de redacción, ya que se refiere a lo antes señalado al "documento de fecha cierta", que remite el interesado por el incumplimiento del deber legal.

Artículo 71°.- Desistimiento de la pretensión.

El desistimiento de la pretensión se admitirá únicamente cuando ésta se refiera a actos administrativos de carácter particular.

Es decir cuando verse sobre intereses personales y no se involucre o afecte intereses sociales. Cabe resaltar que el desistimiento del proceso o del acto se interpone antes que la situación procesal que se renuncia haya producido efecto. El desistimiento de la pretensión procede antes que se expida sentencia en primera instancia, salvo que sea convencional o de mutuo acuerdo. Este desistimiento no requerirá la conformidad del demandado, debiendo el juez revisar únicamente la capacidad de quien lo realiza y la naturaleza del derecho que sustenta la pretensión.

Artículo 72°.- Contenido de la Sentencia fundada.

La sentencia que declara fundada la demanda se pronunciará preferentemente respecto a:

- 1. La determinación de la obligación incumplida;
- 2. La orden y la descripción precisa de la conducta a cumplir;
- 3. El plazo perentorio para el cumplimiento de lo resuelto, que no podrá exceder de diez días;
- 4. La orden a la autoridad o funcionario competente de iniciar la investigación del caso para efecto de determinar responsabilidades penales o disciplinarias, cuando la conducta del demandado así lo exija.

Se establece que, el objeto de la acción de cumplimiento es preservar la eficacia de las normas con rango de ley, así como de los actos administrativos emanados de la administración pública que funcionarios o autoridades se encuentren renuentes a acatar. De este modo el presente artículo introduce en materia de contenido de la sentencia fundada los siguientes aciertos, precisiones y útiles innovaciones:

- Individualización de infracción.- La determinación de la obligación incumplida;
- 2. Viabilización de la ejecución.- La orden y la descripción precisa de la conducta a cumplir;
- 3. *Plazo de ejecución.-* El plazo perentorio para el cumplimiento de lo resuelto, que no podrá exceder de diez días;
- 4. Determinación de responsabilidad.- La orden a la autoridad o funcionario competente de iniciar la investigación del caso para efecto de determinar responsabilidades penales o disciplinarias, cuando la conducta del demandado así lo exija.

Artículo 73°.- Ejecución de la Sentencia.

La sentencia firme que ordena el cumplimiento del deber omitido, será cumplida de conformidad con lo previsto por el artículo 22° del presente código.

El presente artículo no tiene fuente en la anterior legislación procesal constitucional en materia de proceso de cumplimiento. La misma norma nos remite como fuente supletoria al Art. 22° (actuación de sentencias) del mismo CPConst., de este modo, la eficacia del cumplimiento de la sentencia del proceso de cumplimiento se ve reforzada y asegurada por los medios coercitivos previstos en dicho artículo, como multas progresivas y destituciones de funcionarios públicos.²⁷

Con respecto al precedente vinculante, esto es indispensable para determinar la procedencia vía proceso constitucional de cumplimiento, ya que el tribunal busca perfeccionar el proceso a fin de ser más eficaz.

Artículo 74°.- Normas Aplicables.

El procedimiento aplicable a este proceso será el mismo que el previsto por el presente Código para el proceso de amparo, en lo que sea aplicable. El juez podrá adaptar dicho procedimiento a las circunstancias del caso.

Específicamente se ha introducido tales afirmaciones en al procedimiento de este proceso similar al proceso de amparo, en tal caso se señala que la acción de Habeas data y acción de cumplimiento, permite en forma supletoria todas las disposiciones que se refieren a la acción de amparo.

_

²⁷ ALFARO PINILLOS, ROBERTO, Guía Exegética y Práctica del Código Procesal Constitucional-2008, Editora Juridica Grijley E.I.R.L-Lima, p.529

D) PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

PROCESO

Es un instrumento dado por el ordenamiento jurídico con la finalidad de resolver un conflicto de intereses o de eliminar una incertidumbre jurídica a través de la aplicación del derecho objetivo al caso concreto.

El Proceso es la sucesión de fases jurídicas concatenadas realizadas conforme al orden trazado por la ley, el juez, las partes y los terceros en ejercicio de los poderes, derechos, facultades y cargas que les atribuye la ley procesal o en cumplimiento de los deberes y obligaciones que la misma les impone, cursadas ante órgano jurisdiccional, pretendiendo y pidiendo la actuación de la ley para que dirima la controversia, verificado que sean los hechos alegados o que se imponga una pena o medida de seguridad al procesado averiguado que sea su delito o peligrosidad criminal, pretensión y petición que se plasmará en una sentencia pasada por autoridad de cosa juzgada.²⁸

PROCESO CONTENCIOSO

Se denomina contencioso el proceso que tiende a la obtención de un pronunciamiento que dirima un conflicto u oposición de intereses suscitado entre dos personas que revisten calidad de partes. Tiene por objeto una pretensión, siendo indiferente que el demandado se oponga a ella o que rehúya la discusión o la controversia, ya sea no compareciendo al proceso (rebeldía) o por el expreso reconocimiento de los hechos y del derecho invocados por el actor (allanamiento).

10

²⁸ https://jorgemachicado.blogspot.com/2010/03/proceso.html - APUNTES JURIDICOS.

PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El proceso contencioso administrativo es el proceso destinado a revisar, en sede judicial, los actos emitidos en un procedimiento administrativo, ya sea porque se omitieron las formalidades establecidas o porque la decisión del funcionario no se ajusta a derecho.

La acción contencioso administrativa prevista en el artículo 148° de la Constitución Política tiene por finalidad el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados.

Para los efectos de esta Ley, "la acción contencioso administrativa se denominará proceso contencioso administrativo". Como vemos, el proceso contencioso administrativo surge como la manifestación del control judicial que debe existir sobre las actuaciones de las entidades administrativas, protegiendo al administrado frente a los errores, de forma y de fondo, que pueden cometerse al interior de un procedimiento administrativo.²⁹

Lo que puede ser discutible en un Proceso Contencioso Administrativo es:

- La declaración de nulidad total o parcial o la ineficacia de actos administrativos.
- El reconocimiento o restablecimiento del derecho o interés jurídicamente tutelado y la adopción de las medidas o actos necesarios para tales fines.
- Que se ordene a la Administración publica la realización de una determinada actuación a la que se encuentre obligado por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme.

_

²⁹ Instituto Pacifico, Área de la Competencia y Propiedad Intelectual, Informe Especial "EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO". Marzo 2011.

E) PENSIÓN.

Es una prestación económica que reciben mensualmente los trabajadores, dependientes o independientes, en el momento de su retiro laboral con base en los aportes que hicieron a un fondo de Pensión Obligatoria durante su vida laboral.

Puede ser de vejez, cuando se recibe al término de las semanas, años cotizados y valor acumulado en el fondo de pensiones; de invalidez, cuando se está incapacitado en más del 50% para laborar; o de sobrevivencia, cuando el trabajador muere y la reciben quienes lo sobreviven.³⁰

En general la pensión se entiende como un seguro social frente a los riesgos laborales como desempleo, accidente de trabajo, enfermedad, seguro médico, invalidez, etc. o contra la vejez (jubilación) u otras circunstancias sobrevenidas por dependencia como la discapacidad, viudez, orfandad, la separación o divorcio y otras derivadas de la acción militar, a víctimas de atentados terroristas o por sentencias derivadas de errores privados (accidentes laborales, accidentes de tráfico, errores médicos) o públicos como accidentes. Estas situaciones de protección social generan a título individual distintas pensiones. Las pensiones han sido, tradicionalmente, un pago a un empleado jubilado o inválido o al cónyuge y descendientes de un empleado fallecido. La pensión creada por el empleador a beneficio de un empleado se conoce como plan de jubilación o de pensión privado. Los sindicatos y otras organizaciones también pueden ofrecer pensiones. En los estados donde existe un nivel de Estado del bienestar mínimo, suele existir un sistema público de pensiones.

_

³⁰ https://www.proteccion.com/wps/portal/proteccion/web/home/proteccion-conecta/consumidor-financiero/informacion-productos-servicios/obligatorias/que-es-pension

F) PUNTO DE CONTINGENCIA

Debe entenderse que el punto de contingencia, es aquel en el cual el asegurado reúne los requisitos de años de edad y años de aportes obligatorios a la seguridad social, suficientes y necesarios, para tener derecho a percibir pensión mensual de jubilación.

El punto de contingencia o fecha de contingencia, es completamente diferente a la fecha del cese de actividades laborales y a la fecha del inicio de cobro de la prestación económica (pensión mensual).

Debe quedar claro, que la ONP para los efectos de calcular el monto de la pensión mensual, debe aplicar las normas legales que estuvieron vigentes a la fecha en que se alcanzó el punto de contingencia y no las que estuvieron vigentes a la fecha del cese de actividades laborales y menos, las vigentes en la fecha de inicio del cobro de la pensión.

Pretender confundir punto de contingencia, cese de actividades laborales y/o inicio de cobro de prestación económica, lleva a una serie de erradas interpretaciones, en agravio de los derechos de los pensionistas.

G) INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

Con el propósito de esclarecer la inactividad administrativa susceptible de control mediante el proceso de cumplimiento, cabe señalar que tales comportamientos omisivos pueden clasificarse, en inactividad formal y material.

Se entiende que existe inactividad formal de la Administración cuando al cabo de un procedimiento administrativo, o como consecuencia del ejercicio del derecho de petición por el administrado, los funcionarios, autoridades u órganos de la Administración no contestan o no resuelven lo que se peticiona, no obstante existir un deber de hacerlo.

En cambio se presentará una inactividad material de la administración, cuando fuera de un procedimiento administrativo, sus órganos o funcionarios dejan de cumplir un mandato que impone un tipo de

actuación.

En cambio ante un silencio administrativo, lo cual constituye una denegatoria de la petición o del medio impugnatorio propuesto, y por tanto esto garantiza que el administrado, ante la ausencia de pronunciamiento administrativo, pueda acceder a la siguiente instancia prevista en esa sede, o en su caso, ante el órgano jurisdiccional.

En tal sentido, pues, la calidad del mandato u obligación incumplida por un funcionario o autoridad de la Administración Pública. Si se trata de un mandato cierto y expreso, preferentemente incondicional y reglado, que establece la obligación de la Administración Pública de cumplir con una prestación establecida en una norma legal o en un acto administrativo firme, o se trata de una obligación específica de emitir una Resolución o una norma reglamentaria, y el mismo es incumplido por la autoridad o funcionario administrativo encargado de su cumplimiento; procederá el proceso de cumplimiento.

De lo contrario, si ese mandato de ejecución requiere de una declaración jurídica para su certeza, es complejo, requiere de una interpretación legal de normas administrativas, se deriva de una potestad discrecional de la Administración Pública, o, simplemente, no es cierto y especifico, el particular sólo tendrá habilitada la vía del proceso contencioso administrativo para pretender la superación de la inactividad de la Administración Pública, más no la vía excepcional del proceso de cumplimiento.

H) <u>INCUMPLIMIENTO</u> <u>DE NORMA RESPECTO AL PROCESO DE</u> <u>CUMPLIMIENTO</u>

Omisión total.- Presupone una pluralidad de obligaciones impuestas por una norma legal o un acto administrativo, respecto de las cuales ninguna es debidamente cumplida. En tal supuesto, a través del proceso de cumplimiento se procurará que todas ellas se cumplan.

Omisión parcial.- Las omisiones parciales, en cambio, suponen el cumplimiento de algunas de las obligaciones que le han sido impuestas, pero

que no alcanzan la totalidad. En la medida que sólo algunas han sido ejecutadas, el proceso de Cumplimiento, en un supuesto semejante, se destinará a exigir que la autoridad o funcionario cumpla con realizar los extremos de la obligación aún pendientes, no pudiéndose invocar en tal caso la sustracción del objeto de la controversia, pues, siguiendo a Ignacio Burgoa, la cesación de los efectos de la omisión reclamada sólo se producirá cuando desaparezca totalmente la ausencia de actuación administrativa, y no cuando ella fuera solamente parcial.³¹

2.1.4 ANALISIS DE LA STC. 0168-2005-PC/TC

En resumen, El 5 de Abril del 2004, el Primer Juzgado Civil de la Corte Superior del Santa, declaró fundada la demanda dándole la razón al recurrente señalando que los derechos reconocidos por la Ley N.º 23908, se encontraba vigente cuando aquél obtuvo su pensión.

La recurrida, apelando tal decisión, se declaró improcedente la demanda, argumentando que el recurrente no alcanzó el punto de contingencia antes del 19 de diciembre de 1992, fecha en que se derogó la Ley N.° 23908.

Parte el Máximo intérprete de la Constitución peruana afirmando el carácter normativo y, por tanto vinculante, de todo el texto constitucional, de manera que todo lo que se contiene en la Norma suprema, deberá ser exigible. Dijo así el referido Tribunal: "La Constitución es un ordenamiento que posee fuerza normativa y vinculante; por ende, la materia constitucional será toda la contenida en ella, y 'lo constitucional' derivará de su incorporación en la Constitución" (fundamento 3).

El segundo paso es advertir que el proceso de cumplimiento viene recogido en la norma constitucional (artículo 200.6 CP), y que es el Código Procesal Constitucional (CPC) la norma que ha desarrollado legislativamente el precepto constitucional. Esta advertencia le es útil para inmediatamente después apelar a los dos fines esenciales que de los procesos constitucionales se recoge en el artículo II CPC (garantizar

_

³¹ GARCIA MERINO, Fabiola. NATURALEZA PROCESAL DEL PROCESO CONSTITUCIONAL DE CUMPLIMIENTO. P. 87

la supremacía de la Constitución, y garantizar la vigencia de los derechos constitucionales), e intentar individualizar el proceso de cumplimiento en el logro de alguna de estas dos finalidades.

Ha mencionado el Tribunal Constitucional que "para configurar el perfil exacto del proceso de cumplimiento, garantizando la autonomía de cada uno de los procesos constitucionales que protegen derechos constitucionales (amparo, hábeas corpus y hábeas data), debemos precisar, dentro del marco del artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, como es que mediante el proceso de cumplimiento se alcanzan los fines comunes a los procesos constitucionales"(fundamento 5).

El tercer paso es afirmar que el proceso de cumplimiento alcanza los fines comunes de todo proceso constitucional defendiendo un derecho constitucional implícito y, al defenderlo, garantizar la supremacía constitucional. En efecto, para el Tribunal Constitucional el proceso de cumplimiento tiene una finalidad específica como manifestación de la doble finalidad general y común antes advertida, cuál es, la de proteger "el derecho constitucional de defender la eficacia de las normas legales y actos administrativos" (fundamento 10).

Con este derecho, mejor aún, con la protección constitucional de este derecho, "el Estado social y democrático de derecho que reconoce la Constitución (artículos 3.° y 43.°), el deber de los peruanos de respetar y cumplir la Constitución y el ordenamiento jurídico (artículo 38.°) y la jerarquía normativa de nuestro ordenamiento jurídico (artículo 51.°) serán reales, porque, en caso de la renuencia de las autoridades o funcionarios a acatar una norma legal o un acto administrativo, los ciudadanos tendrán un mecanismo de protección destinado a lograr su acatamiento y, por ende, su eficacia"(fundamento 11).

Un paso importante en la delimitación de estos requisitos de procedencia, como es conocido, mediante la cual el Pleno del Tribunal Constitucional estableció como precedente vinculante una serie de criterios para identificar el mandamus pasible de tutela en la vía del cumplimiento; todo ello, en la comprensión de que, hasta ese momento,

los criterios utilizados para evaluar las normas legales y actos administrativos habían sido "bastante flexibles y amplios".

Ahora bien, para ser más precisos, haremos referencia al "fundamento 19" del Análisis de nuestra Sentencia donde se hace mención al caso Manuel Anicama Hernández (Exp. N.º 1417-2005-AA/TC), donde en tal expediente el Colegiado estableció que los criterios uniformes y reiterados contenidos en las sentencias expedidas por el Tribunal Constitucional en materia pensionaria, mantienen sus efectos vinculantes.

Según el fundamento 60 del referido expediente nos quiere decir que los temas referidos a pensiones no puedan ser ventiladas en sede Constitucional y por el cual se debe recurrir a la vía ordinaria y vía Administrativa.

Es por ello que para tales pretensiones sobre pensiones se tome en cuenta los fundamentos juridicos 53 a 58 y 60 del caso Manuel Anicama Hernández (Exp. N° 1417-2005-AA/TC), de modo que serán vinculantes tanto para los jueces que conocen los procesos de cumplimiento, como para los jueces que resulten competentes para conocer las demandas contencioso administrativas. Siendo entonces la vía ordinaria para la superación de la inactividad de la Administración Pública, el proceso contencioso administrativo.

Según nuestro criterio, lo que trata de mencionarnos es que con estos fundamentos del Expediente puesto en referencia líneas arriba y en especial el 60, es que, para temas de Pensiones, similares a nuestra Sentencia no sean revisados en la Vía del Proceso de Cumplimiento, sino en la vía Administrativa. Esto para efectos de posteriores sentencias, que por cierto alcanza a la nuestra.

Ahora bien, sobre la inaplicabilidad de la ley N° 23908, pues dicha ley solo debía aplicarse a aquellos asegurados que hubiesen alcanzado el punto de contingencia hasta el 18 de diciembre de 1992, día anterior a la vigencia del Decreto ley N° 25967, vigente desde el 19 de diciembre de 1992. En el presente caso, mediante Resolución N.° 0000050737-2002-ONP/DC/DL 19990, de fecha 20 de setiembre de 2002, que obra a fojas 2 de autos, se advierte que al demandante se le reconoció su pensión

de jubilación a partir del 1 de diciembre de 1994(fundamento 22). Esto quiere decir con posterioridad, cuando el Decreto Ley N° 25967 se encontraba vigente y ya no la Ley N° 23908, por el cual ya no se verificaba su periodo de contingencia. En consecuencia, no le correspondia el beneficio de la pensión mínima establecido por la Ley N° 23908. Razón por la cual la demanda debía ser desestimada. Del mismo modo, habiéndose desestimado la pretensión principal, la subordinada corre la misma suerte, por lo que el pedido de pago de devengados e intereses debía también desestimarse.

Ante tales datos, observamos que el recurrente ya no tenía el beneficio solicitado, puesto que la Ley N° 23908, ya no estaba vigente y por ello ya no aplicaba el otorgamiento de tales derechos que reclamaba, el periodo de contingencia al cual se hace referencia es aquel en el cual el asegurado reúne los requisitos de años de edad y años de aportaciones completas y obligatorias a la seguridad social para tener derecho a percibir pensión, sin embargo al ser derogada tal Ley y solo se le consideraba pagos con posterioridad que como ya se mencionó se le reconoció su pensión de jubilación a partir del 1 de diciembre de 1994, donde ya aplicaba una nueva ley, y por tanto ya no tenía tales derechos que pretendía.

El Tribunal Constitucional menciona su nuevo criterio jurisprudencial en una sentencia que resuelve el caso en el que la pretensión del demandante era que se cumpla con reajustar su pensión de jubilación, sin embargo esto no se dio tal y como lo había dispuesto la ley 23908. La STC 0168–2005– PC/TC, que es materia de análisis es el último resuelto según el antiguo criterio jurisprudencial por el cual podían tramitarse por demanda de cumplimiento las renuencias, estas al margen de los requisitos ya mencionados que trae el nuevo criterio jurisprudencial.

En el mencionado expediente si bien la demanda es declarada improcedente, lo es no porque el Tribunal concluya que el caso no cumplía las exigencias formales para pronunciarse sobre el fondo del asunto, sino porque al demandante no le correspondía el derecho de nivelación por haber ocurrido su jubilación con posterioridad al 18 de

diciembre de 1992. A partir de aquí, todas aquellas demandas de cumplimiento que llegaron al Tribunal Constitucional solicitando el reajuste de la pensión con base en la ley N° 23908 fueron rechazadas con una misma plantilla de sentencia porque, a entender del Tribunal Constitucional, se trataba de una controversia compleja.

