



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## Pleno. Sentencia 538/2020

EXP. N.º 02519-2018-PC/TC

TACNA

SEGUNDO BALTAZAR CAMPOS IDROGO

Con fecha 4 de junio de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera, por mayoría, ha emitido la siguiente sentencia, que declara **INFUNDADA** la demanda de cumplimiento.

Asimismo, los magistrados Miranda Canales, Blume Fortini y Sardón de Taboada formularon unos votos singulares.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que los votos mencionados se adjuntan a la sentencia y que los señores magistrados proceden a firmar digitalmente la presente en señal de conformidad.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ  
FERRERO COSTA  
MIRANDA CANALES  
BLUME FORTINI  
RAMOS NÚÑEZ  
SARDÓN DE TABOADA  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

**Flavio Reátegui Apaza**  
**Secretario Relator**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02519-2018-PC/TC  
TACNA  
SEGUNDO BALTAZAR CAMPOS IDROGO

## **SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

En Lima, a los 4 días del mes de junio de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ferrero Costa, Miranda Canales, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento de los magistrados Ledesma Narváez y Blume Fortini conforme al artículo 30-A del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional. Asimismo, se agregan los votos singulares de los magistrados Miranda Canales, Blume Fortini y Sardón de Taboada.

### **ASUNTO**

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Segundo Baltazar Campos Idrogo contra la resolución de fojas 80, de fecha 14 de mayo de 2018, expedida por la Primera Sala Superior Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Tacna que declaró improcedente la demanda.

### **ANTECEDENTES**

#### **Demanda**

Con fecha 25 de julio de 2017, don Segundo Baltazar Campos Idrogo interpuso demanda de acción de cumplimiento contra la Dirección General de Salud de Tacna, solicitando que cumpla con acatar lo dispuesto en la Resolución Directoral 859-2015-OAJ-DR-DRS.T/GOB.REG.TACNA y, en ese sentido, proceda a emitir un nuevo acto resolutivo aplicando la tasa de interés legal efectiva para la liquidación correspondiente, en función del periodo y a la fecha de pago total de los devengados reconocidos del artículo 2 del Decreto de Urgencia 037-94, que comprende desde el 1 de julio de 1994 hasta el día del pago total de sus devengados y, consecuentemente, proceda al pago del reintegro de la diferencia resultante calculado mes a mes.

#### **Contestación de la demanda**

La Dirección Regional de Salud de Tacna contestó la demanda y solicitó que se declare infundada. Alega que la resolución directoral adolece de nulidad, pues se emitió contraviniendo la sentencia de vista con calidad de cosa juzgada, de fecha 29 de setiembre de 2014, emitida por la Sala Laboral Permanente de la Corte Superior de Justicia de Tacna; por tal motivo, mediante oficio de fecha 24 de julio de 2017, la Oficina de Recursos Humanos de la entidad emplazada solicitó a la Gerencia Regional de Tacna la declaración de nulidad del acto administrativo.

En consecuencia, la demandada señala que la resolución directoral no es un mandato vigente, debido a que lo resuelto en el acto administrativo es legalmente nulo; no es un mandato cierto o claro y está sujeto a controversia compleja.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02519-2018-PC/TC  
TACNA  
SEGUNDO BALTAZAR CAMPOS IDROGO

### **Resolución de primera instancia o grado**

El Primer Juzgado, Sede Central de la Corte Superior de Justicia de Tacna, con fecha 14 de febrero de 2018, declaró improcedente la demanda por considerar que, al existir un pedido de nulidad, el cual se encuentra en trámite, el mandato administrativo no ostenta la calidad de ser un acto administrativo firme.

### **Resolución de segunda instancia o grado**

Con fecha 14 de mayo de 2018, la Primera Sala Superior Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Tacna confirmó la apelada y declaró improcedente la demanda por considerar que el acto administrativo se encuentra sujeto a controversia compleja y no permite reconocer un derecho incuestionable, por lo que corresponde que sea resuelta en un proceso más lato.

## **FUNDAMENTOS**

### **Cuestión procesal previa**

1. De acuerdo con el artículo 69 del Código Procesal Constitucional, la procedencia del proceso de cumplimiento se encuentra supeditada a que el demandante previamente haya reclamado, mediante documento de fecha cierta, el respeto de su derecho y que el demandado se haya ratificado en su incumplimiento o no lo haya contestado dentro del plazo establecido. Tal documento obra en autos, por lo que se tiene por satisfecho dicho presupuesto procesal.

