



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA LIBERTAD
MODULO BASICO DE JUSTICIA DE LA ESPERANZA
JUZGADO CIVIL PERMANENTE**

EXPEDIENTE : 01165-2022-0-1618-JR-CI-01
MATERIA : PROCESO DE CUMPLIMIENTO
JUEZ : FELIX ENRIQUE RAMIREZ SANCHEZ
ESPECIALISTA : EDWIN WILMER CRUZ ARANDA
DEMANDADO : MINIST.DE TRABAJO Y PROMOCION DEL EMPLEO
SEGURO SOCIAL DE SALUD - ESSALUD
DEMANDANTE : FLORES MENDOZA, CARMEN ROSA

SENTENCIA N° - 2023

El segundo párrafo del artículo 65° del NCP Const., no debe interpretarse de manera restrictiva, ni diferenciadora, ni mucho menos prohibitiva; por el contrario, debe ser vista como una norma aclaratoria, en cuanto pretende resaltar que solo será *objeto del proceso de cumplimiento aquellos actos administrativos firmes que contengan un reconocimiento de obligaciones [entre ellas los devengados] que sean claras y precisas o que puedan precisarse de una manera simple, y que no genera duda en su aplicación; por lo que, si la obligación contenida en dicho acto administrativo no cumple con dichos requisitos, y deviene en compleja, esta no puede ser ejecutada en la vía de proceso de cumplimiento, ya que requiere de un mayor análisis interpretativo y/o probanza, la cual es de competencia de la justicia ordinaria*

En cuanto al artículo 66 del NCP Const., ésta no es una norma inconstitucional, en la medida que **no existe una contradicción “sustancial”** entre dicha norma y el precedente Maximiliano Villanueva (STC168-2005- PC/TC) considerada una norma adscrita a la Constitución; más bien el citado artículo 66, aclara al precedente mismo, en razón que permite la ejecución de normas legales o actos administrativos firmes vía proceso de cumplimiento que contienen mandatos cuya claridad y precisión puede deducirse aplicando una **mínima actividad interpretativa** por parte del juzgador o juzgadora usando los métodos de interpretación clásico, o aplicando principios administrativo o cuando ya existan contenidos aclarados vía precedentes vinculantes de los órganos administrativo o del Tribunal Constitucional o de la misma Corte Suprema; por lo que si el contenido de la ley o acto administrativo no es claro y preciso y es a la vez complejo determinar el mandato que lo contiene, debe ser desestimada

RESOLUCIÓN NÚMERO TRES

La Esperanza, tres de marzo
Del año dos mil veintitrés.-

I.- ASUNTO:

Determinar la fundabilidad o no de la pretensión interpuestas por doña Carmen Rosa Flores Mendoza, quién solicita el cumplimiento del acto administrativo contenido en la Resolución N.º 2758-2012-SERVIR/TSC-PRIMERA SALA, de fecha 10de abril del 2012, emitida por la Primera Sala Civil de Servir, que dispone que la Red Asistencial del Seguro Social de Salud- Sede La Libertad (Essalud) cumpla con efectuar el pago íntegro a la accionante de los devengados por concepto de los incrementos remunerativos otorgados por los Decretos Supremos No. 103-88-EF, 220-88-EF, 005-89-EF, 007-89-EF, 008-89-EF, 021-89-EF, 044-89-EF, 062-89-EF, 131-89-EF, 132-89-EF, 296-89-EF, 028-89-PC,-008-90-EF, 041-90-EF, 069-90-EF, 179-90-EF, 051-91-EF, 276-91-EF y, Decreto Ley No. 25697, más el pago de los intereses legales.



II.- ANTECEDENTES

2.1. ESCRITO POSTULATORIO DE DEMANDA

Con fecha 30 de marzo 2022, doña *Carmen Rosa Flores Mendoza* interpone demanda constitucional de cumplimiento contra la **Gerencia de la Red Asistencial de Essalud de la Libertad y el Procurador Público de los Asuntos Judiciales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo**, solicitando que la entidad demandada cumpla con ejecutar el acto administrativo contenido en la **Resolución N.º 2758-2012-SERVIR/TSC-PRIMERA SALA**, de fecha 10 de abril del 2012, la cual dispuso que dicha entidad efectuó el pago íntegro a la accionante de los devengados productos de los incrementos remunerativos otorgados por los Decretos Supremos No. 103-88-EF, 220-88-EF, 005-89-EF, 007-89-EF, 008-89-EF, 021-89-EF, 044-89-EF, 062-89-EF, 131-89-EF, 132-89-EF, 296-89-EF, 028-89-PC,-008-90-EF, 041-90-EF, 069-90-EF, 179-90-EF, 051-91-EF, 276-91-EF y, Decreto Ley No. 25697; requiriendo para ello, que el órgano jurisdicción disponga dicha liquidación a través de perito judiciales nombrado por el órgano jurisdiccional [folios 71 al 76].