Debe entenderse que todo pensionista que hubiese alcanzado el punto de contingencia hasta antes de la derogatoria de la Ley Nº 23908, tiene derecho al reajuste de su pensión, en el equivalente a tres sueldos mínimos vitales o su sustitutorio, el ingreso mínimo legal, en cada oportunidad en que estos se hubieran incrementado, no pudiendo percibir un monto inferior a tres veces el referente, en cada oportunidad de pago de la pensión, durante el referido periodo de tiempo".

Ya que se menciona la ley N° 23908, por la cual el recurrente toma como referente, para solicitar a la ONP la ejecución del pago de su pensión. Sin embargo, a la contestación por parte de la Oficina de Normalización (ONP) esta solicita se declare improcedente, añadiendo que tal norma ya fue derogada.

Así es, que al ser declarada Infundada la Acción de Cumplimiento, El Tribunal según nuestro criterio busca perfeccionar este Proceso, por ello para la procedibilidad de las demandas de cumplimiento resaltan Requisitos mínimos comunes que desde ese momento serían los previstos en los fundamentos 14, 15 y 16, supra, los cuales constituirían precedente vinculante inmediato que se deben tomar en cuenta con posterioridad a este Sentencia y de esta manera las Demandas de Cumplimiento no puedan ser declaradas improcedentes.

Por ello hablaremos un poco sobre estos Requisitos mínimos comunes los cuales son precedentes vinculantes que serán detallados posteriormente, y con ello se da un paso importante en la delimitación de estos requisitos de procedencia, como ya es conocido, mediante la cual el Pleno del Tribunal Constitucional estableció como precedente vinculante, todo ello, en la comprensión de que, hasta ese momento, los criterios utilizados para evaluar las normas legales y actos administrativos habían sido «bastante flexibles y amplios».

Así pues, conservando su carácter especial, el proceso de cumplimiento logra ser "un proceso rápido y, sobre todo, eficaz", en el que solo basta acreditar el "incumplimiento" y la "renuencia" de la autoridad o funcionario público competente. Sin embargo, para el Tribunal es igualmente claro que, en la medida en que el proceso de cumplimiento es un proceso constitucional, y que en tal sentido sus fines esenciales son "garantizar la supremacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales".

De esta manera, se tiene en claro que, a partir del precedente establecido en nuestro caso, en lo que respecta para el proceso constitucional de cumplimiento, para el Tribunal Constitucional, se distingue efectivamente entre los ámbitos de este proceso y el proceso contencioso administrativo. Conviene precisar que la temática central siempre será el tema de la inactividad de la Administración.

En esta línea de razonamiento, el Tribunal Constitucional señala que el proceso de cumplimiento es una suerte de proceso "constitucional" pero de carácter "ejecutivo" donde se exige la existencia de un mandato contenido en una norma legal o un acto administrativo firme, mandato que deberá ser de obligatorio cumplimiento, que sea incondicional, y tratándose de los condicionales, que se haya acreditado haber satisfecho las condiciones; asimismo, que se trate de un mandato cierto o líquido, es decir, susceptible de inferirse indubitablemente de la ley o del acto administrativo que lo contiene, y, que se encuentre vigente.

La diferencia sustantiva entre el proceso de cumplimiento y el proceso contencioso administrativo será la calidad del mandato incumplido por la autoridad o el funcionario de la Administración Pública. Si se trata de un mandato cierto y específico, conforme al precedente de nuestra sentencia, procederá el proceso de cumplimiento. Sin embargo, si el mandato contenido en norma legal o en acto administrativo no fuese cierto y requiriese de una operación de interpretación jurídica para su cumplimiento, la vía procesal para dicha discusión será la del proceso contencioso administrativo.

2.2 OBJETIVOS

2.2.1 OBJETIVOS GENERAL

Analizar la STC Nº 0168-2005-PC

2.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1.- Determinar que el proceso de Cumplimiento proceda contra cualquier autoridad o funcionario <u>renuente a acatar</u> una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley.
- Identificar los Requisitos mínimos de procedibilidad del proceso de cumplimiento.

2.3 VARIABLES

- VARIABLE INDEPENDIENTE

Proceso de Cumplimiento.

- VARIABLE DEPENDIENTE

Requisitos Mínimos para el proceso de Cumplimiento.

2.3.1 INDICADORES DE LAS VARIABLES.

- De la Variable Independiente:

Agotar la Vía ordinaria mediante el proceso contencioso Administrativo.

- De la Variable Dependiente.

De no contar con los requisitos mínimos las demandas de Cumplimiento, serán declaradas Improcedentes.

2.4 SUPUESTOS

- Es exigible el agotamiento la vía ordinaria o contencioso Administrativo, para poder recurrir al proceso de Cumplimiento.
- Es exigible demostrar que el Funcionario o Autoridad Publico, haya sido renuente a acatar una norma legal o acto administrativo.

CAPÍTULO III

METODOLOGÍA

3.1. METODOLOGÍA:

El presente trabajo de investigación se enmarca dentro del nivel de investigación DESCRIPTIVA – EXPLICATIVA.

3.2. MUESTRA:

La muestra de estudio estuvo constituida por el fallo de los Magistrado que integran el Tribunal Constitucional Peruano, recaída en la STC Nº 0168-2005-PC DEL SANTA - CASO MAXIMILIANO VILLANUEVA VALVERDE"

3.3. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS:

Las técnicas a utilizarse en el presente trabajo de investigación son las que a continuación se detallan:

- ANÁLISIS DE DOCUMENTOS, con esta técnica se obtendrá la información sobre la STC Nº 0168-2005-PC – CASO MAXIMILIANO VILLANUEVA VALVERDE.
- FICHAJE DE MATERIALES ESCRITOS, para obtener la información general del marco teórico.

3.4. PROCEDIMIENTO DE RECOLECCIÓN DE DATOS:

Para la recolección de datos se realizó las siguientes actividades:

1. Se tuvo que descargar vía web la Sentencia del Tribunal Constitucional.

- Luego se realizó el análisis de la STC № 0168-2005-PC CASO
 MAXIMILIANO VILLANUEVA VALVERDE.
- Se procedió posteriormente a la elaboración de los resultados encontrados.
- 4. La recolección estuvo a cargo de los autores del caso jurídico.
- 5. El procesamiento de la información se realizó mediante el uso de la constitución política del Perú (1993), Código Procesal Constitucional, Acción de Cumplimiento, Sentencias del Tribunal Constitucional, y la STC Nº 0168-2005-PC CASO MAXIMILIANO VILLANUEVA VALVERDE"
- **6.** Durante toda la recolección de información se aplicaron los principios éticos y valores.

3.5. VALIDEZ Y CONFIABILIDAD DEL ESTUDIO:

Los instrumentos utilizados fueron sometidos a validez y confiabilidad, por tratarse de sentencias del Tribunal Constitucional y jurisprudencias, teniendo todas precedentes vinculantes, emitidas por el Tribunal Constitucional de nuestro país. Asimismo, se tiene que estos se encuentran exentos de mediciones por tratarse de una investigación de tipo descriptivo con respecto a la STC Nº 0168-2005-PC – CASO MAXIMILIANO VILLANUEVA VALVERDE.

3.6. PLAN DE ANÁLISIS, RIGOR Y ÉTICA:

En todo momento de la ejecución de nuestro trabajo de análisis, se aplicó los principios de la ética, así como los valores de respeto mutuo y orden, además se tuvo en cuenta la importancia que resulta obtener la mayor información y así tener las bases necesarias para la ejecución y culminación de nuestra Sentencia.

CAPÍTULO IV

RESULTADOS

Con respecto a los Resultados de la STC Nº 0168-2005-PC - CASO MAXIMILIANO VILLANUEVA VALVERDE se tiene que:

El Tribunal Constitucional es la máxima autoridad encargada de emitir sentencias como precedentes vinculantes.

La Doctrina constitucional sobre derechos constitucionales implícitos no es la primera vez que el Supremo intérprete de la Constitución hace referencia a la figura de los derechos constitucionales implícitos. Tiene expresado que para que los textos constitucionales y en particular, aquellos nuevos derechos directamente vinculados con el principio de dignidad no sean desmerecidos en su condición de auténticos derechos fundamentales como consecuencia de la existencia de nuevas necesidades o situaciones de avances científicos, tecnológicos, culturales o sociales, las constituciones suelen habilitar una cláusula de "desarrollo de los derechos fundamentales", cuyo propósito no solo es prestarle el reconocimiento como derechos de la más alta consideración, sino incluso, dotarlos de las mismas garantías de aquellos que sí lo tienen expresamente".

El Código Procesal constitucional, vigente desde diciembre de 2004, contiene disposiciones que contradicen lo que hasta entonces el Tribunal Constitucional había sostenido respecto al proceso de Cumplimiento dentro del conjunto de procesos constitucionales, que están previstos en el texto constitucional que tiene por finalidad proteger derechos constitucionales.

En esta sentencia, conforme a los artículos 3°, 43° y 45° de la Constitución, el Tribunal Constitucional reconoció la configuración del derecho constitucional a asegurar y exigir la eficacia de las normas legales y de los actos administrativos. Por tanto, cuando una autoridad o funcionario es renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo que incide en los derechos de las personas o, incluso, cuando se trate de los casos a que se refiere el artículo 65° del Código Procesal Constitucional (relativos a la defensa de los derechos con intereses difusos o colectivos en el proceso de cumplimiento), surge el

derecho de defender la eficacia de las normas legales y actos administrativos a través del proceso constitucional de cumplimiento.

Asimismo, el Tribunal estableció que estos requisitos mínimos se justifican porque el proceso de cumplimiento diseñado por nuestra Constitución y el Código Procesal Constitucional, dado su carácter sumario y breve, no es el adecuado para discutir los contenidos de normas generales cuyos mandatos no tienen las características mínimas a que hemos hecho referencia, o de normas legales superpuestas que remiten a otras, y estas a su vez a otras, lo cual implica una actividad interpretativa compleja que, en rigor, debe llevarse a cabo a través de las vías procedimentales específicas.

Del mismo modo se precisó que en este tipo de procesos el funcionario o autoridad pública tiene un deber absoluto de acatamiento de la norma legal o del acto administrativo no siendo posible ningún tipo de discrecionalidad de su parte.

En ellos los derechos del demandante son prácticamente incuestionables, de modo que comprobada la renuencia y el incumplimiento de la norma legal o el acto administrativo conforme a las pautas descritas, de ineludible cumplimiento, corresponderá amparar la demanda (fundamentos 14, 15 y 16).

Por lo que acordaron:

DECLARAR INFUNDADA LA ACCION DE CUMPLIMIENTO y, en Declarar que los criterios de procedibi1idad de las demandas de cumplimiento, previstos en los fundamentos 14, 15 Y 16, *supra*, constituyen precedente vinculante inmediato, de conformidad con el artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional; motivo por el cual, a partir del día siguiente de la publicación de la presente sentencia en el diario oficial *El Peruano*, toda demanda de cumplimiento que sea presentada o que se encuentre en trámite y que no cumpla con las condiciones mínimas deberá ser declarada improcedente.

Fundamento 14

Para que el cumplimiento de la norma legal, la ejecución del acto administrativo y la orden de misión 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 contar con 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 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.

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.
- g) Permitir individualizar al beneficiario.

Estos requisitos mínimos se justifican porque el proceso de cumplimiento, diseñado por nuestra Constitución y el Código Procesal Constitucional, dado su carácter sumario y breve, no es el adecuado para discutir los contenidos de normas generales cuyos mandatos no tienen las características mínimas a que hemos hecho referencia, o de normas legales superpuestas que remiten a otras, y estas a su vez a otras, lo cual implica una actividad interpretativa compleja que, en rigor, debe llevarse a cabo a través de las vías procedimentales específicas.

Fundamento 15.

Estos requisitos mínimos se justifican porque el proceso de cumplimiento, diseñado por nuestra Constitución y el Código Procesal Constitucional, dado su carácter sumario y breve, no es el adecuado para discutir los contenidos de normas generales cuyos mandatos no tienen las características mínimas a que hemos hecho referencia, o de normas legales superpuestas que remiten a otras, y estas a su vez a otras, lo cual implica una actividad interpretativa compleja que, en rigor, debe llevarse a cabo a través de las vías procedimentales específicas.

Fundamento 16

Del mismo modo, en este tipo de procesos el funcionario o autoridad pública tiene un deber absoluto de acatamiento de la norma legal o del acto administrativo, no siendo posible ningún tipo de discrecionalidad de su parte. Asimismo, en ellos los derechos del demandante son prácticamente incuestionables, de modo que, comprobada la renuencia y el incumplimiento de la norma legal o el acto administrativo conforme a las pautas descritas, de ineludible cumplimiento, corresponderá amparar la demanda.

CAPÍTULO V

DISCUSIÓN

Uno de los puntos que no llevan mucho a discusión es lo que el Tribunal Constitucional mediante la sentencia recaída en el Expediente N° 0168-2005-AC/TC, estableció los criterios de procedibilidad en relación a las demandas de cumplimiento (fundamentos 14, 15 y 16), los cuales declara constituyen precedente vinculante inmediato de conformidad con el artículo VII del Título Preliminar del C.P.Const. En esta sentencia, conforme a los artículos 3°, 43° y 45° de la Constitución, el Tribunal Constitucional reconoció la configuración del derecho constitucional a asegurar y exigir la eficacia de las normas legales y de los actos administrativos. Por tanto, cuando una autoridad o funcionario es renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo que incide en los derechos de las personas. 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 contar con los requisitos mínimos comunes ya mencionados.

Es por ello el hecho de perfeccionar este proceso por parte del Tribunal Constitucional de no llevar cualquier renuencia a ser tramitada por vía del proceso de cumplimiento. Si el proceso de cumplimiento es un proceso constitucional algo deberá tener que lo singularice como proceso constitucional y lo diferencie de los procesos judiciales ordinarios, por ejemplo del contencioso administrativo.

Muchos artículos y lo que si se discute es que el proceso de cumplimiento no es un proceso constitucional, sino más bien un proceso constitucionalizado, que no es lo mismo. Haciendo una diferencia entre ambos conceptos de forma sutil y entendible ya que es importante y acarrea consecuencias que se han de tener muy en cuenta. En efecto, el proceso de cumplimiento no tiene por objeto de defensa ninguna materia constitucional o un derecho fundamental, se dice entonces que por ello no lo es; pero ha sido recogido por el constituyente, es

decir, se encuentra previsto en la Constitución y el Código procesal Constitucional lo reconoce, por lo al ser un instrumento que esta en la Constitución, ha sido incorporado a ella y le dan validez, ya que defiende el derecho del administrado que la autoridad administrativa no lo concede por su inacción a respetar las normas.

Varias autorizadas opiniones han sido vertidas en este mismo sentido. Se han de destacar dos, por el momento. Una, la del profesor Carpio Marcos, y la otra la del conjunto de juristas que tuvieron a su cargo la redacción del anteproyecto de ley de lo que hoy es el CPC.

En referencia al proceso de cumplimiento ha afirmado el profesor Carpio Marcos que "si la controversia en este proceso se deriva esencialmente de la inactividad, omisión o renuncia a no cumplir con los mandatos establecidos en una ley o en un acto administrativo, entonces puede decirse, sin temor a equivocarse, que se trata de un proceso destinado a controlar la *ilegalidad por omisión* de la Administración Pública. No hay, pues, controversia que gire sobre 'materia constitucional', ya que su objeto no se plantea como consecuencia de la aplicación o vigencia de una norma constitucional, sino de la ley o el acto administrativo".

La Comisión de juristas que redactaron el anteproyecto del CPC, por su parte, han manifestado que "la denominada acción de cumplimiento no es un proceso constitucional en sentido estricto, toda vez que no cautela derechos fundamentales o valores constitucionales, como puede ser el de la jerarquía normativa. No obstante, consideramos que esta institución debería ser eliminada, pues no sólo no es clara, sino que en puridad no es un proceso constitucional".

De hecho, el mismo Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de manifestarse también en este sentido: "La acción de cumplimiento es un proceso constitucionalizado que, *prima facie*, no tiene por objeto la protección de un derecho o principio constitucional, sino la de derechos legales y de orden administrativo, mediante el control de la inacción administrativa. Se trata, por tanto, de un 'proceso constitucionalizado', como, a su vez, lo es el contencioso

administrativo, y no en estricto de un proceso constitucional, toda vez que en su seno no se resuelven controversias que versen sobre materia constitucional, aun cuando éste haya sido creado directamente por la Constitución.

Sin embargo resaltan opiniones dispares y algunas teorías dan al proceso de Cumplimiento su carácter Constitucional, más aun al resaltar que este proceso busca defender un derecho que por la inactividad administrativa no se concreta, a pesar de tener de manifiesto una norma establecida, la cual otorga al administrado a poder reclamar el cumplimiento de tal derecho y a su vez exigir su aplicación mediante este proceso, y es por ello que el Código Procesal Constitucional le da su reconocimiento como Proceso Constitucional.

Cuando las autoridades y funcionarios se muestran renuentes a acatar una norma legal o un acto administrativo, el ciudadano tiene a su alcance dos vías para exigir su cumplimiento: una acción constitucional y un proceso contencioso administrativo. Entonces, surge la pregunta en qué situaciones recurrir a una o a otra.

Una intención de coadyuvar a la utilización del proceso de Cumplimiento, este es calificado como "un proceso de orden ejecutivo", cuya "intención es interesante: las normas no se cumplen y éste será un proceso, se entiende rápido, en el cual la autoridad judicial ordena el cumplimiento de lo mandado en el Derecho.

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES

En nuestro ordenamiento constitucional los procesos de la libertad (habeas corpus, amparo, habeas data y cumplimiento) garantizan la defensa de los derechos fundamentales, siendo competentes los jueces del Poder Judicial para el conocimiento de estas controversias en primera y segunda instancia.

Vía recurso de agravio constitucional, resuelve finalmente el Tribunal Constitucional las decisiones denegatorias de los jueces constitucionales. El proceso de cumplimiento, en particular, ha sido afianzado a través del precedente vinculante STC 168-2005-PC/TC caso Villanueva Valverde. Hoy en día la tendencia es pues, promover los procesos constitucionales de cumplimento, no obstante que en su gran mayoría éstos son declarados en el primer filtro procesal "improcedentes" señalando el Juez que se debe acudir a la vía correspondiente para hacer valer sus derechos indicando además que dicha vía es la contenciosa administrativa, por otro lado están los abogados que durante el transcurso de toda su vida profesional solo promueven el proceso contencioso administrativo, aun cuando tienen expedito el camino de la acción de cumplimento, pero paradójicamente no lo hacen, debido a falta de conocimientos entre otros factores, es como "si prefiriesen a una máquina de escribir, teniendo una computadora al lado". En ambos casos tal falta de conocimientos sobre la materia es perjudicial y afecta principalmente al litigante.

Como se ha podido argumentar, no está exento de preguntas y de incongruencias el nuevo criterio jurisprudencial del Tribunal Constitucional en el que define cuales han de ser los requisitos que se han de presentar para poder emitir pronunciamiento sobre el fondo de la controversia, y eventualmente declarar fundada la demanda. Esas dudas e incongruencias se ponen de manifiesto de modo particular en la decisión del Tribunal Constitucional de no resolver el fondo del asunto en los casos del reajuste pensionario de la ley

23908 como lo venía haciendo hasta antes de la sentencia al Exp. 0168-2005-PC/TC.

Sin duda, nada se puede objetar a la voluntad del Alto Tribunal de la Constitución peruana de ordenar y definir lo que se ha de tramitar o no dentro del proceso de cumplimiento. Pero, asimismo, se le debe recordar algo que ya antes él mismo había declarado: que el proceso de cumplimiento no es un proceso constitucional sino un proceso constitucionalizado. Por lo que esta importante diferencia, alguna repercusión práctica ha de tener sobre el proceso mismo que lo distinga de procesos como el amparo que sí es un proceso constitucional.