### **Delimitación del asunto litigioso**

2. En líneas generales, el demandante solicita que, en virtud de su derecho al cumplimiento de las disposiciones legales y actos administrativos, la entidad emplazada ejecute el mandato contenido en la Resolución Directoral 859-2015-OAJ-DR-DRS.T/GOB.REG.TACNA y proceda a emitir un nuevo acto resolutivo, aplicando la tasa de interés legal efectiva para la liquidación correspondiente, en función del periodo y a la fecha de pago total de los devengados reconocidos del artículo 2 del Decreto de Urgencia 037-94, que comprende desde el 1 de julio de 1994 hasta el día del pago total de sus devengados y, por consiguiente, proceda al pago del reintegro de la diferencia resultante calculado mes a mes. En consecuencia, corresponde determinar si el mencionado acto administrativo cumple con los requisitos mínimos para que pueda ser exigible por vía del proceso de cumplimiento.

### **Análisis del caso concreto**

3. El proceso de cumplimiento es un mecanismo para ejercer el control de regularidad del sistema jurídico y coadyuva al cumplimiento de los fines de la Constitución Política. No obstante, su implementación está sujeta a que el mandato legal o



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02519-2018-PC/TC

TACNA

SEGUNDO BALTAZAR CAMPOS IDROGO

administrativo cumpla con las exigencias establecidas por el Tribunal Constitucional en el precedente contenido en la sentencia recaída en el Expediente 00168-2005-PC/TC, desarrollados en el fundamento 14 de dicho precedente:

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.

4. En el presente caso, se tiene que la Resolución Directoral 859-2015-OAJ-DR-DRS.T/GOB.REG.TACNA contiene un mandato vigente, pues no obra en autos acto administrativo ni mandato legal que revoque su eficacia; es cierto y claro, pues reconoce de manera precisa la obligación de pago de la entidad respecto del recurrente; no está sujeto a interpretaciones dispares, pues no obra en autos documento que acredite haber notificado al recurrente una interpretación diferente de la ejecución del acto administrativo; y, finalmente, permite individualizar al beneficiario, que es precisamente el accionante que recurre en este proceso de cumplimiento.
5. Las instancias judiciales han desestimado el acto administrativo materia de cumplimiento considerando que, al existir un pedido de nulidad, el acto administrativo no ostenta la condición de firme y se encuentra sujeto a controversia compleja. Este Colegiado no comparte la idea de las instancias judiciales en cuanto a la falta de firmeza de la resolución directoral, pues, conforme al artículo 202 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, la nulidad de un acto administrativo solo puede ser declarada por el jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida o vía el proceso contencioso-administrativo, siempre que la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02519-2018-PC/TC

TACNA

SEGUNDO BALTAZAR CAMPOS IDROGO

demanda se interponga dentro de los dos (2) años siguientes a contar desde la fecha en que prescribió la facultad para declarar la nulidad en sede administrativa. Por lo tanto, el pedido de nulidad *per se* no invalida el mandato administrativo.

6. No obstante, el pedido de nulidad sí constituye un cuestionamiento al derecho del reclamante, en el que se denuncia la validez del mandato administrativo, pues contraviene la estabilidad de la cosa juzgada positiva de la sentencia de vista de fecha 14 de mayo de 2018.
7. En ese sentido, corresponde invocar lo señalado en la Sentencia 00102-2007-PC/TC, en la que se desarrolla cuándo es que nos encontramos ante un mandato administrativo carente de virtualidad jurídica:

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

8. Adicionalmente, se tiene que en el presente caso existe una aparente superposición de la Resolución Directoral 859-2015-OAJ-DR-DRS.T/GOB.REG.TACNA con la sentencia de vista del 29 de setiembre de 2014 (folio 25), por lo que el mandato administrativo está sujeto a una controversia compleja y no corresponde que sea atendido en la vía constitucional. Por las consideraciones expuestas, corresponde desestimar la demanda.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02519-2018-PC/TC  
TACNA  
SEGUNDO BALTAZAR CAMPOS IDROGO

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

**HA RESUELTO**

Declarar **INFUNDADA** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**LEDESMA NARVÁEZ**

**FERRERO COSTA**

**RAMOS NÚÑEZ**

**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

**PONENTE FERRERO COSTA**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02519-2018-PC/TC  
TACNA  
SEGUNDO BALTAZAR CAMPOS IDROGO

## VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Con el debido respeto por la opinión vertida por el resto de mis colegas magistrados, emito el siguiente voto singular, el mismo que se sustenta en las siguientes consideraciones:

### Reclamación constitucional

1. La demanda tiene por objeto que se dé cumplimiento al acto administrativo contenido en la Resolución Directoral 859-2015-OAJ-DR/DRS.T/GOB.REG.TACNA, de fecha 12 de agosto de 2015, que declara fundado en parte el recurso de apelación deducido por el actor contra la Resolución Administrativa 024-2015-EARRHH-DEGDRRHH-DRS.T/GOB.REG.TACNA, y ordena la emisión de un nuevo acto resolutivo, en el que se aplique la tasa de interés legal efectiva para la liquidación correspondiente, en función del periodo y a la fecha de pago total de los devengados reconocidos del artículo 2 del Decreto de Urgencia 037-94, que comprende desde el 1 de julio de 1994 hasta el día del pago total de sus devengados y, por consiguiente, proceda al pago del reintegro de la diferencia resultante calculado mes a mes.

### Análisis de procedibilidad

2. Con el documento obrante a folios 8 se cumple con el requisito establecido en el artículo 69 del Código Procesal Constitucional.
3. Asimismo, este Tribunal ha precisado, en el fundamento 14 de la sentencia recaída en el Expediente 168-2005-PC/TC, que para que se cumpla el objetivo de todo proceso de cumplimiento, el mandato cuya eficacia se exige debe reunir los siguientes requisitos: a) ser un mandato vigente; b) ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitablemente de la norma legal; c) no estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares; d) ser de ineludible y obligatorio cumplimiento y e) ser incondicional. Excepcionalmente, podrá tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria. Adicionalmente, para el caso del cumplimiento de los actos administrativos, además de los requisitos mínimos comunes mencionados, en tales actos se deberá: f) reconocer un derecho incuestionable del reclamante y g) permitir individualizar al beneficiario.
4. En el presente caso, se verifica que mediante Resolución 7, de fecha 13 de junio de 2014 (f. 22), expedida por el Segundo Juzgado Especializado de Trabajo Permanente de Tacna, se declaró fundada en parte la demanda presentada por el actual recurrente contra la Dirección Regional de Salud de Tacna y otro, sobre nulidad de actos administrativos y pago de intereses; causa tramitada a través del proceso contencioso administrativo (Expediente 00121-2014-0-2301-JR-LA-02).

En dicha resolución, el juez de trabajo resuelve que los emplazados emitan nuevo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02519-2018-PC/TC  
TACNA  
SEGUNDO BALTAZAR CAMPOS IDROGO

acto administrativo reconociendo y otorgando a favor del actor el pago de los intereses laborales generados de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Ley 25920, a partir del 1 de julio de 1994 hasta el 15 de abril de 2011, fecha en la que se hizo efectivo el pago de los adeudos reconocidos por el otorgamiento de la bonificación dispuesta por el Decreto de Urgencia 037-94, conforme al mandato judicial recaído en el Expediente 00262-2006-0-2301-JR-CI-01. Asimismo, denegó conceder el pago de los intereses legales en base a lo señalado en el artículo 1242 y siguientes del Código Civil.

A su turno la Sala Laboral Permanente de Tacna confirma la citada resolución por consideraciones similares.

5. Conforme se desprende de la Resolución Administrativa 024-2015-EARRHH-DEGDRRHH-DRS.T/GOB.REG.TACNA (f. 31), esta se emite para dar cumplimiento a lo dispuesto por la jurisdicción ordinaria, señalando en el artículo primero de su parte resolutive “[r]econocer por [s]entencia [j]udicial, el pago de intereses legales laborales de los devengados del D.U.037-94, a favor de **SEGUNDO BALTAZAR CAMPOS IDROGO (...)**”. Sin embargo, dicha decisión fue cuestionada en vía administrativa, emitiéndose la Resolución Directoral 859-2015-OAJ-DR/DRS.T/GOB.REG.TACNA (f. 3), que declara fundado en parte dicho recurso, sosteniendo que:

“(…) el Decreto Ley 25920 regula el interés que corresponde pagar por adeudos de carácter laboral a favor de los trabajadores de la actividad privada; siendo su mandato distinto a lo que el órgano jurisdiccional ha ordenado, así se desprende de las normas que invoca el propio [d]creto (...) por tanto resulta aplicable al caso de autos, las reglas que se establecen en el [a]rt. 1246 y pertinentes del Código Civil vigente para la aplicación de la tasa de interés legal efectivo”.