El recurrente fundamenta su pretensión constitucional alegando los siguientes hechos:

- (i) Que mediante el acto administrativo contenido **Resolución N.º 2758-2012-SERVIR/TSC-PRIMERA SALA**, de fecha 10 de abril del 2012, Essalud resolvió declarar fundada el recurso de apelación interpuesto por la hoy recurrente y otras personas, contra la Carta No 4393-G.RALL.ESALUD-2011, que denegó el pago de los incrementos remunerativos exigidos, por lo que al revocar la misma, dispuso que se cancele los mismos; y consecuentemente ordenó a Essalud – Sede La Libertad efectuó el pago íntegro a la accionante los conceptos de incrementos remunerativos otorgados por los Decretos Supremos No. 103-88-EF, 220-88-EF, 005-89-EF, 007-89-EF, 008-89-EF, 021-89-EF, 044-89-EF, 062-89-EF, 131-89-EF, 132-89-EF, 296-89-EF, 028-89-PC,-008-90-EF, 041-90-EF, 069-90-EF, 179-90-EF, 051-91-EF, 276-91-EF y, Decreto Ley No. 25697. Asimismo, refiere que en dicho acto administrativo firme se reconoció también el derecho al cobro de los devengados que generaron el incumplimiento de pago de los conceptos remunerativos antes descritos, así como también el pago de los intereses legales.
- (ii) Por otro lado, hace mención que, pese al tiempo transcurrido, desde que se reconoció los incrementos remunerativos mediante la citada Resolución Administrativa N.º2758-2012-SERVIR/TSC-PRIMERA SALA, la Gerencia de la Red Asistencial de la Libertad no ha cumplido hasta la fecha de interposición de la presente demanda con ejecutar dicha resolución administrativa, pretextando que la Dirección Nacional del Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas no autoriza dicho pago, debido a que no existe disponibilidad presupuestal; empero, aclara que dicho argumento carece de sustento ya que se trata de una obligación reconocida, evidenciando más bien con dicha actitud renuente, la voluntad que tiene el Estado de no cumplir con dicha acreencia laboral.
- (iii) Finalmente, comenta que, ante el evidente incumplimiento de pago, tuvo que requerir a la Gerencia de la Red Asistencia de Essalud- La Libertad mediante documento de fecha



cierta (13 de enero del 2022), la ejecución del acto administrativo contenido en la Resolución Administrativa N.º 2758-2012-SERVIR/TSC-PRIMERA SALA; es así que se ha cumplido con el requisito que exige el Nuevo Código Procesal Constitucional (**en adelante NCP Const.**). Aclara que dicha solicitud ingresó con registro de mesa de partes S-37343-2022, asignándole como número de expediente administrativo 13191-2011-NIT-006930; pese a ello, la entidad no ha cumplido hasta la fecha con el pago de los devengados generados, corroborando la actitud renuente de la entidad demandada a cumplir el acto administrativo firme tantas veces citada, circunstancias que obligaron a la recurrente acudir al órgano jurisdiccional en busca de tutela constitucional vía proceso de cumplimiento.

2.2.- ESCRITO SOLICITANDO LA EXTROMISIÓN Y EXCEPCIÓN DE FALTA DE LEGITIMIDAD PARA OBRAR POR PARTE DE LA PROCURADURÍA PÚBLICA DEL MTPE

El Abogado **Dante Abel Paco Luna**, en su condición de Procurador Público de los Asuntos Judiciales del **Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (en adelante MTPE)**¹ se apersonó al proceso mediante escrito de fecha 24 de mayo del 2022, y ejerciendo su derecho de defensa, solicitó la extromisión del proceso, deduciendo además la excepción de falta de legitimidad para obrar del demandado (folios 94 a 100).

Dicha Procuraduría expone como fundamentos que justifican su defensa de forma, lo siguiente:

- (i).- En cuanto a la solicitud de extromisión del presente proceso, invoca el artículo 107° del Código Procesal Civil, alegando que su representada no tiene el derecho o interés para participar como parte pasiva en el presente proceso constitucional; y que señala que el artículo 32° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, reconoce la presencia de organismos públicos especializados y descentralizados, que tienen autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones, siendo uno de estos organismos Essalud, así lo prevé el numeral 1.1. del artículo 1 de la Ley 27056 Ley de Creación del Seguro Social, norma que reconoce que es un ente adscrito al Sector Trabajo y Promoción Social, pero a la vez resalta que dicha autonomía técnica y administrativa; consecuentemente la representación institucional le corresponde al Presidente Ejecutivo y la representación legal [incluida para los procesos judiciales] al Gerente General de dicha institución, recalcando que son éstas las personas que deben participar en el presente proceso. En resumidas cuentas, señala que la defensa legal de Essalud debe ser asumida de forma directa y única por la misma entidad, salvo que pueda delegar dicha representación a terceros; por lo que debe excluirse a la Procuraduría Pública del MTPE del presente proceso, ya que no cuenta con interés y representación legal en todos los procesos donde interviene Essalud.
- (ii).- Por otro lado, en cuanto a la excepción de falta de legitimidad pasiva deducida por la Procuraduría Pública del MTPE, señala que son los mismos argumentando expuestos para la extromisión del proceso, al referir que Essalud cuenta con representación procesal propia y autónoma, con la capacidad suficiente para