El Tribunal Constitucional ha pretendido *purificar* el proceso de cumplimiento olvidándose de su verdadera naturaleza según algunas opiniones como proceso constitucionalizado. Y en ese intento el Máximo intérprete de la Constitución ha dado buena muestra de cómo olvidándonos de la naturaleza de las cosas, se puede llegar a propuestas incongruentes cuando no injustas. Así, se nos propone aceptar que el proceso de cumplimiento defiende un derecho constitucional que no defiende realmente, ya no sólo porque no existe, sino porque admitiendo su existencia su defensa correría por cuenta de un verdadero proceso constitucional como el amparo. O se nos propone admitir que una controversia compleja y, por tanto, necesitada de abundancia de medios probatorios, pueda ser resuelta a través del proceso contencioso administrativo sumarísimo en lo que corresponde es presentar pruebas de actuación inmediata.

CAPÍTULO VII

RECOMENDACIONES

- En primer lugar cabe mencionar a los abogados que ejercen la profesión que el proceso de cumplimiento es una defensa procesal de la Constitución Política del Estado, la cual tiene como mecanismo destinado al emplazamiento de autoridades o funcionarios con el objeto de lograr el cumplimiento de los mandatos contenidos en una norma legal o acto administrativo firme; y así mismo ser utilizado por las mismas autoridades para que se pronuncien expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o un reglamento.
- Los conocedores del derecho deben saber que la acción de cumplimiento, constituye un importante avance en el fortalecimiento del Estado democrático, desde que con ella se pretende dotar a los ciudadanos de un instrumento procesal sumarísimo, ágil y expeditivo, distinto del Contencioso Administrativo y, a su vez, del proceso de Amparo, al tener configuración autónoma, y por el cual se ha dotado al administrado de un proceso con el cual hacer frente a la inercia o letargo de los órganos de la administración en el cumplimiento de obligaciones impuestas por la ley o a través de actos administrativos.
- El proceso de cumplimiento debe estar basado en un acto administrativo consistente en la renuencia a acatar lo ordenado por ley o el acto administrativo. No siendo necesario haber agotado la vía administrativa que pudiera existir para iniciar la demanda del proceso de cumplimiento, diferencia radical con la acción contenciosa administrativa, que tiene por requisito indispensable agotar la vía previa, de ahí que se explique la necesidad de un requisito especial que se debe cursar previamente con un documento de fecha cierta que no necesariamente es una carta notarial donde conste el reclamo del cumplimiento del deber legal o administrativo, y que obviamente la autoridad administrativa o funcionario se haya ratificado en su negativa de cumplir con lo solicitado

- o no haya contestado dentro de los diez días útiles siguientes a la presentación de la solicitud.
- Queremos destacar La consagración constitucional de este proceso, ya que parece haberse hecho de manera consiente y racional pensando en un sistema jurídico más justo y aplicable, A nuestro entender el espíritu del constituyente fue introducir una garantía para la efectividad de las leyes, y mediante la STC Nº 0168-2005-PC materia de análisis, se dio los requisitos mínimos que son precedentes vinculantes para posteriores demandas respecto a este proceso, lo cual con ellos se busca la efectividad de las demandas y su posterior resultado en beneficio de los administrados, lo cual estamos seguros es de conocimiento de los jueces y debe ser de conocimientos de los abogados para que sus demandas no sean declaradas improcedentes.

CAPÍTULO VIII

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ✓ Constitución Política del Perú
- ✓ Código Procesal Constitucional
- ✓ ETO CRUZ, Gerardo. Necesaria reforma (overruling) al precedente vinculante del - proceso de cumplimiento, Pensamiento Constitucional N° 19, 2014 / ISSN 1027-6769.
- ✓ LANDA ARROYO, César. Teoría del Derecho Procesal Constitucional. Palestra, Lima, 2004.
- ✓ MONTOYA CHÁVEZ, Victor hugo. "Cuestionamientos sobre la conservación del proceso de cumplimiento y pretensiones controversiales" En: Actualidad Jurídica. Tomo 133, Gaceta Jurídica, Lima, diciembre de 2004.
- ✓ SOSA SACIO, Juan Manuel. "Precisiones sobre el proceso de cumplimiento".
 En: Diálogo con la Jurisprudencia. Nº 131, agosto de 2009.
- ✓ SALINAS CRUZ, Sofía Liliana y otros, COMPENDIO DE INSTITUCIONES PROCESALES CREADAS POR LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, PRIMERA EDICIÓN DICIEMBRE 2009, GACETA JURIDICA S.A.
- ✓ ALFARO PINILLOS, ROBERTO, Guía Exegética y Práctica del Código Procesal Constitucional-2008, Editora Juridica Grijley E.I.R.L-Lima.
- ✓ EXP. N° 703-2002-AC/TC-LIMA
- ✓ EXP. Nº 0198-2003AC/TC
- ✓ EXP. N° 2616-2004-2002-AC/TC-AMAZONAS
- ✓ EXP. Nº 0191-2003-AC/TC
- ✓ STC Exp. N° 02864-2004-AC/TC.
- ✓ STC Exp. Nº 00005-2007-CC/TC, f. j. 6.
- ✓ STC Exp. Nº 06403-2006-PA/TC, f. j. 9.
- ✓ STC Exp. Nº 01858-2008-PC/TC, f. j. 9.
- ✓ Exp. Nº 03954-2007-PC/ TC.
- ✓ STC Exps. N°s 01676-2004-AC/TC,
- ✓ STC 03751-2004-AC/TC
- ✓ STC 02214-2006-PC/TC
- ✓ EXP. N.º 00709-2007-PC/TC

CAPÍTULO IX

ANEXOS

ANEXOS

METODO DE CASO: "PROCEDENCIA DEL PROCESO DE CUMPLIMIENTO – STC № 0168-2005-PC – EL SANTA CASO MAXIMILIANO VILLANUEVA VALVERDE"

Autores: DIAZ VARGAS, Néstor Jerry. – RODRIGUEZ GONZALES, Karol Rafael.

PROBLEMA	OBJETIVOS	SUPUESTOS	VARIABLES	INDICADORES	METODOLOGIA
¿Qué es el Proceso de Cumplimiento?, ¿En qué circunstancias se debe acudir a un Proceso de Cumplimiento?, ¿Cuáles son los requisitos mínimos procedimentales para un proceso constitucional de cumplimiento?	GENERAL Analizar la STC № 0168-2005-PC ESPECÍFICOS 1 Determinar que el proceso de Cumplimiento proceda contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley. 2 Identificar los Requisitos mínimos de procedibilidad del proceso de cumplimiento.	 Es exigible el agotamiento de la vía ordinaria o contencioso Administrativo, para poder recurrir al proceso de Cumplimiento. Es exigible demostrar que el Funcionario o Autoridad Publica, haya sido renuente a acatar una norma legal o acto administrativo. 	Proceso de Cumplimiento.	-Agotar la Vía ordinaria mediante el proceso contencioso Administrativo. -De no contar con los requisitos mínimos las demandas de Cumplimiento, serán declaradas Improcedentes.	o TIPO DE INVESTIGACION: Descriptivo- Explicativo. o DISEÑO No experimental o MUESTRA Expedientes o TECNICAS Análisis Documental o INSTRUMENTOS Expediente

EXP. N.° 0168-2005-PC/TC DEL SANTA MAXIMILIANO VILLANUEVA VALVERDE

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 29 días del mes de setiembre de 2005, el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con asistencia de los magistrados Alva Orlandini, Presidente; Bardelli Lartirigoyen, Vicepresidente; Gonzales Ojeda, García Toma, Vergara Gotelli y Landa Arroyo, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por don Maximiliano Villanueva Valverde contra la sentencia de la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia del Santa, de fojas 110, su fecha 4 de noviembre de 2004, que declaró improcedente la demanda de cumplimiento de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 1 de octubre de 2003, el recurrente interpone acción de cumplimiento contra la Oficina de Normalización (ONP) solicitando que se cumpla con determinar y ejecutar el pago de su pensión inicial de conformidad con lo dispuesto por la Ley N.º 23908, que establece una pensión mínima no menor de tres remuneraciones mínimas vitales, así como que se ordene el reintegro de las pensiones devengadas y sus respectivos intereses legales.

La ONP contesta la demanda solicitando que sea declarada improcedente. Alega que la Ley N.º 23908 estableció el monto mínimo de la pensión en tres sueldos mínimos vitales, pero no dispuso que fuera, como mínimo, tres veces más que el básico de un servidor en actividad, el cual nunca llegó a ser igual al Ingreso Mínimo Legal, que estaba compuesto por el Sueldo Mínimo Vital más las bonificaciones por costo de vida y suplementaria. Añade que dicha norma fue derogada.

El Primer Juzgado Civil de la Corte Superior del Santa, con fecha 5 de abril de 2004, declaró fundada la demanda estimando que el recurrente adquirió los derechos reconocidos por la Ley N.º 23908, puesto que se encontraba vigente cuando aquél obtuvo su pensión.

La recurrida, revocando la apelada, declaró improcedente la demanda, argumentando que el recurrente no alcanzó el punto de contingencia antes del 19 de diciembre de 1992, fecha en que se derogó la Ley N.° 23908.

FUNDAMENTOS

1. Considerando que, de conformidad con el artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, mediante el presente caso el Tribunal Constitucional establecerá precedentes de carácter obligatorio para la procedencia de los procesos de cumplimiento, con carácter previo a la resolución del caso concreto se fundamentarán las razones que sustentan la adopción de los nuevos criterios que se tomarán en cuenta a partir de la fecha.

Carácter normativo de la Constitución y procesos constitucionales

- 2. Desde el punto de vista doctrinario, es posible considerar que existen temas de naturaleza propiamente constitucionales y otros que, sin tener tal condición, son incorporados a la Constitución por el constituyente. Sin embargo, desde la perspectiva de la justicia constitucional, que es la que le compete al Tribunal Constitucional, y a fin de preservar la supremacía jurídica de la Constitución, con arreglo a los artículos 45.° y 51.° de la Carta Magna, es indispensable reiterar el carácter normativo de la Constitución en su conjunto que, obviamente, abarca todas las materias que ella regula.
- 3. La Constitución es un ordenamiento que posee fuerza normativa y vinculante; por ende, la materia constitucional será toda la contenida en ella, y "lo constitucional" derivará de su incorporación en la Constitución. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, a lo largo de su funcionamiento, en la resolución de los diferentes casos que ha tenido oportunidad de conocer (no sólo en los procesos de inconstitucionalidad y en los procesos competenciales, sino también en los procesos constitucionales de protección de los derechos fundamentales), donde ha evaluado vulneraciones a la Constitución de la más diversa índole y en las cuales el único requisito para tal examen consistía en que la controversia se fundara en una violación de algún principio, valor o disposición de la Constitución.

El Proceso de Cumplimiento en el modelo de jurisdicción constitucional de la Constitución de 1993

- Atendiendo a las consideraciones expuestas es que debemos interpretar las normas contenidas en el Título V de la Constitución, relativas a las garantías constitucionales o procesos constitucionales. En efecto, el planteamiento descrito líneas arriba se confirma con el artículo I del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, relativo a los alcances de dicho cuerpo legal, que señala que tal Código "(...) regula los procesos hábeas corpus, amparo, hábeas constitucionales de data, inconstitucionalidad, acción popular y los conflictos de competencia, previstos en los artículos 200 y 202 inciso 3) de la Constitución". Consiguientemente, el Código Procesal Constitucional acatando el mandato constitucional, reconoce al proceso de cumplimiento su carácter de proceso constitucional.
- 5. Ahora bien, conforme al artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, los procesos constitucionales tienen, entre sus fines esenciales, los de garantizar la supremacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales que son posibles, o se concretizan, a través de las finalidades específicas de cada uno de los procesos constitucionales. Por tanto, para configurar el perfil exacto del proceso de cumplimiento, garantizando la autonomía de cada uno de los procesos constitucionales que protegen derechos constitucionales (amparo, hábeas corpus y hábeas data), debemos precisar, dentro del marco del artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, como es que mediante el proceso de cumplimiento se alcanzan los fines comunes a los procesos constitucionales.
- 6. Para ello, es necesario tener presente que el artículo 3.°, concordante con el artículo 43.° de la Constitución, dispone que la enumeración de los derechos establecidos en su capítulo I del Título I no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno. (Véase Exp. N.° 2488-HC, fundamento 12).
- 7. En efecto, conforme a los principios de soberanía del pueblo (artículo 45.° de la Constitución) y de forma republicana de gobierno, al carácter social y democrático de nuestro Estado (artículo 43.° de la Constitución), y al principio de jerarquía normativa (artículo 51.° de la Constitución), el respeto al sistema de fuentes de nuestro ordenamiento

jurídico, donde se incluyen las decisiones de este Tribunal Constitucional, constituye uno de los valores preeminentes de todo sistema democrático por donde los poderes públicos y los ciudadanos deben guiar su conducta por el derecho.

- 8. Por tanto, el control de la regularidad del sistema jurídico en su integridad constituye un principio constitucional básico en nuestro ordenamiento jurídico nacional que fundamenta la constitucionalidad de los actos legislativos y de los actos administrativos (ambos en su dimensión objetiva), procurándose que su vigencia sea conforme a dicho principio. Sin embargo, 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.
- 9. Es sobre la base de esta última dimensión que, conforme a los artículos 3.°, 43.° y 45.° de la Constitución, el Tribunal Constitucional reconoce la configuración del derecho constitucional a asegurar y exigir la eficacia de las normas legales y de los actos administrativos. Por tanto, cuando una autoridad o funcionario es renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo que incide en los derechos de las personas o, incluso, cuando se trate de los casos a que se refiere el artículo 65.° del Código Procesal Constitucional (relativos a la defensa de los derechos con intereses difusos o colectivos en el proceso de cumplimiento), surge el derecho de defender la eficacia de las normas legales y actos administrativos a través del proceso constitucional de cumplimiento.
- 10. En efecto, el inciso 6.º del artículo 200.º de la Constitución establece que el proceso de cumplimiento procede contra cualquier autoridad o funcionario <u>renuente a acatar</u> una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley. 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.
- 11. Con este proceso constitucional el Estado social y democrático de derecho que reconoce la Constitución (artículos 3.° y 43.°), el deber de los peruanos de respetar y cumplir la Constitución y el ordenamiento jurídico (artículo 38.°) y la jerarquía normativa de nuestro ordenamiento jurídico (artículo 51.°) serán reales, porque, en caso de la renuencia de las autoridades o funcionarios a acatar una norma legal o un acto administrativo, los ciudadanos tendrán un mecanismo de protección destinado a lograr su acatamiento y, por ende, su eficacia.

Requisitos comunes de la norma legal y del acto administrativo para que sean exigibles a través del proceso de cumplimiento

12. Es así que desde la línea argumental descrita en el artículo 66.º del Código Procesal Constitucional, el objeto de este tipo de procesos será ordenar que el funcionario o autoridad pública renuente: 1) dé cumplimiento, en cada caso concreto, a una norma legal, o ejecute un acto administrativo firme; o 2) se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución o dictar un reglamento. En ambos casos, el Tribunal Constitucional considera que para la procedencia del proceso de cumplimiento, además de acreditarse la renuencia del funcionario o autoridad pública, deberán tenerse en cuenta las características mínimas comunes del mandato de la norma legal, del acto administrativo y de la orden de emisión de una resolución o de un reglamento, a fin de que el proceso de cumplimiento prospere, puesto que de no reunir tales características,

además de los supuestos contemplados en el artículo 70.º del Código Procesal Constitucional, la vía del referido proceso no será la idónea.

- 13. Sobre las características mínimas comunes de la norma legal o del acto administrativo cuyo cumplimiento se exige, este Colegiado ha afirmado que "(...) debe tratarse de un mandato que sea de obligatorio cumplimiento, que sea incondicional y, tratándose de los condicionales, que se haya acreditado haber satisfecho las condiciones; asimismo, que se trate de un mandato cierto o líquido, es decir, susceptible de inferirse indubitablemente de la ley o del acto administrativo que lo contiene y, (...) que se encuentre vigente". (Exp. N.° 0191-2003-AC, fundamento 6).
- 14. 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 contar con 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 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.

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.
- g) Permitir individualizar al beneficiario.
- 15. Estos requisitos mínimos se justifican porque el proceso de cumplimiento, diseñado por nuestra Constitución y el Código Procesal Constitucional, dado su carácter sumario y breve, no es el adecuado para discutir los contenidos de normas generales cuyos mandatos no tienen las características mínimas a que hemos hecho referencia, o de normas legales superpuestas que remiten a otras, y estas a su vez a otras, lo cual implica una actividad interpretativa compleja que, en rigor, debe llevarse a cabo a través de las vías procedimentales específicas.
- 16. Del mismo modo, en este tipo de procesos el funcionario o autoridad pública tiene un deber absoluto de acatamiento de la norma legal o del acto administrativo, no siendo posible ningún tipo de discrecionalidad de su parte. Asimismo, en ellos los derechos del demandante son prácticamente incuestionables, de modo que, comprobada la renuencia y el incumplimiento de la norma legal o el acto administrativo conforme a las pautas descritas, de ineludible cumplimiento, corresponderá amparar la demanda.
- 17. De no ser así, el proceso de cumplimiento terminaría convirtiéndose en un proceso declarativo, o de conocimiento, con abundancia de medios probatorios y en cuyo seno se discutan controversias propias de este tipo de procesos. Por el contrario, si tal proceso conserva su carácter especial (ser un proceso de condena, de ejecución, breve, sumario, donde la actividad probatoria es mínima), bastará que se acredite el incumplimiento de la norma legal, la inejecución del acto administrativo, el incumplimiento de la orden de emisión de una resolución o de un reglamento y la renuencia, consiguiéndose un proceso rápido y, sobre todo, eficaz.

18. Por tanto, para el Tribunal Constitucional las características básicas del proceso de cumplimiento diseñado por la Constitución y el Código Procesal Constitucional, son las reseñadas precedentemente.

Análisis del presente caso

- 19. En el caso Manuel Anicama Hernández (Exp. N.º 1417-2005-AA/TC), este Colegiado estableció que "(...) los criterios uniformes y reiterados contenidos en las sentencias expedidas por el Tribunal Constitucional en materia pensionaria, mantienen sus efectos vinculantes. En consecuencia, a pesar de que determinadas pretensiones sobre la materia no puedan en el futuro ser ventiladas en sede constitucional, la judicatura ordinaria se encuentra vinculada por las sentencias en materia pensionaria expedidas por este Colegiado". (Fundamento 60).
- 20. En tal sentido, es claro que los criterios interpretativos que bajo el marco de la Constitución establecimos para la aplicación de la Ley N.º 23908, deben servir para resolver los casos originados por dicha ley en la vía jurisdiccional ordinaria y en la vía administrativa. Del mismo modo debe procederse respecto a los criterios relativos a otras normas legales sobre pensiones. Por ejemplo, los criterios interpretativos desarrollados en el caso Briones Vigo (Exp. N.º 0198-2003-AC/TC), fundamentos 2 a 15, relacionados con la aplicación de la Ley N.º 23908, constituirán precedentes de observancia obligatoria para las controversias derivadas de tal ley.
- 21. En dicha sentencia se precisó que "El Decreto Ley N.º 25967, vigente desde el 19 de diciembre de 1992, modificó los requisitos del Decreto Ley N.º 19990 para el goce de las pensiones, entendiéndose que, desde la fecha de su vigencia, se sustituía el beneficio de la pensión mínima por el nuevo sistema de cálculo, resultando, a partir de su vigencia –19 de diciembre de 1992–, inaplicable la Ley N.º 23908 (...). Por tanto, la pensión mínima regulada por la Ley N.º 23908 debe aplicarse a aquellos asegurados que hubiesen alcanzado el punto de contingencia hasta el 18 de diciembre de 1992 (día anterior a la entrada en vigencia del Decreto Ley N.º 25967), con las limitaciones que estableció su artículo 3º, y solo hasta la fecha de su derogación tácita por el Decreto Ley N.º 25967". (Caso Briones Vigo, Exp. N.º 0198-2003-AC/TC, fundamento 10).
- 22. En el presente caso, de la Resolución N.º 0000050737-2002-ONP/DC/DL 19990, de fecha 20 de setiembre de 2002, que obra a fojas 2 de autos, se advierte que al demandante se le reconoció su pensión de jubilación a partir del 1 de diciembre de 1994. En consecuencia, habiéndose verificado la contingencia con posterioridad al 18 de diciembre de 1992 (fecha en que entró en vigencia el Decreto Ley N.º 25967), no le corresponde el beneficio de la pensión mínima establecido por la Ley N.º 23908, conforme a los criterios reseñados en el fundamento anterior. Razón por la cual la demanda debe ser desestimada. Del mismo modo, habiéndose desestimado la pretensión principal, la subordinada corre la misma suerte, por lo que el pedido de pago de devengados e intereses debe también desestimarse.