6. De lo expuesto, aprecio una aparente contradicción entre lo resuelto por la vía administrativa con respecto a la jurisdicción ordinaria sobre el interés aplicable, situación reconocida por la propia entidad emplazada mediante Oficio 073-2017-EARRHH-DEGDRRHH-DRS.T/GOB.REG.TACNA (f. 20), en la que solicita la nulidad de oficio —entre otros— de la Resolución Directoral 859-2015-OAJ-DR/DRS.T/GOB.REG.TACNA, sosteniendo que:

“(…) en cumplimiento a mandatos judiciales, se han emitido [r]esoluciones [a]dministrativas reconociendo el pago de intereses laborales, generado de los devengados del Decreto de Urgencia 037-94, dichos cálculos se efectuaron de acuerdo a lo que establece el Decreto Ley 25920 y con la [t]asa de [i]nterés [l]egal [l]aboral determinada por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.

En atención a los [r]ecursos de [a]pelación en contra de las [r]esoluciones [a]dministrativas, se emitieron [r]esoluciones [d]irectoriales declarando fundado en parte los recursos de apelación, reformándolas y ordenando que se efectúe nuevo cálculo aplicando la tasa de interés legal efectiva, contradiciendo lo dispuesto por el mandato judicial”.

7. Por tanto, considero que el *mandamus* cuyo cumplimiento se pretende no es cierto y





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02519-2018-PC/TC  
TACNA  
SEGUNDO BALTAZAR CAMPOS IDROGO

tampoco es de obligatorio cumplimiento, en tanto no se encuentra establecido de manera incontrovertible, pues, existe duda sobre si es materialmente constitucional, debido a que existe una aparente contravención a lo dispuesto por las instancias judiciales en el proceso ordinario sobre la tasa de interés aplicable.

A mayor abundamiento, debo señalar que el hecho de controvertir la Resolución Administrativa 024-2015-EARRHH-DEGDRRHH-DRS.T/GOB.REG.TACNA, expedida en cumplimiento de lo dispuesto por mandato judicial, significa en la práctica disentir de lo resuelto por la jurisdicción sobre la tasa de interés a considerar, lo que debió discutir haciendo uso de los mecanismos procesales previstos por la ley que regula el proceso contencioso administrativo, o en su defecto, recurrir a la vía constitucional a través del amparo contra resoluciones judiciales de advertir algún vicio que afecte sus derechos constitucionales, y no pretender emplear el proceso constitucional de cumplimiento para conseguir en la práctica enervar lo ya resuelto en un proceso ordinario.

8. En atención a las razones expuestas, mi voto es porque se declare **IMPROCEDENTE** la demanda de cumplimiento, pues el *mandamus* cuyo cumplimiento se pretende no reúne los requisitos mínimos precisados en el precedente recaído en el Expediente 168-2005-PC/TC.

S.

MIRANDA CANALES



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 02519-2018-PC/TC  
TACNA  
SEGUNDO BALTAZAR CAMPOS IDROGO

**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI  
OPINANDO POR DECLARAR IMPROCEDENTE LA DEMANDA**

Me adhiero al voto singular del magistrado Miranda Canales, coincidiendo con los fundamentos que en el mismo se exponen, por lo que estimo que debe declararse IMPROCEDENTE la demanda de cumplimiento, pues la resolución administrativa invocada no cumple los requisitos exigidos por la sentencia emitida en el expediente 00168-2005-PC/TC, para disponer su cumplimiento, en tanto, judicialmente, se ha reconocido a favor del recurrente el pago de intereses laborales, de conformidad con el Decreto Ley 25920 (expediente 00121-2014-0-2301-JR-LA-02).

**S.**

**BLUME FORTINI**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02519-2018-PC/TC  
TACNA  
SEGUNDO BALTAZAR CAMPOS IDROGO

### **VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA**

Con el debido respeto de la opinión vertida por mis colegas magistrados, me adhiero a lo señalado por el magistrado Miranda Canales, puesto que también considero que debe declararse **IMPROCEDENTE** la demanda, por los argumentos contenidos en su voto singular, toda vez que el mandato cuyo cumplimiento se pretende no cumple los requisitos establecidos en el precedente Villanueva Valverde (Expediente 0168-2005-PC/TC).

**S.**

**SARDÓN DE TABOADA**