¹ Dicha designación se encuentra contenida en la Resolución del Procurador General del Estado No 107-2021-PGE/PG



estructurar su defensa procesal, sin necesidad de requerir la participación de un Procurador Público, en tal sentido solicita que se declare fundada la excepción deducida y se disponga la exclusión de la Procuraduría del presente proceso, y en consecuencia se continúe con el proceso con Essalud.

2.3.- CONTESTACIÓN DE DEMANDA POR PARTE DE LA RED ASISTENCIAL DE ESSALUD- LIBERTAD

El 27 de mayo del 2022, el abogado y apoderado de la Red Asistencial de Essalud - La Libertad, Carlos Eduardo Sánchez Minchola, procede a contestar la demanda, solicitando declarar infundada la pretensión requerida por la parte accionante (folios 111 a 117).

Fundamenta su defensa, refiriendo lo siguiente:

- (i) Reconoce que la Resolución No. 2758-2012-SERVIR/TSC - PRIMERA SALA dispuso que su representada realizará las acciones correspondientes para el abono de los incrementos remunerativos otorgados por los Decretos Supremos No. 103-88-EF, 220-88-EF, 005-89-EF, 007-89-EF, 008-89-EF, 021-89-EF, 044-89-EF, 062-89-EF, 131-89-EF, 132-89-EF, 296-89-EF, 028-89-PC,-008-90-EF, 041-90-EF, 069-90-EF, 179-90-EF, 051-91-EF, 276-91-EF y, Decreto Ley No. 25697 a favor de la recurrente, y el pago de los devengados; sin embargo, niega que exista la intención de su representada de incumplir dicha obligación, indicando que la razón de dicho incumplimiento es por razones estrictamente presupuestales.
- (ii).- Por otro lado, afirma que el acto administrativo, tantas veces mencionado, y cuyo cumplimiento se solicita, no reúne todos los requisitos exigidos por el Tribunal Constitucional y fijados en el precedente constitucional vinculante contenido en la STC No. 168-2005- PC/TC (Caso Maximiliano Villanueva Valverde), ya que **no contiene un mandato cierto y claro**, puesto que en ella no se indica el monto líquido o de base liquidable de las incrementos remunerativos, además afirma que el mandato que contiene dicho acto administrativo se encuentra sujeto a controversia compleja, por lo que debe desestimarse la pretensión planteada por la accionante.
- (iii).- Para finalizar la tesis de defensa planteada, puntualiza, que la accionante no cumplió con lo dispuesto por el artículo 69 de la Ley No. 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional, que exige que debe existir un requerimiento previo de ejecución de la misma mediante documento de fecha cierta; es por estas consideraciones – según refiere - que la demanda deviene en improcedente

III.- DECURSO PROCESAL

- 3.1.** En fecha 30 de marzo del 2022, doña **Carmen Rosa Flores Mendoza**, interpone demanda de cumplimiento contra la Red Asistencia Asistencial La Libertad y la Procuraduría del MTPE requiriendo la ejecución del acto administrativo contenido en la Resolución 02758-2022-SERVIR/TSC (folios 71 al77).



- 3.2. Por resolución número uno, de fecha 12 de mayo del 2022, se admitió la demanda del proceso de cumplimiento y se dispuso correr traslado a las entidades demandadas por el plazo de cinco días para que ejerzan su derecho de defensa (folios 77 y 78).
- 3.3. El Procurador Público del MTPE, se apersona al proceso mediante escrito de fecha 21 de mayo del 2022, y solicita extromisión y formula excepción de falta de legitimidad para obrar pasiva (folios 94 al 100).
- 3.4.- Con fecha 27 de mayo del 2022, el representante de la Red Asistencial de ESSALUD La Libertad, presenta escrito de apersonamiento al proceso, absuelve la demanda y deduce la nulidad de la resolución número uno (ver folios 111 a 117).
- 3.5.- Posteriormente se llevó a cabo la audiencia conforme el acta de audiencia única de fecha 12 de julio del 2022 (ver folios 123 a 124), donde se da por absuelto las contestaciones de demanda y se reserva la solución de las excepciones deducidas a la etapa de sentencia. Luego el órgano jurisdiccional procede a sanear el proceso, y se realiza el debate oral de las teorías del caso planteados por las partes intervinientes; siendo su estado del proceso el de emitir sentencia.