Precedente vinculante

23. La resolución del presente caso en la vía de cumplimiento, teniendo como base los precedentes del Caso Briones Vigo (Exp. N.º 0198-2003-AC/TC, fundamento 10), demuestra cómo hasta ahora los criterios de la jurisdicción constitucional han sido bastante flexibles y amplios para evaluar normas legales y actos administrativos cuyo cumplimiento se exige en la presente vía constitucional. Sin embargo, y dentro del marco de la función de ordenación del Tribunal Constitucional, se hace indispensable, para los casos futuros

que se tramiten en la vía del proceso de cumplimiento, la aplicación estricta de los requisitos mínimos comunes a los mandatos contenidos en las normas legales y actos administrativos cuyo cumplimiento se exige, que han sido desarrollados a través de la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional y que se resumen en la presente sentencia, a fin de no desnaturalizar el carácter breve y expeditivo del proceso de cumplimiento.

- 24. Por ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, los criterios contenidos en los fundamentos 14, 15 y 16, *supra*, constituyen precedente vinculante para todos los procesos de cumplimiento, puesto que son indispensables para determinar la procedencia de la vía del proceso constitucional de cumplimiento.
- 25. Con ello el Tribunal Constitucional busca perfeccionar el proceso de cumplimiento a fin de que sea realmente eficaz y expeditivo. Por tanto, el precedente establecido en el párrafo anterior será de vinculación inmediata a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial *El Peruano*, de modo que toda demanda que sea presentada y que no reúna las condiciones del precedente, o las que se encuentren en trámite y adolezcan de ellos, deberán ser declaradas improcedentes.

Vía procedimental específica y reglas procesales aplicables a los procesos de cumplimiento en trámite que no cumplan con los requisitos

- 26. A partir de la expedición de la sentencia del caso Manuel Anicama Hernández (Exp. N.º 1417-2005-AA/TC), el Tribunal Constitucional estableció que los derechos pensionarios de orden legal, entre otros, por ejemplo los derivados de la Ley N.º 23908, deberán ser conocidos en la vía del contencioso administrativo y no mediante el proceso de amparo, salvo las excepciones que se establecieron en la misma sentencia, encauzándose las demandas que se declarasen improcedentes, conforme a los nuevos criterios, a la vía contenciosa administrativa.
- 27. Consecuentemente, y aplicando similares criterios, las demandas de cumplimiento que no cumplan con los requisitos de procedibilidad descritos en la presente sentencia, deberán tramitarse por la vía específica para las controversias derivadas de las omisiones de la administración pública sobre materia pensionaria que, conforme a los artículos 4° (inciso 2) y 24° (inciso 2) de la Ley N.° 27584, será el proceso contencioso administrativo a través de la vía sumarísima.
- 28. Por lo tanto, a la luz de las funciones de ordenación y pacificación inherentes a este Tribunal Constitucional las demandas de cumplimiento sobre materia pensionaria que, en aplicación de los criterios de procedibilidad previstos en los fundamentos 14, 15, 16 *supra* de la presente sentencia sean declaradas improcedentes, deberán seguir las reglas procesales establecidas en los fundamentos 53 a 58 y 60 del caso Manuel Anicama Hernández (Exp. N.º 1417-2005-AA/TC), con las adaptaciones necesarias relativas al proceso sumarísimo a que se refiere el artículo 24°, inciso 2 de la Ley N.º 27584.

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

HA RESUELTO

- 1. Declarar **INFUNDADA** la acción de cumplimiento.
- 2. Declarar que los criterios de procedibilidad de las demandas de cumplimiento, previstos en los fundamentos 14, 15 y 16, *supra*, constituyen precedente vinculante inmediato, de conformidad con el artículo VII del Título Preliminar del CPConst.; motivo por

el cual, a partir del día siguiente de la publicación de la presente sentencia en el diario oficial *El Peruano*, toda demanda de cumplimiento que sea presentada o que se encuentre en trámite y que no cumpla con tales condiciones, debe ser declarada improcedente.

Declarar que las reglas procesales de aplicación a las demandas de cumplimiento que a la fecha de publicación de esta sentencia se encuentren en trámite, serán las previstas en los fundamentos 53 a 58 y 60 del caso Manuel Anicama Hernández (Exp. N.º 1417-2005-AA/TC), de modo que serán vinculantes tanto para los jueces que conocen los procesos de cumplimiento, como para los jueces que resulten competentes para conocer las demandas contencioso administrativas, en la vía del proceso sumarísimo a que se refiere el artículo 24°, inciso 2 de la Ley N.º 27584.

Publíquese y notifíquese.

SS.

ALVA ORLANDINI BARDELLI LARTIRIGOYEN GONZALES OJEDA GARCÍA TOMA VERGARA GOTELLI LANDA ARROYO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 8 días del mes julio de 2005, el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores Magistrados Alva Orlandini, Presidente; Bardelli Lartirigoyen, Vicepresidente; Gonzales Ojeda, García Toma, Vergara Gotelli y Landa Arroyo, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Manuel Anicama Hernández, contra la sentencia de la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 148, su fecha 6 de octubre de 2004, que declaró improcedente la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 6 de mayo de 2003, el recurrente interpone demanda de amparo contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), con el objeto que se declare la nulidad de la Resolución N.º 0000041215-2002-ONP/DC/DL 19990, de fecha 2 de agosto de 2002, por considerar que vulnera su derecho fundamental a la pensión, toda vez que resolvió denegar su solicitud de pensión de jubilación adelantada.

Manifiesta que cesó en sus actividades laborales el 25 de mayo de 1992 contando con más de 20 años de aportaciones, luego de que la Autoridad Administrativa de Trabajo autorizó a su empresa empleadora a reducir personal; sin embargo, al calificar su solicitud de pensión de jubilación, la entidad demandada consideró que las aportaciones efectuadas durante los años 1964 y 1965 habían perdido validez conforme al Reglamento de la Ley N.º 13640, por lo que, incluso si realizara la verificación de las aportaciones efectuadas desde 1973 a 1992 no reuniría los 20 años de aportación al Sistema Nacional de Pensiones que se requieren como mínimo para obtener el derecho a la pensión de jubilación por reducción de personal. Agrega que el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia ha señalado que los períodos de aportación no pierden validez, y que sumados sus períodos de aportaciones, acredita los exigidos por la legislación vigente, razón por la que solicita el reconocimiento de su derecho a la pensión, así como los devengados e intereses generados desde la vulneración de su derecho fundamental.

La demandada deduce las excepciones de falta de agotamiento de la vía administrativa y de caducidad, y solicita que se declare improcedente la demanada, por considerar que la vía del amparo no es la adecuada para dilucidar la pretensión del recurrente, siendo necesario acudir a la vía judicial ordinaria donde existe una estación probatoria.

El Décimo Cuarto Juzgado Civil de Lima, con fecha 8 de enero de 2003, declaró fundada la demanda en el extremo en que se solicita la validez de las aportaciones efectuadas en los años 1964 y 1965, ordenando su reconocimiento y la verificación del periodo de aportaciones de 1973 a 1992, respecto del cual no se ha emitido pronunciamiento administrativo.

La recurrida reformó la apelada declarándola improcedente, por estimar que es necesario que la pretensión se ventile en la vía judicial ordinaria, toda vez que el proceso de amparo carece de estación probatoria.

FUNDAMENTOS

1. El inciso 2) del artículo 200º de la Constitución, establece que el proceso de amparo procede contra el acto u omisión, por parte de cualquier persona, que vulnera o amenaza los derechos reconocidos por la Constitución, distintos de aquellos protegidos por el hábeas corpus (libertad individual y derechos conexos) y el hábeas data (acceso a la información y autodeterminación informativa). En tal sentido, es presupuesto para la procedencia del proceso de amparo (y en general, de cualquier proceso constitucional) que el derecho que se alegue afectado sea uno reconocido directamente por la Constitución.

1. Los derechos fundamentales de la persona humana

2. El concepto de derechos fundamentales comprende

"tanto los presupuestos éticos como los componentes jurídicos, significando la relevancia moral de una idea que compromete la dignidad humana y sus objetivos de autonomía moral, y también la relevancia jurídica que convierte a los derechos en norma básica material del Ordenamiento, y es instrumento necesario para que el individuo desarrolle en la sociedad todas sus potencialidades. Los derechos fundamentales expresan tanto una moralidad básica como una juridicidad básica." (Peces-Barba, Gregorio. *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General.* Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado, 1999, pág. 37).

Consecuentemente, si bien el reconocimiento positivo de los derechos fundamentales (comúnmente, en la Norma Fundamental de un ordenamiento) es presupuesto de su exigibilidad como límite al accionar del Estado y de los propios particulares, también lo es su connotación ética y axiológica, en tanto manifiestas concreciones positivas del principioderecho de dignidad humana, preexistente al orden estatal y proyectado en él como fin supremo de la sociedad y del Estado (artículo 1º de la Constitución).

- 3. Es por ello que el Capítulo I del Título I de la Constitución, denominado "Derechos Fundamentales de la Persona", además de reconocer al principio-derecho de dignidad humana como el presupuesto jurídico de los demás derechos fundamentales (artículo 1º) y de enumerar a buena parte de ellos en su artículo 2º, prevé en su artículo 3º que dicha enumeración no excluye los demás derechos reconocidos en el texto constitucional (vg. los derechos fundamentales de carácter social y económico reconocidos en el Capítulo II y los políticos contenidos en el Capítulo III),
- "ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno".
- 4. De esta manera, la enumeración de los derechos fundamentales previstos en la Constitución, y la cláusula de los derechos implícitos o no enumerados, da lugar a que en nuestro ordenamiento todos los derechos fundamentales sean a su vez derechos constitucionales, en tanto es la propia Constitución la que incorpora en el orden constitucional no sólo a los derechos expresamente contemplados en su texto, sino a todos aquellos que, de manera implícita, se deriven de los mismos principios y valores que sirvieron de base histórica y dogmática para el reconocimiento de los derechos fundamentales.
- 5. Así, por ejemplo, con relación al derecho a la verdad el Tribunal Constitucional ha sostenido que
- "[n]uestra Constitución Política reconoce, en su artículo 3º, una `enumeración abierta' de derechos fundamentales que, sin estar en el texto de la Constitución, surgen de la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho o de la forma republicana de gobierno.

Así, el derecho a la verdad, aunque no tiene un reconocimiento expreso en nuestro texto constitucional, es un derecho plenamente protegido, derivado (...) de la obligación estatal de proteger los derechos fundamentales y de la tutela jurisdiccional. (...) [E]I Tribunal Constitucional considera que, en una medida razonablemente posible y en casos especiales y novísimos, deben desarrollarse los derechos constitucionales implícitos, permitiendo así una mejor garantía y respeto a los derechos del hombre, pues ello contribuirá a fortalecer la democracia y el Estado, tal como lo ordena la Constitución vigente.

El Tribunal Constitucional considera que si bien detrás del derecho a la verdad se encuentran comprometidos otros derechos fundamentales, como la vida, la libertad o la seguridad personal, entre otros, éste tiene una configuración autónoma, una textura propia, que la distingue de los otros derechos fundamentales a los cuales se encuentra vinculado, debido tanto al objeto protegido, como al *telos* que con su reconocimiento se persigue alcanzar" (STC 2488-2002-HC/TC, Fundamentos 13 a 15).

Consecuentemente, expresos o implícitos, los derechos fundamentales pertenecen al ordenamiento constitucional vigente.

- 6. Por su parte, los derechos fundamentales, como objetivo de autonomía moral, sirven para
- "designar los derechos humanos positivizados a nivel interno, en tanto que la fórmula derechos humanos es la más usual en el plano de las declaraciones y convenciones internacionales" (Pérez Luño, Antonio. *Derechos Humanos. Estado de Derecho y Constitución.* 4ta. ed. Madrid: Tecnos, 1991, p 31)
- 7. A lo cual cabe agregar que, según la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, deben ser interpretados de conformidad con los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Perú.

2. Proceso de amparo y derechos fundamentales

8. Reconocer que el proceso de amparo sólo procede en caso de afectación directa de los derechos fundamentales (expresos o implícitos), implica, ante todo, determinar si la supuesta afectación en la que incurre el acto u omisión reputada de inconstitucional, en efecto, incide sobre el ámbito que resulta directamente protegido por dicho derecho.

Este presupuesto procesal, consustancial a la naturaleza de todo proceso constitucional, ha sido advertido por el legislador del Código Procesal Constitucional (CPConst.), al precisar en el inciso 1) de su artículo 5º que los procesos constitucionales no proceden cuando

"[l]os hechos y el petitorio de la demanda no están referidos en forma directa al contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado".

Asimismo, y con relación al proceso de amparo en particular, el artículo 38º del CPConst., establece que éste no procede

"en defensa de un derecho que carece de sustento constitucional directo o que no está referido a los aspectos constitucionalmente protegidos del mismo".

En estricto, pues, con los dispositivos citados, el legislador del CPConst. no ha incorporado al ordenamiento jurídico una nueva regla de procedencia para los procesos constitucionales de la libertad. Tan sólo ha precisado legislativamente determinados presupuestos procesales que son inherentes a su naturaleza. En efecto, en tanto procesos

constitucionales, el hábeas corpus, el amparo y el hábeas data, sólo pueden encontrarse habilitados para proteger derechos de origen constitucional y no así para defender derechos de origen legal.

Sin embargo, es preciso que este Tribunal analice, de un lado, el sustento constitucional directo del derecho invocado, y de otro, el contenido constitucionalmente protegido del derecho, como presupuestos procesales del proceso de amparo.

2.1 Los derechos de sustento constitucional directo

9. Existen determinados derechos de origen internacional, legal, consuetudinario, administrativo, contractual, etc., que carecen de fundamento constitucional directo, y que, consecuentemente, no sonsuceptibles de ser protegidos a través del proceso de amparo.

La noción de "sustento constitucional directo" a que hace referencia el artículo 38º del CPConst., no se reduce a una tutela normativa del texto constitucional formal. Alude, antes bien, a una protección de la Constitución en sentido material (*pro homine*), en el que se integra la Norma Fundamental con los tratados de derechos humanos, tanto a nivel positivo (artículo 55º de la Constitución), como a nivel interpretativo (Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución); y con las disposiciones legales que desarrollan directamente el contenido esencial de los derechos fundamentales que así lo requieran. Tales disposiciones conforman el denominado cánon de control constitucional o "bloque de constitucionalidad".

De ahí que el artículo 79º del CPConst., establezca que

"[p]ara apreciar la validez constitucional de las normas el Tribunal Constitucional considerará, además de las normas constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hayan dictado para determinar (...) el ejercicio de los derechos fundamentales".

10.Un derecho tiene sustento constitucional directo, cuando la Constitución ha reconocido, explícita o implícitamente, un marco de referencia que delimita nominalmente el bien jurídico susceptible de protección. Es decir, existe un baremo de delimitación de ese marco garantista, que transita desde la delimitación más abierta a la más precisa.

Correspondiendo un mayor o menor desarrollo legislativo, en función de la opción legislativa de desarrollar los derechos fundamentales establecidos por el constituyente.

2.2 Los derechos fundamentales de configuración legal

11. Las distinta eficacia de las disposiciones constitucionales, da lugar a que éstas puedan ser divididas entre "normas regla" y "normas principio". Mientras que las primeras se identifican con mandatos concretos de carácter autoaplicativo y son, consecuentemente, judicializables, las segundas constituyen mandatos de optimización, normas abiertas de eficacia diferida, que requieren de la intermediación de la fuente legal, para alcanzar plena concreción y ser susceptibles de judicialización.

En tal perspectiva, existen determinados derechos fundamentales cuyo contenido constitucional directamente protegido, requiere ser delimitado por la ley, sea porque así lo ha previsto la propia Carta Fundamental (vg. el artículo 27º de la Constitución en relación con el derecho a la estabilidad laboral. *Cfr.* STC 0976-2001-AA, Fundamento 11 y ss.) o en razón de su propia naturaleza (vg. los derechos sociales, económicos y culturales). En estos casos, nos encontramos ante las denominadas leyes de configuración de derechos fundamentales.

12. Los derechos fundamentales cuya configuración requiera de la asistencia de la ley no carecen de un contenido *per se* inmediatamente exigible a los poderes públicos, pues una

interpretación en ese sentido sería contraria al principio de fuerza normativa de la Constitución. Lo único que ello implica es que, en tales supuestos, la ley se convierte en un requisito *sine qua non* para la culminación de la delimitación concreta del contenido directamente atribuible al derecho fundamental.

Y es que si bien algunos derechos fundamentales pueden tener un carácter jurídico abierto, ello no significa que se traten de derechos "en blanco", es decir, expuestos a la discrecional regulación del legislador, pues el constituyente ha planteado un grado de certeza interpretativa en su reconocimiento constitucional directo.

Aquí se encuentra de por medio el principio de "libre configuración de la ley por el legislador", conforme al cual debe entenderse que es el legislador el llamado a definir la política social del Estado social y democrático de derecho. En tal sentido, éste goza de una amplia reserva legal como instrumento de la formación de la voluntad política en materia social. Sin embargo, dicha capacidad configuradora se encuentra limitada por el contenido esencial de los derechos fundamentales, de manera tal que la voluntad política expresada en la ley debe desenvolverse dentro de las fronteras jurídicas de los derechos, principios y valores constitucionales.

2.3 La distinta eficacia de los derechos fundamentales

13. De esta manera, la distinta eficacia que presentan los derechos fundamentales entre sí, no sólo reposa en cuestiones teóricas de carácter histórico, sino que estas diferencias revisten significativas repercusiones prácticas. En tal sentido, cabe distinguir los derechos de preceptividad inmediata o autoaplicativos, de aquellos otros denominados prestacionales, de preceptividad diferida, progresivos o programáticos (STC 0011-2002-AI, Fundamento 9).

A esta última categoría pertenecen los derechos fundamentales económicos, sociales y culturales (DESC) que, en tanto derechos subjetivos de los particulares y obligaciones mediatas del Estado, necesitan de un proceso de ejecución de políticas sociales para que el ciudadano pueda gozar de ellos o ejercitarlos de manera plena. Tal es el sentido de la Undécima Disposición Final y Transitoria (UDFT) de la Constitución, al establecer que "[l]as disposiciones de la Constitución que exijan nuevos y mayores gastos públicos se aplican progresivamente".

14. Si bien los DESC son derechos fundamentales, tienen la naturaleza propia de un derecho público subjetivo, antes que la de un derecho de aplicación directa. Lo cual no significa que sean "creación" del legislador. En tanto derechos fundamentales, son derechos de la persona reconocidos por el Estado y no otorgados por éste.

Sin embargo, su reconocimiento constitucional no es suficiente para dotarlos de eficacia plena, pues su vinculación jurídica sólo queda configurada a partir de su regulación legal, la que los convierte en judicialmente exigibles. Por ello, en la Constitución mantienen la condición de una declaración jurídica formal, mientras que la ley los convierte en un mandato jurídico aprobatorio de un derecho social.

15. Lo expuesto significa que en determinadas circunstancias los DESC no pueden ser objeto de una pretensión susceptible de estimación al interior del proceso de amparo (vg. la exigencia judicial al Estado de un puesto de trabajo o una prestación de vivienda). Ello, sin embargo, no puede ser considerado como una regla absoluta.

En efecto, tal como se ha precisado en otro momento, el principio de progresividad en el gasto a que hace alusión la UDFT de la Constitución,

"no puede ser entendido con carácter indeterminado y, de este modo, servir de alegato frecuente ante la inacción del Estado, pues para este Colegiado la progresividad del gasto no está exenta de observar el establecimiento de plazos razonables, ni de acciones concretas y constantes del Estado para la implementación de políticas públicas". (STC 2945-2003-AA, Fundamento 36).

En esa perspectiva, entre los deberes del Estado previstos en el artículo 44º de la Constitución, no sólo se encuentra el garantizar la plena vigencia de los derechos fundamentales, sino también

"promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación".

- 16. Por ello, si bien es cierto que la efectividad de los DESC requiere la actuación del Estado a través del establecimiento de servicios públicos, así como de la sociedad mediante la contribución de impuestos, ya que toda política social necesita de una ejecución presupuestal, también lo es que estos derivan en obligaciones concretas por cumplir, por lo que los Estados deben adoptar medidas constantes y eficaces para lograr progresivamente la plena efectividad de los mismos en igualdad de condiciones para la totalidad de la población.
- 17. Los DESC cumplen efectos positivos, vinculando al Estado y a los particulares en la promoción de las condiciones para su cabal eficacia. Asimismo, generan efectos negativos, al proscribir toda conducta gubernamental o particular que niegue u obstaculice su goce y ejercicio.

18. Debe recordarse que

"toda política pública nace de obligaciones objetivas concretas que tienen como finalidad primordial el resguardo de derechos tomando como base el respeto a la dignidad de la persona, y que en el caso de la ejecución presupuestal para fines sociales, esta no debe considerarse como un gasto sino como una inversión social.

Por esta razón, sostener que los derechos sociales se reducen a un vínculo de responsabilidad política entre el constituyente y el legislador, no solo es una ingenuidad en cuanto a la existencia de dicho vínculo, sino también una distorsión evidente en cuanto al sentido y coherencia que debe mantener la Constitución (Morón Diaz, Fabio. La dignidad y la solidaridad como principios rectores del diseño y aplicación de la legislación en materia de seguridad social. Anuario de Derecho Constitucional. CIEDLA. Buenos Aires 2000. Pág. 668). (...).

En consecuencia, la exigencia judicial de un derecho social dependerá de factores tales como la gravedad y razonabilidad del caso, su vinculación o afectación de otros derechos y la disponibilidad presupuestal del Estado, siempre y cuando puedan comprobarse acciones concretas de su parte para la ejecución de políticas sociales". (STC 2945-2003-AA, Fundamentos 18 y 33).

19. Así las cosas, en el Estado social y democrático de derecho, la *ratio fundamentalis* no puede ser privativa de los denominados derechos de defensa, es decir, de aquellos derechos cuya plena vigencia se encuentra, en principio, garantizada con una conducta estatal abstencionista, sino que es compartida también por los derechos de prestación que reclaman del Estado una intervención concreta, dinámica y eficiente, a efectos de asegurar las condiciones mínimas para una vida acorde con el principio-derecho de dignidad humana.

2.4 El contenido constitucionalmente protegido de los derechos fundamentales

20. Tal como refiere Manuel Medina Guerrero,

"en cuanto integrantes del contenido constitucionalmente protegido, cabría distinguir, de un lado, un contenido no esencial, esto es, claudicante ante los límites proporcionados que el

legislador establezca a fin de proteger otros derechos o bienes constitucionalmente garantizados, y, de otra parte, el contenido esencial, absolutamente intangible para el legislador; y, extramuros del contenido constitucionalmente protegido, un contenido adicional formado por aquellas facultades y derechos concretos que el legislador quiera crear impulsado por el mandato genérico de asegurar la plena eficacia de los derechos fundamentales" (La vinculación negativa del legislador a los derechos fundamentales. Madrid: McGraw-Hill, 1996, p. 41)

21. Así las cosas, todo ámbito contitucionalmente protegido de un derecho fundamental se reconduce en mayor o menor grado a su contenido esencial, pues todo límite al derecho fundamental sólo resulta válido en la medida de que el contenido esencial se mantenga incólume.

Este Tribunal Constitucional considera que la determinación del contenido esencial de los derechos fundamentales no puede efectuarse *a priori*, es decir, al margen de los principios, los valores y los demás derechos fundamentales que la Constitución reconoce. En efecto, en tanto 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.

En tal sentido, el contenido esencial de un derecho fundamental y los límites que sobre la base de éste resultan admisibles, forman una unidad (Häberle, Peter. *La libertad fundamental en el Estado Constitucional.* Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 1997, p. 117); por lo que, en la ponderación que resulte necesaria a efectos de determinar la validez de tales límites, cumplen una función vital los principios de interpretación constitucional de "unidad de la Constitución" y de "concordancia práctica", cuyo principal cometido es opmitimizar la fuerza normativo-axiológica de la Constitución en su conjunto.

22. Si bien es cierto que la exactitud de aquello que constituye o no el contenido protegido por parte de un derecho fundamental, y, más específicamente, el contenido esencial de dicho derecho, sólo puede ser determinado a la luz de cada caso concreto, no menos cierto es que existen determinadas premisas generales que pueden coadyuvar en su ubicación. Para ello, es preciso tener presente la estructura de todo derecho fundamental.

2.5 La estructura de los derechos fundamentales: las disposiciones, las normas y las posiciones de derecho fundamental

23. Tal como expresa Bernal Pulido, siguiendo la doctrina que Robert Alexy expone en su *Teoría de los derechos fundamentales*. (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997).

"todo derecho fundamental se estructura como un haz de posiciones y normas, vinculadas interpretativamente a una disposición de derecho fundamental" (Bernal Pulido, Carlos. *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, pág. 76).

De esta forma cabe distinguir entre las disposiciones de derecho fundamental, las normas de derecho fundamental y las posiciones de derecho fundamental.

24. Las disposiciones de derecho fundamental son los enunciados lingüísticos de la Constitución que reconocen los derechos fundamentales de la persona. Las normas de derecho fundamental son los sentidos interpretativos atribuibles a esas disposiciones. Mientras que las posiciones de derecho fundamental, son las exigencias concretas que al amparo de un determinado sentido interpretativo válidamente atribuible a una disposición

de derecho fundamental, se buscan hacer valer frente a una determinada persona o entidad.

25. Tal como refiere el mismo Bernal Pulido.

"Las posiciones de derecho fundamental son relaciones jurídicas que (...) presentan una estructura triádica, compuesta por un sujeto activo, un sujeto pasivo y un objeto. El objeto de las posiciones de derecho fundamental es siempre una conducta de acción o de omisión, prescrita por una norma que el sujeto pasivo debe desarrollar en favor del sujeto activo, y sobre cuya ejecución el sujeto activo tiene un derecho, susceptible de ser ejercido sobre el sujeto pasivo". (Op. cit. pág. 80. Un criterio similar, *Cfr.* Alexy, Robert. *La institucionalización de los derechos humanos en el Estado Constitucional* Democrático, D&L, Nro. 8, 2000, pág. 12 y ss.).

Por ello, cabe afirmar que las posiciones de derecho fundamental, son los derechos fundamentales *en sentido estricto*, pues son los concretos atributos que la persona humana ostenta al amparo de las normas (sentidos interpretativos) válidas derivadas directamente de las disposiciones contenidas en la Constitución que reconocen derechos.

- 26. Estas atributos que, como se ha dicho, vinculan a todas las personas y que, por tanto, pueden ser exigidas al sujeto pasivo, se presentan en una relación jurídica sustancial, susceptibles de ser proyectadas en una relación jurídica procesal en forma de pretensiones al interior de los procesos constitucionales *de la libertad* (sea el amparo, el hábeas corpus o el hábeas data).
- 27. Así las cosas, la estimación en un proceso constitucional de las pretensiones que pretendan hacerse valer en reclamo de la aplicación de una determinada disposición que reconozca un derecho fundamental, se encuentran condicionadas, cuando menos, a las siguientes exigencias:
- a) A que dicha pretensión sea válida, o, dicho de otro modo, a que sea consecuencia de un sentido interpretativo (norma) que sea válidamente atribuible a la disposición constitucional que reconoce un derecho.

Por ejemplo, no sería válida la pretensión que amparándose en el derecho constitucional a la libertad de expresión, reconocido en el inciso 4) del artículo 2º de la Constitución, pretenda que se reconozca como legítimo el insulto proferido contra una persona, pues se estaría vulnerando el contenido protegido por el derecho constitucional a la buena reputación, reconocido en el inciso 7º del mismo artículo de la Constitución.

En consecuencia, la demanda de amparo que so pretexto de ejercer el derecho a la libertad de expresión pretenda el reconocimiento de la validez de dicha pretensión, será declarada infundada, pues ella no forma parte del contenido constitucionalmente protegido por tal derecho; o, dicho de otro modo, se fundamenta en una norma inválida atribuida a la disposición contenida en el inciso 4) del artículo 2º constitucional.

b) A que en los casos de pretensiones válidas, éstas deriven directamente del contenido esencial de un derecho protegido por una disposición constitucional. En otras palabras, una demanda planteada en un proceso constitucional de la libertad, resultará procedente toda vez que la protección de la esfera subjetiva que se aduzca violada pertenezca al contenido esencial del derecho fundamental o tenga una relación directa con él. Y, contrario sensu, resultará improcedente cuando la titularidad subjetiva afectada tenga su origen en la ley o, en general, en disposiciones infraconstitucionales.

En efecto, dado que los procesos constitucionales de la libertad son la garantía jurisdiccional de protección de los derechos fundamentales, no pueden encontrarse

orientados a la defensa de los derechos creados por el legislador, sino sólo aquellos reconocidos por el Poder Constituyente en su creación; a saber, la Constitución.

En consecuencia, si bien el legislador es competente para crear derechos subjetivos a través de la ley, empero, la protección jurisdiccional de éstos debe verificarse en los procesos ordinarios. Mientras que, por imperio del artículo 200º de la Constitución y del artículo 38º del CPConst., a los procesos constitucionales *de la libertad* es privativa la protección de los derechos de sustento constitucional directo.

Lo expuesto no podría ser interpretado en el sentido de que los derechos fundamentales de configuración legal, carezcan de protección a través del amparo constitucional, pues resulta claro, en virtud de lo expuesto en el Fundamento 11 y ss. *supra*, que las posiciones subjetivas previstas en la ley que concretizan el contenido esencial de los derechos fundamentales, o los ámbitos a él directamente vinculados, no tienen sustento directo en la fuente legal, sino, justamente, en la disposición constitucional que reconoce el respectivo derecho fundamental.

Sin embargo, es preciso tener presente que *prima facie* las posiciones jurídicas que se deriven válidamente de la ley y no directamente del contenido esencial de un derecho fundamental, no son susceptibles de ser estimadas en el proceso de amparo constitucional, pues ello implicaría pretender otorgar protección mediante los procesos constitucionales a derechos que carecen de un sustento constitucional directo, lo que conllevaría su desnaturalización.

Y si bien la distinción concreta entre aquello regulado por la ley que forma parte de la delimitación del contenido directamente protegido por un derecho fundamental y aquello que carece de relevancia constitucional directa no es una tarea sencilla, los criterios de interpretación que sirvan a tal cometido deberán encontrarse inspirados, en última instancia, en el principio-derecho de dignidad humana, pues, como ha señalado Ingo Von Münch, si bien resulta sumamente difícil determinar de modo satisfactorio qué es la dignidad humana,

"manifiestamente sí es posible fijar cuándo se la está vulnerando" (Von Münch, Ingo. *La dignidad del hombre en el derecho constitucional.* En:

Revista Española de Derecho Constitucional. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. Año 2, Nro. 5, mayo – agosto, 1982, pág. 21).

3. La garantía institucional de la seguridad social

28. El artículo 10º de la Constitución 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".

Por su parte, el artículo 11º constitucional, estipula la obligación del Estado de garantizar y supervisar eficazmente el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas.

29. Tal como ha establecido el Tribunal Constitucional en el Fundamento 54 de la STC 0050-2004-Al / 0051-2004-Al / 0004-2005-Al / 0007-2005-Al / 0009-2005-Al (acumulados) "La seguridad social es la garantía institucional que expresa por excelencia la función social del Estado. Se concreta en un complejo normativo estructurado -por imperio del artículo 10 de la Constitución- al amparo de la 'doctrina de la contingencia' y la calidad de vida; por ello, requiere de la presencia de un supuesto fáctico al que acompaña una presunción de estado de necesidad (cese en el empleo, viudez, orfandad, invalidez, entre otras) que condiciona el otorgamiento de una prestación pecuniaria y/o asistencial, regida

por los principios de progresividad, universalidad y solidaridad, y fundada en la exigencia no sólo del mantenimiento, sino en 'la elevación de la calidad de vida'".

La seguridad social

"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. Es de reconocerse el fuerte contenido axiológico de la seguridad social, cuyo principio de solidaridad genera que los aportes de los trabajadores activos sirvan de sustento a los retirados mediante los cobros mensuales de las pensiones" (STC 0011-2002-AI, Fundamento 14).

30. Su condición de sistema institucionalizado imprescindible para la defensa y desarrollo de diversos principios y derechos fundamentales, permite reconocer a la seguridad social como una garantía institucional.

El Tribunal Constitucional español, en criterio *mutatis mutandis* aplicable al contexto constitucional peruano, ha señalado que la seguridad social es una garantía institucional "cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales estableciendo un núcleo o reducto indisponible por el legislador (...), de tal suerte que ha de ser preservado en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar" (STC 37/1994, Fundamento 3).

4. El derecho fundamental a la pensión

- 31. Tal como se ha precisado, los derechos fundamentales reconocidos por la Norma Fundamental, no se agotan en aquellos enumerados en su artículo 2º, pues además de los derechos implícitos, dicha condición es atribuible a otros derechos reconocidos en la propia Constitución. Tal es el caso de los derechos a prestaciones de salud y a la pensión, contemplados en el artículo 11º, y que deben ser otorgados en el marco del sistema de seguridad social, reconocido en el artículo 10º.
- 32. El Tribunal Constitucional ha referido que el derecho fundamental a la pensión "tiene la naturaleza de derecho social -de contenido económico-. Surgido históricamente en el tránsito del Estado liberal al Estado social de Derecho, impone a los poderes públicos la obligación de proporcionar las prestaciones adecuadas a las personas en función a criterios y requisitos determinados legislativamente, para subvenir sus necesidades vitales y satisfacer los estándares de la 'procura existencial'. De esta forma se supera la visión tradicional que suponía distintos niveles de protección entre los derechos civiles, políticos, sociales y económicos, atendiendo al principio de indivisibilidad de los derechos fundamentales y a que cada uno formaba un complejo de obligaciones de respeto y protección -negativas- y de garantía y promoción -positivas- por parte del Estado." (STC 0050-2004-AI / 0051-2004-AI / 0004-2005-AI / 0007-2005-AI / 0009-2005-AI, acumulados, Fundamento 74)

"Este derecho es una concreción del derecho a la vida, en su sentido material, en atención al principio de indivisibilidad de los derechos fundamentales y al *telos* constitucional orientado a la protección de la dignidad de la persona humana, consagrado en el artículo 1 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

'(...) la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado'.

De esta forma, nuestro texto constitucional consagra la promoción de una digna calidad de vida entre sus ciudadanos como un auténtico deber jurídico, lo que comporta al mismo tiempo una definida opción en favor de un modelo cualitativo de Estado que encuentre en

la persona humana su presupuesto ontológico, de expreso rechazo a una forma de mero desarrollo social y económico cuantitativo.

Es de esta forma como el derecho fundamental a la pensión permite alcanzar el desarrollo de la dignidad de los pensionistas. De ello se deriva su carácter de derecho fundamental específico, que supera las posiciones liberales que no aceptan un concepto de igualdad como diferenciación, pero que tampoco supone privilegios medievales que tengan por objeto un trato diferenciado estático a determinado colectivo para conseguir y mantener la desigualdad.

En la definición del contenido de este derecho fundamental es factor gravitante el esfuerzo económico que el proceso pensionario exige de los poderes públicos y de la capacidad presupuestaria." (STC 0050-2004-AI / 0051-2004-AI / 0004-2005-AI / 0007-2005-AI / 0009-2005-AI, acumulados, Fundamento 76).

4.1 El derecho fundamental a la pensión como derecho fundamental de configuración legal

33. Tal como ha referido este Colegiado

"[e]l artículo 11 de la Constitución no tiene la naturaleza de una norma jurídica tradicional, pues se trata de una disposición de textura abierta que consagra un derecho fundamental; en esa medida hace referencia a un contenido esencial constitucionalmente protegido, el cual tiene como substrato el resto de bienes y valores constitucionales; pero, a su vez, alude a una serie de garantías que no conforman su contenido irreductible, pero que son constitucionalmente protegidas y sujetas a desarrollo legislativo -en función a determinados criterios y límites-, dada su naturaleza de derecho de configuración legal." (STC 0050-2004-Al / 0051-2004-Al / 0004-2005-Al / 0007-2005-Al / 0009-2005-Al, acumulados, Fundamento 73).

34. Referir que el derecho fundamental a la pensión es uno de configuración legal, alude a que la ley constituye fuente normativa vital para delimitar el contenido directamente protegido por dicho derecho fundamental y dotarle de plena eficacia.

En efecto, tal como ha establecido el Tribunal Constitucional,

"Si bien la expresión normativo-constitucional de un derecho le confiere el sentido de jurídicamente exigible y vinculante al poder político y a los particulares, no se puede soslayar que parte de la plena eficacia de determinados derechos constitucionales se encuentra sujeta al desarrollo que de estos pueda hacer el legislador, cuyo ámbito de determinación es amplio, sin que ello suponga la potestad de ejercer arbitrariamente sus competencias.

En tanto que la plena exigibilidad de los contenidos del derecho fundamental a la pensión resulta de su desarrollo legislativo, éste es un derecho fundamental de configuración legal, y por ello, dentro de los límites del conjunto de valores que la Constitución recoge, queda librada al legislador ordinario la regulación de los requisitos de acceso y goce de las prestaciones pensionarias.

Por otra parte, es preciso tener en cuenta que no todas las disposiciones de la legislación ordinaria que tienen por objeto precisar los beneficios o prestaciones relacionadas con materia previsional, dotan de contenido esencial al derecho fundamental a la pensión. Sólo cumplen dicha condición aquellas disposiciones legales que lo desarrollan de manera directa (tal como ocurre, por ejemplo, con las condiciones para obtener una pensión dentro de un determinado régimen). Por el contrario, las condiciones indirectas relativas al goce efectivo de determinadas prestaciones, como por ejemplo, asuntos relacionados al monto de la pensión (en la medida que no se comprometa el mínimo vital), topes, mecanismos de reajuste, entre otros, no podrían considerarse como componentes esenciales del derecho

fundamental referido, sino como contenidos no esenciales y, en su caso, adicionales, y, en tal medida, tampoco como disposiciones legales que lo configuran." (STC 0050-2004-AI / 0051-2004-AI / 0004-2005-AI / 0007-2005-AI / 0009-2005-AI, acumulados, Fundamento 120).

35. Así las cosas, cuando el inciso 20) del artículo 37º del CPConst. establece que el amparo procede en defensa del derecho a la pensión, ello no supone que todos los derechos subjetivos que se deduzcan de las disposiciones contenidas en el régimen legal relacionado al sistema previsional público o privado, habilitan un pronunciamiento sobre el fondo en un proceso de amparo, pues un razonamiento en ese sentido apuntaría a una virtual identidad entre derecho legal y derecho constitucional de configuración legal, lo que a todas luces resulta inaceptable.

4.2 Determinación del contenido esencial del derecho fundamental a la pensión

- 36. El análisis sistemático de la disposición constitucional que reconoce el derecho fundamental a la pensión (artículo 11º) con los principios y valores que lo informan, es el que permite determinar los componentes de su contenido esencial. Dichos principios y valores son el principio-derecho de dignidad y los valores de igualdad material y solidaridad.
- 37. En base a dicha premisa, sobre la base de los alcances del derecho fundamental a la pensión como derecho de configuración legal y de lo expuesto a propósito del contenido esencial y la estructura de los derechos fundamentales, este Colegiado procede a delimitar los lineamientos jurídicos que permitirán ubicar las pretensiones que, por pertenecer al contenido esencial dicho derecho fundamental o estar directamente relacionadas a él, merecen protección a través del proceso de amparo:
- a) En primer término, forman parte del contenido esencial directamente protegido por el derecho fundamental a la pensión, las disposiciones legales que establecen los requisitos del libre acceso al sistema de seguridad social consustanciales a la actividad laboral pública o privada, dependiente o independiente, y que permite dar inicio al período de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones. Por tal motivo, serán objeto de protección por vía del amparo los supuestos en los que habiendo el demandante cumplido dichos requisitos legales se le niegue el acceso al sistema de seguridad social.
- b) En segundo lugar, forma parte del contenido esencial directamente protegido por el derecho fundamental a la pensión, las disposiciones legales que establecen los requisitos para la obtención de un derecho a la pensión. Así, será objeto de protección en la vía de amparo los supuestos en los que, presentada la contingencia, se deniegue a una persona el reconocimiento de una pensión de jubilación o cesantía, a pesar de haber cumplido los requisitos legales para obtenerla (edad requerida y determinados años de aportación), o de una pensión de invalidez, presentados los supuestos previstos en la ley que determinan su procedencia.

Tal como ha tenido oportunidad de precisar la Corte Constitucional colombiana, en criterio que este Colegido comparte, el derecho a la pensión

"adquiere el carácter de fundamental cuando a su desconocimiento sigue la vulneración o la amenaza de derechos o principios de esa categoría y su protección resulta indispensable tratándose de la solicitud de pago oportuno de las pensiones reconocidas, ya que la pensión guarda una estrecha relación con el trabajo, principio fundante del Estado Social de Derecho, por derivar de una relación laboral y constituir una especie de salario diferido al que se accede previo el cumplimiento de las exigencias legales." (Cfr. Corte Constitucional colombiana. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-608 del 13 de noviembre de 1996. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

c) Por otra parte, dado que, como quedó dicho, el derecho fundamental a la pensión tiene una estrecha relación con el derecho a una vida acorde con el principio-derecho de dignidad, es decir, con la trascendencia vital propia de una dimensión sustancial de la vida, antes que una dimensión meramente existencial o formal, forman parte de su contenido esencial aquellas pretensiones mediante las cuales se busque preservar el derecho concreto a un `mínimo vital´, es decir,

"aquella porción de ingresos indispensable e insustituible para atender las necesidades básicas y permitir así una subsistencia digna de la persona y de su familia; sin un ingreso adecuado a ese mínimo no es posible asumir los gastos más elementales (...) en forma tal que su ausencia atenta en forma grave y directa contra la dignidad humana." (Cfr. Corte Constitucional colombiana. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-1001 del 9 de diciembre de 1999. M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

En tal sentido, en los supuestos en los que se pretenda ventilar en sede constitucional pretensiones relacionadas no con el reconocimiento de la pensión que debe conceder el sistema previsional público o privado, sino con su específico monto, ello sólo será procedente cuando se encuentre comprometido el derecho al mínimo vital.

Por ello, tomando como referente objetivo que el monto más alto de lo que en nuestro ordenamiento previsional es denominado "pensión mínima", asciende a S/. 415,00 (Disposición Transitoria de la Ley N.º 27617 e inciso 1 de la Cuarta Disposición Transitoria de la Ley N.º 28449), el Tribunal Constitucional considera que, *prima facie*, cualquier persona que sea titular de una prestación que sea igual o superior a dicho monto, deberá acudir a la vía judicial ordinaria a efectos de dilucidar en dicha sede los cuestionamientos existentes en relación a la suma específica de la prestación que le corresponde, a menos que, a pesar de percibir una pensión o renta superior, por las objetivas circunstancias del caso, resulte urgente su verificación a efectos de evitar consecuencias irreparables (vg. los supuestos acreditados de graves estados de salud).

- d) Asimismo, aún cuando, *prima facie*, las pensiones de viudez, orfandad y ascendientes, no forman parte del contenido esencial del derecho fundamental a la pensión, en la medida de que el acceso a las prestaciones pensionarias sí lo es, son susceptibles de protección a través del amparo los supuestos en los que se deniegue el otorgamiento de una pensión de sobrevivencia, a pesar de cumplir con los requisitos legales para obtenerla.
- e) En tanto el valor de igualdad material informa directamente el derecho fundamental a la pensión, las afectaciones al derecho a la igualdad como consecuencia del distinto tratamiento (en la ley o en la aplicación de la ley) que dicho sistema dispense a personas que se encuentran en situación idéntica o sustancialmente análoga, serán susceptibles de ser protegidos mediante el proceso de amparo, siempre que el término de comparación propuesto resulte válido.

En efecto, en tanto derecho fundamental *relacional*, el derecho a la igualdad se encontrará afectado ante la ausencia de bases razonables, proporcionales y objetivas que justifiquen el referido tratamiento disímil en el libre acceso a prestaciones pensionarias.

f) Adicionalmente, es preciso tener en cuenta que para que quepa un pronunciamiento de mérito en los procesos de amparo, la titularidad del derecho subjetivo concreto de que se trate debe encontrarse suficientemente acreditada. Y es que como se ha precisado, en el proceso de amparo

"no se dilucida la titularidad de un derecho, como sucede en otros, sino sólo se restablece su ejercicio. Ello supone, como es obvio, que quien solicita tutela en esta vía mínimamente tenga que acreditar la titularidad del derecho constitucional cuyo restablecimiento invoca, en tanto que este requisito constituye un presupuesto procesal, a lo que se suma la exigencia de tener que demostrar la existencia del acto [u omisión] cuestionado". (STC 0976-2001-AA, Fundamento 3).

g) Debido a que las disposiciones legales referidas al reajuste pensionario o a la estipulación de un concreto tope máximo a las pensiones, no se encuentran relacionadas a aspectos constitucionales directamente protegidos por el contenido esencial del derecho fundamental a la pensión, *prima facie*, las pretensiones relacionadas a dichos asuntos deben ser ventiladas en la vía judicial ordinaria.

Las pretensiones vinculadas a la nivelación como sistema de reajuste de las pensiones o a la aplicación de la teoría de los derechos adquiridos en materia pensionaria, no son susceptibles de protección a través del amparo constitucional, no sólo porque no forman parte del contenido protegido del derecho fundamental a la pensión, sino también, y fundamentalmente, porque han sido proscritas constitucionalmente, mediante la Primera Disposición Final y el artículo 103º de la Constitución, respectivamente.

5. Determinación de la procedencia de la pretensión en la presente causa

- 38. Analizados los componentes que por derivar directamente del contenido constitucionalmente protegido por el derecho fundamental a la pensión, merecen protección a través del proceso de amparo, corresponde analizar si la pretensión en el presente caso se encuentra referida a alguno de dichos ámbitos y si, en consecuencia, corresponde expedir un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.
- 39. En el presente caso el demandante pretende el reconocimiento de la pensión de jubilación adelantada por reducción de personal, que le fue denegada porque a juicio de la ONP no reunía el mínimo de aportaciones necesarias para obtener el derecho. En consecuencia, al recurrente le ha sido denegada la pensión, a pesar de que, según alega, cumple con los requisitos legales para obtenerla. Consecuentemente, la pretensión del recurrente ingresa dentro del supuesto previsto en el Fundamento 37.b, motivo por el cual este Colegiado procede a analizar el fondo de la cuestión controvertida.

6. Análisis del agravio constitucional alegado

- 40. El segundo párrafo del artículo 44º del Decreto Ley N.º 19990, el artículo 1º Decreto Ley N.º 25967 y el artículo 17º de la Ley N.º 24514, constituyen las disposiciones legales que configuran el derecho constitucionalmente protegido para acceder a la pensión reclamada. En ellos se establece que en los casos de reducción o despido total del personal, tienen derecho a pensión de jubilación los trabajadores afectados que: i) tengan cuando menos 55 o 50 años de edad, según sean hombres o mujeres; ii) acrediten por lo menos 20 años de aportaciones; y, iii) el empleador haya sido autorizado por el Ministerio de Trabajo para despedir a su personal luego de seguir el procedimiento previsto en la Ley N.º 24514, sustitutoria del Decreto Ley N.º 18471.
- 41. Este Tribunal ha precisado en reiteradas ejecutorias, que constituyen precedentes de observancia obligatoria, que para la calificación de las pensiones se debe tener en cuenta que:
- a) A tenor del artículo 57º del Decreto Supremo N.º 011-74-TR, Reglamento del Decreto Ley N.º 19990, los períodos de aportación no pierden su validez, excepto en los casos de caducidad de las aportaciones declaradas por resoluciones consentidas o ejecutoriadas con fecha anterior al 1 de mayo de 1973. En ese sentido, la Ley N.º 28407, vigente desde el 3 de diciembre de 2004, recogió este criterio y declaró expedito el derecho de cualquier aportante para solicitar la revisión de cualquier resolución que se hubiera expedido contraviniendo lo dispuesto en los artículos 56º y 57º del decreto supremo referido, Reglamento del Decreto Ley N.º 19990.

- b) En cuanto a las aportaciones de los asegurados obligatorios, los artículos 11° y 70° del Decreto Ley N.° 19990 establecen, respectivamente, que "Los empleadores (...) están obligados a retener las aportaciones de los trabajadores asegurados obligatorios (...)", y que "Para los asegurados obligatorios son períodos de aportación los meses, semanas o días en que presten, o hayan prestado servicios que generen la obligación de abonar las aportaciones a que se refieren los artículos 7º al 13º, aún cuando el empleador (...) no hubiese efectuado el pago de las aportaciones". Más aún, el artículo 13° de esta norma dispone que la emplazada se encuentra obligada a iniciar el procedimiento coactivo si el empleador no cumple con efectuar el abono de las aportaciones indicadas. A mayor abundamiento, el inciso d), artículo 7.° de la Resolución Suprema N.º 306-2001-EF, Reglamento de Organización y Funciones de la Oficina de Normalización Previsional (ONP), dispone que la emplazada debe "Efectuar la verificación, liquidación y fiscalización de derechos pensionarios que sean necesarias para garantizar su otorgamiento con arreglo a Ley".
- 42. En ese sentido, para acreditar la titularidad de derecho a la pensión y el cumplimiento de los requisitos legales que configuran el derecho, el demandante ha acompañado una serie de documentos, respecto de los cuales este Tribunal determina los siguiente:

42.1. Edad

1) Copia de su Documento Nacional de Identidad, con el cual se constata que nació el 16 de junio de 1945, y que, por tanto, cumplió la edad requerida para la pensión reclamada el 16 de junio de 2000.

42.2 Años de aportaciones

- 1) Copia de la Resolución N.º 0000041215-2002-ONP/DC/DL 19990 (Expediente N.º 01300311802) y del Cuadro de Resumen de Aportaciones, de donde se evidencia que en aplicación del artículo 95º del Decreto Supremo N.º 013-61-TR, Reglamento de la Ley N.º 13640, la ONP desconoció la validez de las aportaciones realizadas durante 1 año y 1 mes en los años 1964 y 1965, y decidió no continuar su labor inspectiva porque presumió que el demandante no acreditaría el mínimo de años de aportaciones requeridos.
- 2) Copia de dos Certificados de Trabajo expedidos por Motor Perú S.A. en el año 1992, en papel membretado y en formato del IPSS, y adicionalmente, otro Certificado de Trabajo otorgado en el año 1994 por Motor Perú S.A. en liquidación, en todos los cuales se certifica que el demandante trabajó en la empresa desde el 5 de marzo de 1973 hasta el 25 de mayo de 1992, es decir, por un periodo de 19 años, 2 meses y 20 días.

42.3 Autorización de la Autoridad de Trabajo y afectación por reducción de personal

- 1) Copia de la Resolución Sub-Directoral N.º 018-92-1SD-NEC y la Resolución Directoral N.º 046-92-DR-LIM, del 21 de febrero y 24 de marzo de 1992, respectivamente, en las que consta la autorización de la Autoridad de Trabajo para que Motor Perú S.A. reduzca personal al haber acreditado causal económica conforme a lo señalado en la Ley N.º 24514.
- 2) Copia del Acta de Extraproceso de fecha 3 de julio de 1992, suscrita ante el Director Regional de Trabajo de Lima, por los representantes de Motor Perú S.A. y el Sindicato de Trabajadores de la empresa, en la cual se transcribe la relación del personal afectado por la reducción de personal, entre los que se encuentra el demandante. Asimismo, el cronograma de pago de los beneficios sociales que se entregará conjuntamente con el certificado de trabajo, previa presentación de las cartas de renuncia de los trabajadores con fecha 25 de mayo de 1992.
- 43. En consecuencia, el Tribunal Constitucional considera que aun cuando en el proceso de amparo no se encuentra prevista una etapa probatoria, el demandante ha presentado suficiente medios probatorios que no requieren actuación (artículo 9º del CPConst.), que demuestran: i) que cumple con el requisito de edad exigido para obtener la pensión

solicitada; ii) que fue cesado en el empleo por causal de reducción de personal; y, iii) que teniendo en cuenta su tiempo de servicios en Motor Perú S.A. –corroborados previamente por la Autoridad de Trabajo– y las aportaciones realizadas durante el período cuya validez indebidamente no se reconoció, acredita por lo menos 20 años de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones.

En tal sentido, ha acreditado que reúne todos los requisitos legales exigidos para la percepción de la pensión de jubilación adelantada por reducción de personal reclamada, y consiguientemente, que se ha desconocido arbitrariamente el derecho constitucional a la pensión que le asiste, por lo que la demandada debe reconocer su derecho a la pensión de jubilación y disponer su percepción desde la fecha en que se verifica el agravio constitucional, es decir, en la fecha de la apertura del expediente N.º 01300311802 en el que consta la solicitud de la pensión denegada.

Adicionalmente, se debe ordenar a la ONP que efectúe el cálculo de los devengados correspondientes desde la fecha del agravio constitucional, así como el de los intereses legales generados de acuerdo a la tasa señalada en el artículo 1246.º del Código Civil, y proceda a su pago, en la forma y modo establecido por el artículo 2.º de la Ley N.º 28266.

7. Precedente vinculante

- 44. Es evidente que con relación al derecho fundamental a la pensión reconocido en el artículo 11º de la Constitución, en la jurisprudencia de este Tribunal ha existido un criterio de procedibilidad más flexible que aquel desarrollado en el Fundamento 37 *supra*. Ello, en su momento, se encontraba plenamente justificado en aras de proyectar desde la jurisprudencia de este Colegiado las pautas de interpretación que permitan convertir al sistema de seguridad social, y, concretamente, al derecho fundamental a la pensión, en uno plenamente identificado con los principios constitucionales que lo informan (dignidad, igualdad y solidaridad).
- 45. Las materias que son competencia de la jurisdicción constitucional no se desarrollan sobre un espectro rígido e inmutable. Por el contrario, la incuestionable ligazón existente entre realidad social y Constitución en los Estados sociales y democráticos de derecho, imponen un margen de razonable flexibilidad al momento de decidir las causas que merecen un pronunciamiento por parte de la jurisdicción constitucional, sobre todo en aquellas latitudes en las que ésta tiene reciente data. Sólo así es posible sentar por vía de la jurisprudencia las bases mínimas para una verdadera identidad constitucional en cada uno de los ámbitos del derecho, y sólo así es posible que este Tribunal mantenga incólumes sus funciones de valoración, ordenación y pacificación.
- 46. El Tribunal Constitucional considera que dicho cometido ha sido cubierto con la abundante jurisprudencia emitida en materia pensionaria, motivo por el cual considera pertinente, a partir de la presente sentencia, restringir los criterios de procedibibilidad en dicha materia sobre la base de pautas bastante más identificadas con la naturaleza de urgencia del proceso de amparo.
- 47. En tal sentido, este Tribunal advierte que los criterios jurídicos contenidos en el Fundamento 37 *supra* para determinar la procedencia de demandas de amparo en materia pensionaria, a partir de la determinación del contenido esencial del derecho fundamental a la pensión, reconocido en el artículo 11º de la Constitución, constituyen precedente vinculante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo VII del Título Preliminar del CPConst.
- 48. Por lo demás, dicho cambio de precedente se encuentra amparado por el principio de autonomía procesal que informa a las funciones de valoración, ordenación y pacificación

de este Tribunal, conforme al cual, dentro del marco normativo de las reglas procesales que le resultan aplicables, éste goza de un margen razonable de flexibilidad en su aplicación, de manera que toda formalidad resulta finalmente supeditada a la finalidad de los procesos constitucionales: la efectividad del principio de supremacía de la Constitución y la vigencia de los derechos fundamentales (artículo II del Título Preliminar del CPConst.).

El artículo III del Título preliminar del CPConst. establece la obligación del juez constitucional de

"adecuar la exigencia de las formalidades previstas en éste Código al logro de los fines de los procesos constitucionales",

por lo que goza de cierto grado de autonomía para establecer determinadas reglas procesales o interpretar las ya estipuladas, cuando se trate de efectivizar los fines de los procesos constitucionales.

En efecto, mediante su autonomía procesal el Tribunal Constitucional puede establecer reglas que tengan una pretensión de generalidad y que puedan aplicarse posteriormente a casos similares, siempre que estas reglas tengan como finalidad perfeccionar el proceso constitucional, y se encuentren limitadas por el principio de separación de poderes, la ya mencionada vigencia efectiva de los derechos fundamentales y los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

49. El precedente sentado es de vinculación inmediata, motivo por el cual a partir del día siguiente de la publicación de la presente sentencia en el diario oficial *El Peruano*, toda demanda de amparo que sea presentada o que se encuentre en trámite y cuya pretensión no verse sobre el contenido constitucional directamente protegido por el derecho fundamental a la pensión (Fundamento 37 *supra*), debe ser declarada improcedente.

§8. Vía jurisdiccional ordinaria para la dilucidación de asuntos previsionales que no versen sobre el contenido directamente protegido por el derecho fundamental a la pensión

- 50. No obstante, en atención a su función de ordenación, el Tribunal Constitucional no puede limitarse a precisar los criterios que procedibilidad del amparo constitucional en materia pensionaria, sino que, a su vez, debe determinar la vía judicial en las que deban ventilarse la pretensiones sobre dicha materia que por no gozar de protección constitucional directa, no son susceptibles de revisarse en sede constitucional. Asimismo, debe determinar las reglas necesarias para encausar las demandas de amparo en trámite cuya improcedencia debe ser declarada tras la publicación de la presente sentencia en el diario oficial *El Peruano*.
- 51. La vía idónea para dilucidar los asuntos pensionarios que no versen sobre el contenido directamente protegido por el derecho fundamental a la pensión, es el proceso contencioso administrativo. En efecto, en tanto que es la Administración Pública la encargada de efectuar el otorgamiento de las pensiones específicas una vez cumplidos los requisitos previstos en la ley, es el proceso contencioso administrativo la vía orientada a solicitar la nulidad de los actos administrativos que se consideren contrarios a los derechos subjetivos que a pesar de encontrarse relacionados con materia previsional, sin embargo, no derivan directamente del contenido constitucionalmente protegido por el derecho fundamental a la pensión. Así lo estipula el artículo 1º de la Ley N.º 27584.

"La acción contencioso administrativa prevista en el Artículo 148 de la Constitución Política tiene por finalidad el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados. (...)"

52. Por ende, en los supuestos en los que se pretenda la estimación en juicio de pretensiones que no se encuentren relacionadas con el contenido directamente protegido

por el derecho fundamental a la pensión, los justiciables deberán acudir el proceso contencioso administrativo a efectos de dilucidar el asunto controvertido.

En tal perspectiva, el artículo 3º de la Ley N.º 27584 establece, de conformidad con el principio de exlusividad, lo siguiente:

"las actuaciones de la administración pública sólo pueden ser impugnadas en el proceso contencioso administrativo, salvo en los casos en que se pueda recurrir a los procesos constitucionales",

es decir, salvo en los casos en los que la actuación (u omisión) de la Administración Pública genere la afectación del contenido directamente protegido por un derecho constitucional.

53. De conformidad con los artículos 8° y 9° de la Ley N.º 27584 es competente para conocer la demanda el Juez Especializado en lo Contencioso Administrativo (o el Juez Civil o Mixto en los lugares en que no exista Juez Especializado en lo Contencioso Administrativo), del lugar del domicilio del demandado o del lugar donde se produjo la actuación impugnable, a elección del demandante.

9. Reglas procesales aplicables a las demandas de amparo en trámite que sean declaradas improcedentes como consecuencia del precedente vinculante contenido en esta sentencia

54. Las demandas de amparo en trámite que, en aplicación de los criterios de procedibilidad previstos en el Fundamento 37 *supra*, sean declaradas improcedentes, deberán ser remitidas al juzgado de origen (Juez Civil encargado de merituar el proceso de amparo en primera instancia), quien deberá remitir el expediente judicial al Juez Especializado en lo Contencioso Administrativo (en los lugares en los que éstos existan) o deberá avocarse al conocimiento del proceso (en los lugares en los que no existan Jueces Especializados en lo Contencioso Administrativo).

Una vez que el Juez competente del proceso contencioso administrativo se avoque al conocimiento de la causa, deberá entenderse presentada y admitida la demanda contencioso administrativa, y, en aplicación del principio de suplencia previsto en el inciso 4) del artículo 2º de la Ley N.º 27584, se otorgará al demandante un plazo razonable a efectos de que adecúe su demanda conforme a las reglas previstas para la etapa postulatoria del proceso contencioso administrativo. Transcurrido dicho plazo sin que el demandante realice la respectiva adecuación, procederá el archivo del proceso.

Estas reglas son dictadas en virtud del principio de autonomía procesal del Tribunal Constitucional al que se ha hecho alusión en el Fundamento 48 *supra*.

55. Por otra parte, en aplicación del principio *pro actione* que impone al Juez intepretar los requisitos de admisibilidad de las demandas en el sentido que más favorezca el derecho de acceso a la jurisdicción, en los supuestos en los que en el expediente de amparo obre escrito en el que la Administración contradiga la pretensión del recurrente, el Juez del contencioso administrativo, no podrá exigir el agotamiento de la vía administrativa.

En efecto, dado que la finalidad de la interposición de los recursos administrativos de impugnación consiste en darle la oportunidad a la propia Administración de revisar su actuación o reevaluarla y, en su caso, disponer el cese de la vulneración del derecho, sería manifiestamente contrario al principio de razonablidad y al derecho fundamental de acceso a la jurisdicción, exigir el agotamiento de la vía adminitrativa en los casos en los que resulta evidente que la propia Administración se ha ratificado en la supuesta validez del acto considerado ilegal.

- 56. Por el contrario, los expedientes de amparo en los que no sea posible verificar si la Administración se ha o no ratificado en torno a la supuesta validez del acto considerado atentatorio de los derechos previsionales que no configuran el contenido directamente protegido por el derecho fundamental a la pensión, no serán remitidos al Juez del contencioso administrativo, pues dado que en estos supuestos es plenamente exigible el agotamiento de la vía administrativa prevista en el artículo 18º de la Ley N.º 27584, los recurrentes deberán agotarla para encontrarse habilitados a presentar la demanda contencioso administrativa.
- 57. En todo caso, es deber del Juez del contencioso administrativo, aplicar el principio de favorecimiento del proceso, previsto en el inciso 3) del artículo 2º de la Ley N.º 27584, conforme al cual:

"Principio de favorecimiento del proceso.- El Juez no podrá rechazar liminarmente la demanda en aquellos casos en los que por falta de precisión del marco legal exista incertidumbre respecto del agotamiento de la vía previa.

Asimismo, en caso de que el Juez tenga cualquier otra duda razonable sobre la procedencia o no de la demanda, deberá preferir darle trámite a la misma."

58. Por otra parte, dado que en los asuntos previsionales, es la Administración o, en su caso, la entidad en la que prestó servicios el ex trabajador, las que se encuentran en mayor capacidad de proveer al Juez de los medios probatorios que coadyuven a formar convicción en relación con el asunto controvertido, el hecho de que el recurrente no haya presentado los medios probatorios suficientes que permitan acreditar su pretensión, en principio, no puede considerarse como motivo suficiente para desestimar la demanda. En tales circunstancias, es obligación del Juez recabar de oficio los medios probatorios que juzque pertinentes; máxime si el artículo 22º de la Ley N.º 27584, establece que:

"Al admitir a trámite la demanda el Juez ordenará a la entidad administrativa que remita el expediente relacionado con la actuación impugnable.

Si la entidad no cumple con remitir el expediente administrativo el órgano jurisdiccional podrá prescindir del mismo o en su caso reiterar el pedido bajo apercibimiento de poner el hecho en conocimiento del Ministerio Público para el inicio del proceso penal correspondiente (...).

El incumplimiento de lo ordenado a la entidad administrativa no suspende la tramitación del proceso, debiendo el juez en este caso aplicar al momento de resolver lo dispuesto en el Artículo 282 del Código Procesal Civil."

Dicho artículo del Código Procesal Civil, establece:

"El Juez puede extraer conclusiones en contra de los intereses de las partes atendiendo a la conducta que éstas asumen en el proceso, particularmente cuando se manifiesta notoriamente en la falta de cooperación para lograr la finalidad de los medios probatorios, o con otras actitudes de obstrucción. Las conclusiones del Juez estarán debidamente fundamentadas."

Por su parte, el artículo 29º de la Ley N.º 27584, dispone:

"Cuando los medios probatorios ofrecidos por las partes sean insuficientes para formar convicción, el Juez en decisión motivada e inimpugnable, puede ordenar la actuación de los medios probatorios adicionales que considere convenientes."

10. Vulneración continuada y ausencia de plazos de prescripción en asuntos que versen sobre materia pensionaria

59. Todos los poderes públicos, incluida la Administración Pública, deberán tener presente, tal como lo ha precisado este Colegiado de manera uniforme y constante —en criterio que *mutatis mutandis* es aplicable a cualquier proceso judicial o procedimiento administrativo que prevea plazos de prescripción o caducidad— que las afectaciones en materia pensionaria tienen la calidad de una vulneración continuada, pues tienen lugar mes

a mes, motivo por el cual no existe posibilidad de rechazar reclamos, recursos o demandas que versen sobre materia previsional, argumentando el vencimiento de plazos prescriptorios o de caducidad.

En tal sentido, en los casos de demandas contencioso administrativas que versen sobre materia pensionaria, el Juez se encuentra en la obligación de considerar el inicio del cómputo de los plazos de caducidad previstos en el artículo 17º de la Ley N.º 27584, a partir del mes inmediatamente anterior a aquel en que es presentada la demanda, lo que equivale a decir, que, en ningún caso, podrá declararse la improcedencia de tales demandas por el supuesto cumplimiento del plazo de caducidad.

11. Jurisprudencia vinculante y exhortación

- 60. Es preciso enfatizar que los criterios uniformes y reiterados contenidos en las sentencias expedidas por el Tribunal Constitucional en materia pensionaria, mantienen sus efectos vinculantes. En consecuencia, a pesar de que determinadas pretensiones sobre la materia no puedan en el futuro ser ventiladas en sede constitucional, la judicatura ordinaria se encuentra vinculada por las sentencias en materia pensionaria expedidas por este Colegiado.
- 61. Finalmente, el Tribunal Constitucional exhorta al Poder Judicial a aumentar el número de Juzgados Especializados en lo Contencioso Administrativo en el Distrito Judicial de Lima y a crearlos en el resto de Distritos Judiciales de la República, a efectos de atender con diligencia y celeridad las pretensiones que correspondan ser dilucidadas por la jurisdicción ordinaria, como consecuencia de la expedición de la presente sentencia.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional con la autoridad que le confiere la Constitución y su Ley Orgánica,

HA RESUELTO

- 1. Declarar FUNDADA la demanda.
- Declarar la NULIDAD de la Resolución N.º 0000041215-2002-ONP/DC/DL 19990.
- 3. Ordena que la entidad demandada cumpla con reconocer la pensión de jubilación adelantada por reducción de personal que corresponde al demandante, y abone las pensiones devengadas, reintegros e intereses legales correspondientes, conforme a los Fundamentos 40 a 43 *supra*.
- 4. Declarar que los criterios de procedibilidad de las demandas de amparo que versen sobre materia pensionaria, previstos en el Fundamento 37 *supra*, constituyen precedente vinculante inmediato, de conformidad con el artículo VII del Título Preliminar del CPConst.; motivo por el cual, a partir del día siguiente de la publicación de la presente sentencia en el diario oficial *El Peruano*, toda demanda de amparo que sea presentada o que se encuentre en trámite y cuya pretensión no verse sobre el contenido constitucional directamente protegido por el derecho fundamental a la pensión, debe ser declarada improcedente.
- 5. Declarar que las reglas procesales de aplicación a las demandas de amparo que a la fecha de publicación de esta sentencia se encuentren en trámite, previstas en los Fundamentos 54 a 58 *supra*, resultan vinculantes tanto para los Jueces que conocen los procesos de amparo, como para los Jueces que resulten competentes para conocer las demandas contencioso administrativas.
- 6. Se **EXHORTA** al Poder Judicial, para que, de conformidad con el Fundamento 61 *supra*, aumente el número de Juzgados Especializados en lo Contencioso

Administrativo en el Distrito Judicial de Lima y los cree en el resto de Distritos Judiciales de la República.

Publíquese y notifíquese.

SS.

ALVA ORLANDINI
BARDELLI LARTIRIGOYEN
GONZALES OJEDA
GARCÍA TOMA
VERGARA GOTELLI
LANDA ARROYO

LEY Nº 23908

Fijan el monto mínimo de las pensiones de invalidez, jubilación, viudez y de las de orfandad y de ascendientes.

CONCORDANCIAS:

LEY Nº 24827 LEY Nº 25048

D.S. Nº 150-2008-EF (Establecen disposiciones relativas a la aplicación de la Ley Nº 23908, sobre monto mínimo de pensiones)

ELIAS MENDOZA HABERSPERGER Presidente del Congreso

POR CUANTO:

El Congreso ha dado la ley siguiente:

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL PERU

Ha dado la ley siguiente:

Artículo 1.- Fijase en una cantidad igual a tres sueldos mínimos vitales establecidos por la actividad industrial en la Provincia de Lima, el monto mínimo de las pensiones de invalidez y jubilación a cargo del Sistema Nacional de Pensiones.

Artículo 2.- Fíjese en cantidades iguales al 100% y al 50 % de aquella que resulte de la aplicación del artículo anterior, el monto mínimo de las pensiones de viudez y de las de orfandad y de ascendientes, otorgadas de conformidad con el Decreto Ley Nº 19990.

Artículo 3.- No se encuentran comprendidas en los alcances de las normas precedentes:

- a) Las pensiones que tengan una antigüedad menor de un año, computados a partir de la fecha en que se adquirió el derecho a las mismas, prestaciones que se reajustarán al vencimiento del término indicado; y,
- b) Las pensiones reducidas de invalidez y jubilación a que se refieren los artículos 28 y 42del Decreto Ley Nº 19990 así como las pensiones de sobrevivientes que pudieran haber originado sus beneficiarios, prestaciones que se reajustarán en proporción a los montos mínimos establecidos y al número de años de aportación acreditados por el pensionista a causante.
- **Artículo 4.-** El reajuste de las pensiones a que se contrae el artículo 79 del Decreto Ley Nº19990 y artículos 60 a 64 de su Reglamento se efectuará con prioridad trimestral teniéndose en cuenta las variaciones en el costo de vida que registra el índice de precios al consumidor correspondiente a la zona urbana de Lima.
- **Artículo 5.-** El Instituto Peruano de Seguridad Social, en su plazo máximo de 90 días calendarios, contados a partir de la promulgación de la presente ley, publicará el resultado de los estudios actuariales que han debido emitirse de conformidad con lo previsto en el artículo 19 del Decreto Ley Nº 19990, y artículo 15 del Reglamento del Decreto Ley Nº 22482 debiendo adoptar su Directorio bajo responsabilidad, las medidas que garanticen en su caso, el equilibrio financiero del Sistema Nacional de Pensiones y del Régimen de Prestaciones de Salud.

CONCORDANCIAS: D.S. Nº 077-84-PCM

Artículo 6.- El Instituto Peruano de Seguridad Social, dictará las disposiciones administrativas que garanticen el cumplimiento de la presente ley, que entrará en vigencia al día siguiente de su publicación.

POR TANTO:

Habiendo sido reconsiderado por el Congreso el proyecto de ley con excepción del artículo observado por el Señor Presidente de la República; y, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 193 de la Constitución, mando se comunique al Ministerio de Trabajo y Promoción Social, para su publicación y cumplimiento.

Casa del Congreso, en Lima, a los tres días del mes de Setiembre de mil novecientos ochenticuatro.

DECRETO LEY N° 25967

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA POR CUANTO:

El Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional; Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros;

Ha dado el Decreto Ley siguiente:

Artículo 1°.- Ningún asegurado de los distintos regímenes pensionarios que administra el Instituto Peruano de Seguridad Social, podrá obtener el goce de pensión de jubilación, si no acredita haber efectuado aportaciones por un periodo no menor de veinte años no completos, sin perjuicios de los otros requisitos establecidos en la Ley.

El monto de la pensión que se otorgue a los asegurados que acrediten haber aportado veinte años completos será equivalente al cincuenta por ciento (50%) de su remuneración de referencia.

Dicho monto se incrementará en cuatro por ciento (4%) de la remuneración de referencia, por cada año adicional completo de aportación, hasta alcanzar como limite el cien por ciento (100%) de la remuneración de referencia.

- **Artículo 2°.-** La remuneración de referencia a los efectos del Sistema Nacional de Pensiones, se calculará únicamente, de la siguiente manera:
- a. Para los asegurados que hubieran aportado durante treinta o más años completos, es igual el promedio mensual que resulte de dividir entre treintiséis, el total de las remuneraciones asegurables, percibidas por el asegurado en los últimos treintiséis meses consecutivos inmediatamente anteriores al último mes de aportación.
- b. Para los asegurados que hubieran aportado durante veinticinco años completos y menos de, es igual al promedio mensual que resulte de dividir entre cuarentiocho, el total de las remuneraciones asegurables, percibidas por el asegurado en los últimos cuarentiocho meses consecutivos inmediatamente anteriores al último mes de aportación.
- c. Para los asegurados que hubieran aportado durante veinte años completos y menos de veinticinco, es igual al promedio mensual que resulte de dividir entre sesenta, el total de remuneraciones asegurables, percibidas por el asegurado en los últimos sesenta meses consecutivos inmediatamente anteriores al último mes de aportación.

Si cualquiera de los casos mencionados en los incisos precedentes, durante los meses especificados, no se hubiese aportado por falta de prestación de servicios, en razón de accidente, enfermedad, maternidad, licencia con goce de haber o para forzoso, se sustituirán dichos periodos por igual número de meses consecutivos inmediatamente anteriores aportados.

Artículo 3°.- La pensión máxima mensual que abonará el Instituto Peruano de Seguridad Social, por cualquiera de los regímenes pensionarios que administra, no podrá ser mayor

de SEISCIENTOS Y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 600.00). Esta pensión máxima mensual podrá ser modificada por Decreto Supremo, con voto aprobatorio del Consejo de Ministros, a propuesta del Consejo Directivo del Instituto Peruano de Seguridad Social.

Artículo 4°.- Los reajustes de las pensiones a cargo del Instituto Peruano de Seguridad Social se efectuaran por Decreto Supremo, con voto aprobatorio del Consejo de Ministros, a propuesta del Consejo Directivo del Instituto Peruano de Seguridad Social, teniendo en cuenta la disponibilidad de los recursos aportados por los asegurados activos y los años de aportación del pensionista.

Artículo 5°.- Interpretase las normas anteriores a la presente disposición sobre reajuste de pensiones, en el sentido que mientras han estado vigentes, y hasta la fecha de vigencia del presente Decreto Ley, tales reajustes se efectúan dentro de las posibilidades financieras del Instituto Peruano de Seguridad Social y en función de las aportaciones que real y efectivamente percibió. Asimismo, en todo cálculo que se efectué para determinar el cumplimiento de tales reajustes, deberá tomarse en consideración los incrementos otorgados por eses Instituto cualquiera fuera su forma o denominación.

Artículo 6°.- El Consejo Directivo del Instituto Peruano de Seguridad Social está facultado para aprobar los montos mínimos de aportación.

Artículo 7°.- Creáse la Oficina Nacional de Normalización Previsional, ONP, la que a partir del primero de enero de 1993 asumirá la función de administrar el Sistema Nacional de Pensiones a que se refiere el Decreto Ley N°19990, así como la administración de los pagos a los pensionistas de otros regímenes administrados por el Estado, los cuales deben ser señalados expresamente mediante Resoluciones Supremas refrendadas por el Ministro de Economía y Finanzas. La ONP debe conformarse exclusivamente con personal del IPSS que trabaje para el Sistema, del Ministerio de Economía y Finanzas y del Ministerio de Trabajo y Promoción Social y, será dirigida por un jefe designado mediante Resolución Suprema.

Artículo 8°.- Mediante Decreto Supremo se aprobará la transferencia que las entidades respectivas deben efectuar a la ONP, en cuento a personal, activos y sistemas necesarios para su funcionamiento.

Artículo 9°.- A partir del primero de enero de 1993 quedan derogados los artículos de la Ley N° 24786 que se refieren a la administración del Sistema Nacional de Pensiones. El IPSS debe formular un proyecto de Nueva Ley General en un plazo máximo de 120 días, contados a partir de la vigencia del presente Decreto Ley.

Artículo 10°.- No es procedente ninguna acción de amparo dirigida a impugnar, directa o indirectamente, los efectos de la aplicación del presente Decreto Ley.

Artículo 11°.- Deróganse o déjense en suspenso las disposiciones que se otorgan al presente Decreto Lev.

DISPOSICION TRANSITORIA

Única.- Las solicitudes en trámite a la fecha de vigencia del presente Decreto Ley, se ceñirán a las normas que este prescribe.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los siete días del mes de diciembre de mil novecientos noventidós.

ALBERTO FUJIMORI FUJIMORI

Presidente Constitucional de la República

OSCAR DE LA PUENTE RAYGADA

Presidente del consejo de Ministros y Ministro de Relaciones Exteriores

VICTOR MALCA VILLANUEVA

Ministro de Defensa

CARLOS BOLOÑA BEHR

Ministro de Economía y Finanzas

JUAN BRIONES DAVILA

Ministro del Interior

FERNANDO VEGA SANTA GADEA

Ministro de Justicia

ABSALON VASQUEZ VILLANUEVA

Ministro de Agricultura Encargado de la Cartera de Salud

JORGE CAMET DICKMANN

Ministro de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales.

DANIEL HOKAMA TOKASHIKI

Ministro de Energía y Minas

ALFREDO ROSS ANTEZANA

Ministro de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

AUGUSTO ANTONIOLI VASQUEZ

Ministro de Trabajo y Promoción Social.

JAIME SOBERO TAIRA

Ministro de Pesquería. A

ALBERTO VARILLAS MONTENEGRO

Ministro de Educación

MANUEL VARA OCHOA

Ministro de la Presidencia.

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO



TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL MÉTODO DE CASO JURÍDICO

"PROCEDENCIA DEL PROCESO DE CUMPLIMIENTO - STC Nº 0168-2005-PC - EL SANTA CASO MAXIMILIANO VILLANUEVA VALVERDE"

PARA OPTAR ELTÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO

AUTORES:

DIAZ VARGAS NESTOR JERRY RODRIGUEZ GONZALEZ KAROL RAFAEL

San Juan Bautista - Loreto – Maynas – Perú 2018

INTRODUCCIÓN

Análisis jurídico STC Nº 0168-2005-PC – CASO MAXIMILIANO VILLANUEVA VALVERDE – trata sobre el Proceso de Cumplimiento, la procedencia y sus Requisitos comunes para que sea exigible.

El 1 de octubre de 2003, el recurrente interpone acción de cumplimiento contra la ONP donde solicita se cumpla en determinar y ejecutar el pago de su pensión inicial conforme a la ley N° 23908, que establece una pensión mínima, no menor de tres remuneraciones mínimas vitales, así como que se ordene el reintegro de las pensiones devengadas y sus interés legales.

la ONP contesta la demanda y solicita se declare improcedente, añadiendo que dicha norma fue derogada.

En primera instancia el Primer Juzgado Civil de la Corte Superior del Santa, declaró fundada la demanda, estimando que el recurrente adquirió derechos reconocidos por la ley Nº 23908, que se encontraba vigente cuando este obtuvo la pensión.

La recurrida apelando la demanda, se declaró improcedente, argumentando que el recurrente no alcanzo el punto de contingencia antes del 19 de diciembre de 1992, fecha en que se derogó la ley Nº 23908.

El Tribunal Constitucional, RESUELVE: declarar INFUNDADA la acción de cumplimiento, declarando que los criterios de procedibilidad de las demandas de cumplimiento, previstos en los fundamentos 14, 15,16, supra, constituyan precedente vinculante inmediato en sentido que toda demanda de cumplimiento presentada o que se encuentre en trámite y que no cumpla con las condiciones referidas, deben ser deglaradas improcedentes.

Asímismo, este Tribunal declara que las reglas procesales de aplicación a las demandas de cumplimientos que a la fecha de publicación de ta sentencia se encuentren en trámite, serán las previstas en los fundamentos 53 a 58 y 60 del caso Manuel Anicama Hernández (Exp. Nº 1417-2005-AA/TC), de modo tendrán que ser vinculantes tanto para los jueces que conocen el proceso de cumplimiento, como para los para los que resulten competentes para conocer las demandas contencioso administrativas en la vía del proceso sumarisimo a que refiere el artículo 24°, inciso 2 de la ley N° 27584.

1. OBJETIVOS

OBJETIVOS GENERAL

Analizar la STC Nº 0168-2005-PC

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1.- Determinar que el proceso de Cumplimiento proceda contra cualquier autoridad o funcionario <u>renuente a acatar</u> una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley.
- Identificar los Requisitos mínimos de procedibilidad del proceso de cumplimiento.

2. VARIABLES.

VARIABLE INDEPENDIENTE

Proceso de Cumplimiento.

VARIABLE DEPENDIENTE

Requisitos Mínimos para el proceso de Cumplimiento.

3. INDICADORES DE LAS VARIABLES.

De la Variable Independiente:

Agotar la Vi a ordinaria mediante el proceso contencioso Administrativo.

De la Variable Dependiente:

De no contar con los requisitos mínimos las demandas de Cumplimiento, serán declaradas Improcedentes.

4. SUPUESTOS

- Es exigible el agotamiento la vía ordinaria o contencioso Administrativo, para poder recurrir al proceso de Cumplimiento.
- Es exigible demostrar que el Funcionario o Autoridad Publica, haya sido <u>renuente a acatar</u> una norma legal o acto administrativo.

METODOLOGÍA

1. METODOLOGÍA:

El presente trabajo de investigación se enmarca dentro del nivel de investigación DESCRIPTIVA - EXPLICATIVA.

2. MUESTRA:

La muestra de estudio estuvo constituida por el fallo de los Magistrado que integran el Tribunal Constitucional Peruano, recaída en la STC Nº 0168-2005-PC DEL SANTA - CASO MAXIMILIANO VILLANUEVA VALVERDE"

3. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS:

Las técnicas a utilizarse en el presente trabajo de investigación son las que a continuación se detallan:

- ANÁLISIS DE DOCUMENTOS, con esta técnica se obtendrá la información sobre la STC Nº 0168-2005-PC — CASO MAXIMILIANO VILLANUEVA VALVERDE.
- FICHAJE DE MATERIALES ESCRITOS, para obtener la información general del marco teórico.

4. PROCEDIMIENTO DE RECOLECCIÓN DE DATOS:

Para la recolección de datos se realizó las siguientes actividades:

- 1. Se tuvo que descargar vía web la Sentencia del Tribunal Constitucional.
- Luego se realizó el análisis de la STC № 0168-2005-PC CASO MAXIMILIANO
 VILLANUEVA VALVERDE.
- 3. Se procedió posteriormente a la elaboración de los resultados encontrados.
- La recolección estuvo a cargo de los autores del caso jurídico.
- 5. El procesamiento de la información se realizó mediante el uso de la constitución política del Perú (1993), Código Procesal Constitucional, Acción de Cumplimiento, Sentencias del Tribunal Constitucional, y la STC Nº 0168-2005-PC CASO MAXIMILIANO VILLANUEVA VALVERDE"
- 6. Durante toda la recolección de información se aplicaron los principios éticos y valores.

5. VALIDEZ Y CONFIABILIDAD DEL ESTUDIO:

Los instrumentos utilizados fueron sometidos a validez y confiabilidad, por tratarse de sentencias del Tribunal Constitucional y jurisprudencias, teniendo todas precedentes vinculantes, emitidas por el Tribunal Constitucional de nuestro país. Asimismo, se tiene que estos se encuentran exentos de mediciones por tratarse de una investigación de tipo descriptivo-explicativo con respecto a la STC Nº 0168- 2005-PC — CASO MAXIMILIANO VILLANUEVA VALVERDE.

6. PLAN DE ANÁLISIS, RIGOR Y ÉTICA:

En todo momento de la ejecución de nuestro trabajo de análisis, se aplicó los principios de la ética, así como los valores de respeto mutuo y orden, además se tuvo en cuenta la importancia que resulta obtener la mayor información y así tener las bases necesarias para la ejecución y culminación de nuestra Sentencia.

MARCO TEORICO

MARCO REFERENCIAL

ANTECEDENTES DE ESTUDIO.

- EXP. Nº 703-2002-AC/TC-LIMA. Caso Asociación Nacional de Obreros Municipales Pensionistas
- EXP. Nº 0198-2003AC/TC. Caso Briones Vigo
- EXP/N° 2616-2004-2002-AC/TC-AMAZONAS.
- EXP. Nº 0191-2003-AC/TC. Caso Asociación Nacional de Ex servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social.

EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL PROCESO DE CUMPLIMIENTO

CONSTITUCION POLITICA 1979: Había una regulación solo para los cuatro procesos constitucionales que venían de la Constitución de 1979.

- hábeas corpus y el amparo, regulado vía la ley 23506;
- El proceso de acción popular a través de la Ley Procesal de Acción Popular 24968; y
- La acción de inconstitucionalidad, regulada en la antigua Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales (ley 23385).

CONSTITUCION POLITICA 1993:

- Hábeas Data y Acción de Cumplimiento, por vez primera regulado en la ley 26301.
- Fue modificada parcialmente por la ley 26545. Y allí quedó hasta la posterior entrada en vigor del Código Procesal Constitucional.

- "writh of mandamus" Inicialmente fueron órdenes que empleaba el Rey para desplegar sus tropas, cobrar impuestos, nombrar funcionarios y realizar diversos actos públicos. En la actualidad, constituye un proceso judicial cuyo objeto es obtener un mandato del Juez por virtud del cual se ordena que las autoridades cumplan con sus obligaciones. A través del Writh of Mandamus se exige el cumplimiento de las obligaciones que imponen las leyes a los funcionarios.
- En la constitución de Brasil de 1998, se consagró el mandato de Injuncao, que se concede en defensa de derechos y liberta des fundamenta les afectados por la falta de norma reguladora, que convierte en inviable el ejercicio de los derechos fundamenta les y las prerrogativas inherentes a la nacionalidad, soberanía y ciudadanía.
- El antecedente latinoamericano más cercano de ésta institución se encuentra en la Constitución Colombiana de 1991, que en su artículo 87 señala, que la Acción de Cumplimiento procede para ser efectivos una ley o un acto administrativo.

PROCESO DE CUMPLIMIENTO

Según el código Procesal Constitucional.

<u>Artículo 66.- Objeto</u>.- Ante la renuencia del Funcionario o Autoridad de acatar una norma legal o acto administrativo.

<u>Artículo 67°.- Legitimación y representación.</u> Cualquier persona y en otros casos la Defensoría del Pueblo.

Artículo 68°.- Legitimación pasiva. Sera dirigida contra el Funcionario o autoridad renuente al que corresponde el cumplimiento de una norma legal o la ejecución del aoto administrativo.

Artículo 69°.- Requisito especial de la demanda. Que el demandante haya eclamado previamente mediante documento de fecha cierta, el cumplimiento del eber legal o administrativo y que se haya ratificado el incumplimiento.

Articulo 70°.- Causales de Improcedencia. Contra:

- Las resoluciones dictadas por el PJ, TC y JNE.
- El Congreso de la República para exigir la aprobación o la insistencia de una ley.
- Para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante los procesos de amparo, hábeas data y hábeas corpus.
- Cuando se interpone con la exclusiva finalidad de impugnar la validez de un acto administrativo.
- Cuando se demanda el ejercicio de potestades expresamente calificadas por la ley como discrecionales por parte de una autoridad o funcionario.
- En los supuestos en los que proceda interponer el proceso competencial.
- Éuando no se cumplió con el requisito especial de la demanda previsto por el artículo 69 del presente Código.
- Si la demanda se interpuso luego de vencido el plazo de sesenta días contados desde la fecha de recepción de la notificación notarial.

Artículo 71°.- Desistimiento de la pretensión. Se Admitirá únicamente cuando este se refiere a ectos administrativos de carácter particular.

Artículo 72°.- Contenido de la Sentencia fundada.

- La determinación de la obligación incumplida;
- La orden y la descripción precisa de la conducta a cumplir;
- El plazo perentorio para el cumplimiento de lo resuelto, que no podrá exceder de diez días:
- La orden a la autoridad o funcionario competente de iniciar la investigación del caso para efecto de determinar responsabilidades penales o disciplinarias, cuando la conducta del demandado así lo exija.

Artículo 73°.- Ejecución de la Sentencia. La sentencia firme que ordene el cumplimiento del deber omitido, será cumplida de conformidad con lo previsto en el artículo 22 del CPC.

Artículo 74°.- Normas Aplicables. Sera el mismo que el previsto en el CPC, para el proceso de amparo en lo que sea aplicable, donde que el Juez adaptara dicho procedimiento a las circunstancias del caso.

ANALISIS DE LA STC. 0168-2005-PC/TC

En resumen, El 5 de Abril del 2004, el Primer Juzgado Civil de la Corte Superior del Santa, declaró fundada la demanda dándole la razón al recurrente señalando que los derechos reconocidos por la Ley N.º 23908, se encontraba vigente cuando aquél obtuvo su pensión.

La recurrida, apelando tal decisión, se declaró improcedente la demanda, argumentando que el recurrente no alcanzó el punto de contingencia antes del 19 de diciembre de 1992, fecha en que se derogó la Ley N.º 23908.

- FUNDAMENTO 3. El Máximo intérprete de la Constitución peruana afirmando el carácter nómativo y, por tanto vinculante, de todo el texto constitucional, de manera que todo lo que se contiene en la Noma suprema, deberá ser exigible. Dijo así el referido Tribunal: "La Constitución es un ordenamiento que posee fuerza normativa y vinculante; por ende, la materia constitucional será toda la contenida en ella, y 'lo constitucional' derivará de su incorporación en la Constitución".
- FUNDAMENTO 4. El segundo paso es advertir que el proceso de cumplimiento viene recogido en la norma constitucional (artículo 200.6 CP), y que es el Código Procesal Constitucional (CPC) la norma que ha desarrollado legislativamente el precepto constitucional.

- FUNDAMENTO 5. Ha mencionado el Tribunal Constitucional que "para configurar el perfil exacto del proceso de cumplimiento, garantizando la autonomía de cada uno de los procesos constitucionales que protegen derechos constitucionales (amparo, hábeas corpus y hábeas data), debemos precisar, dentro del marco del artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, como es que mediante el proceso de cumplimiento se alcanzan los fines comunes a los procesos constitucionales".
- FUNDAMENTO 10. El tercer paso es afirmar que el proceso de cumplimiento alcanza los fines comunes de todo proceso constitucional defendiendo un derecho constitucional implícito y, al defenderlo, garantizar la supremacía constitucional. En efecto, para el Tribunal Constitucional el proceso de cumplimiento tiene una finalidad específica como manifestación de la doble finalidad general y común antes advertida, cuál es, la de proteger "el derecho constitucional de defender la eficacia de las normas legales y actos administrativos".

■ FUNDAMENTO 11. Con este derecho, mejor aún, con la protección constitucional de este derecho, "el Estado social y democrático de derecho que reconoce la Constitución (artículos 3.º y 43.º), el deber de los peruanos de respetar y cumplir la Constitución y el ordenamiento jurídico (artículo 38.º) y la jerarquía normativa de nuestro ordenamiento jurídico (artículo 51.º) serán reales, porque, en caso de la renuencia de las autoridades o funcionarios a acatar una norma legal o un acto administrativo, los ciudadanos tendrán un mecanismo de protección destinado a lograr su acatamiento y, por ende, su eficacia".

PUNDAMENTO 19. Se hace mención al caso Manuel Anicama Hernández (Exp. N.º 1417-2005-AA/TC), donde en tal expediente el Colegiado estableció que los criterios uniformes y reiterados contenidos en las sentencias expedidas por el Tribunal Constitucional en materia pensionaria, mantienen sus efectos vinculantes.

- Según el fundamento 60 del referido expediente nos quiere decir que los temas referidos a
 pensiones no puedan ser ventiladas en sede Constitucional y por el cual se debe recurrir
 a la vía ordinaria y vía Administrativa.
- Es por ello que para tales pretensiones sobre pensiones se tome en cuenta los fundamentos jurídicos 53 a 58 y 60 del caso Manuel Anicama Hernández (Exp. Nº 1417-2005-AA/TC), de modo que serán vinculantes tanto para los jueces que conocen los procesos de cumplimiento, como para los jueces que resulten competentes para conocer las demandas contencioso administrativas. Siendo entonces la vía ordinaria para la superación de la inactividad de la Administración Pública, el proceso contencioso administrativo.

Sobre la inaplicabilidad de la ley N° 23908, pues dicha ley solo debía aplicarse a aquellos asegurados que hubiesen alcanzado el punto de contingencia hasta el 18 de diciembre de 1992, día anterior a la vigencia del Decreto ley N° 25967, vigente desde el 19 de diciembre de 1992. En el presente caso, mediante Resolución N.º 0000050737-2002-ONP/DC/DL 19990, de fecha 20 de setiembre de 2002, que obra a fojas 2 de autos, se advierte que al demandante se le reconoció su pensión de jubilación a partir del 1 de diciembre de 1994(fundamento 22). Esto quiere decir con posterioridad, cuando el Decreto Ley N° 25967 se encontraba vigente y ya no la Ley N° 23908, por el cual ya no se verificaba su periodo de contingencia. En consecuencia, no le correspondia el beneficio de la pensión mínima establecido por la Ley N° 23908. Razón por la cual la demanda debía ser desestimada. Del mismo modo, habiéndose desestimado la pretensión principal, la subordinada corre la misma suerte, por lo que el pedido de pago de devengados e intereses debía también desestimarse.

Así es, que al ser declarada Infundada la Acción de Cumplimiento, El Tribunal según nuestro criterio busca perfeccionar este Proceso, por ello para la procedibilidad de las demandas de cumplimiento resaltan Requisitos mínimos comunes que desde ese momento serían los previstos en los fundamentos 14, 15 y 16, supra, los cuales constituirían precedente vinculante inmediato que se deben tomar en cuenta con posterioridad a este Sentencia y de esta manera las Demandas de Cumplimiento no puedan ser declaradas improcedentes.

REQUISITOS MÍNIMOS COMUNES PARA ACCEDER AL PROCESO DE CUMPLIMIENTO

Ser un mandato vigente.

- b. Ser un mandato cierto y claro, es decir, debe Inferirse indubitablemente de la norma legal o del acto administrativo. Ej. (Exp. № 01858-2008-PC/TC) artículo 3 de la Ley № 27803.
- No estar sujeto a controversia compleja ni a Interpretaciones dispares. Ej. Expediente Nº 02864-2004-AC/TC
 Caso Inrena conam.
- d. Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento. Ej. Exp. Nº 01234-2008-PC/TC Ley General de la Persona con Discapsicidad (Ley Nº 27050).
- e. Ser incondicional. Excepcionalmente, podrá tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria. Ej. Exp. Nº 05735-2006-PC/TC - Ley del Profesorado para conceder licencia sindical con goce de remuneraciones.

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.
- g. Permitir individualizar al beneficiario.

RESULTADOS

- En esta sentencia, conforme a la Constitución, el Tribunal Constitucional reconoció la configuración del derecho constitucional a asegurar y exigir la eficacia de las normas legales y de los actos administrativos.
- En ellos los derechos del demandante son prácticamente incuestionables, de modo que comprobada la renuencia y el incumplimiento de la norma legal o el acto administrativo conforme a las pautas descritas, de ineludible cumplimiento, corresponderá amparar la demanda (fundamentos 14, 15 y 16).

DECLARAR INFUNDADA LA ACCION DE CUMPLIMIENTO y, en Declarar que los criterios de procedibilidad de las demandas de cumplimiento, previstos en los fundamentos 14, 15 Y 16, supra, constituyen precedente vinculante inmediato, de conformidad con el artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional; motivo por el cual, a partir del día siguiente de la publicación de la presente sentencia en el diario oficial El Peruano, toda demanda de cumplimiento que sea presentada o que se encuentre en trámite y que no cumpla con las condiciones mín imas deberá ser declarada improcedente.

DISCUSIÓN

Muchos artículos y lo que si se discute es que el proceso de cumplimiento no es un proceso constitucional, sino más bien un proceso constitucionalizado, que no es lo mismo.

Otra controversia en este proceso se deriva esencialmente de la inactividad, omisión o renuncia a no cumplir con los mandatos establecidos en una ley o en un acto administrativo, entonces puede decirse, sin temor a equivocarse, que se trata de un proceso destinado a controlar la ilegalidad por omisión de la Administración Pública.

Cuando las autoridades y funcionarios se muestran renuentes a acatar una norma legal o un acto administrativo, el ciudadano tiene a su alcance dos vías para exigir su cumplimiento: una acción constitucional y un proceso contencioso administrativo. Entonces, surge la pregunta en qué situaciones recurrir a una o a otra.

CONCLUSIONES

- Hoy en día la tendencia es pues, promover los procesos constitucionales de cumplimento.
- Por otro lado están los abogados que durante el transcurso de toda su vida profesional solo promueven el proceso contencioso administrativo, aun cuando tienen expedito el camino de la acción de cumplimento, pero paradójicamente no lo hacen, debido a falta de conocimientos entre otros factores. En ambos casos tal falta de conocimientos sobre la materia es perjudicial y afecta principalmente al litigante.
- Nada se puede objetar a la voluntad del Alto Tribunal de la Constitución peruana de ordenar y definir lo que se ha de tramitar o no dentro del proceso de cumplimiento.

RECOMENDACIONES

- En primer lugar cabe mencionar a los abogados que ejercen la profesión que el proceso de cumplimiento es una defensa procesal de la Constitución Política del Estado, la cual tiene como mecanismo destinado al emplazamiento de autoridades o funcionarios con el objeto de lograr el cumplimiento de los mandatos contenidos en una norma legal o acto administrativo firme.
- Los conocedores del derecho deben saber que la acción de cumplimiento, constituye un importante avance en el fortalecimiento del Estado democrático, desde que con ella se pretende dotar a los ciudadanos de un instrumento procesal sumarísimo, ágil y expeditivo.

GRACIAS