IV.- CUESTIÓN PREVIA: LA EXTROMISIÓN Y FALTA DE LEGITIMIDAD PARA OBRAR DEDUCIDA POR EL PROCURADOR PÚBLICO DEL MTPE.

- 4.1. Conforme quedó establecido en la audiencia especial realizada con fecha 12 de junio del 2022, los pedidos de extromisión y falta de legitimidad para obrar deducidas por la Procuraduría Pública del MTPE serán resueltos conjuntamente con la sentencia correspondiente (audiencia especial transcrita a folios 123 y 124), por lo que se procede en este acto a resolver dichas defensas de formas².
- 4.2.- En primer orden, resolveremos el pedido de extromisión deducida por la Procuraduría Pública del MTPE [folios 94 a 100], donde solicita que su representada sea excluida del presente proceso, para lo cual invoca lo previsto en el artículo 107° del Código Procesal Civil, norma que regula la extromisión procesal. Justifica dicho pedido, sosteniendo que si bien Essalud es una entidad que se encuentra adscrita al sector del Ministerio de Trabajo, ello no significa que la Procuraduría Pública del MTPE deba asumir su defensa en los procesos judiciales incoados en su contra, ya que no existe una relación entre ambas instituciones, y más bien las responsabilidades administrativas y/o económicas deben ser asumidas directamente por Essalud por ser un organismo público descentralizado que ostenta autonomía técnica, administrativa, económica financiera, presupuestal y contable, por lo que es esta última quién debe asumir directamente su defensa.

² Es importante precisar la Red Asistencia de Essalud La Libertad planteo en su escrito de contestación de la demanda [folios 111 a 117] la nulidad procesal de la resolución número uno, sin embargo, en la audiencia especial llevado a cabo el 12 de junio del 2022, el nulidicente se desistió de dicha articulación, por lo que es innecesario pronunciarse sobre la misma.

- 4.3.- La institución de la extromisión del proceso se encuentra prevista en el artículo 107° del Código Procesal Civil, norma que es de aplicación supletoria a los procesos constitucionales, la cual establece:

“Excepcionalmente, en cualquier momento, el Juez por resolución debidamente motivada, puede separar del proceso a un tercero legitimado, por considerar, que el derecho o interés que lo legitima ha desaparecido o haber comprobado su inexistencia”.

Y es que, a través de esta institución procesal [extromisión], el Juez puede disponer excluir a una parte que fue incluida en el proceso [de manera originaria o sucesiva], al advertir que existe un defecto de legitimidad e interés para obrar de una de las partes, siendo innecesario que éste continúe participando en el proceso mismo. Esta facultad excluyente, es parte de la potestad de Dirección y saneadora que tiene el Juez, dentro del proceso mismo.

- 4.4.- Por otro lado, el Sistema de Defensa Judicial del Estado [encontrándose dentro de ellos los Procuradores Públicos] está a cargo de la representación y defensa técnica de las distintas instituciones públicas en los procesos judiciales, obligación que surge a partir del mandato constitucional previsto en el artículo 47° de nuestra Constitución Política del Perú, que señala:

“Defensa Judicial del Estado.- “La defensa de los intereses está a cargo de los Procuradores Públicos conforme a ley. El Estado está exonerado del pago de tasas judiciales”

Siguiendo la misma línea tenemos el artículo 5° del Dec. Leg. N° 1326, Decreto Legislativo que reestructura el sistema administrativo de defensa jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado, el cual indica:

“La defensa jurídica del Estado es la actividad de orden técnico legal que ejercen los/as procuradores públicos, en atención a las disposiciones acorde con el ordenamiento jurídico vigente”.

- 4.5.- De lo dicho podemos colegir, que en todo proceso judicial donde participe el Estado, la intervención y participación de los Procuradores Públicos *es esencial y necesaria*, en la medida que está dotado de legitimidad activa o pasiva, sobre todo, si se trata de procesos constitucionales de la libertad que tienen que ver con la defensa del orden constitucional. Específicamente el artículo 5° de la Ley 31307 Nuevo Código Procesal Constitucional, así lo establece:

“Artículo 5. Representación procesal del Estado.-La defensa del Estado o de cualquier funcionario o servidor público está a cargo del procurador público o del representante legal respectivo, quien deberá ser emplazado con la demanda. Además, debe notificarse con ella a la propia entidad estatal o al funcionario o servidor demandado, quienes pueden intervenir en el proceso. Aun cuando no se apersonaren, se les debe notificar la resolución que ponga fin al grado. Su no participación no afecta la validez del proceso”.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado al respeto, indicando que la intervención de los Procuradores Públicos es obligatoria en todos los procesos constitucionales donde participe algún organismo del Estado como parte demandada, en tanto tiene la calidad de litisconsorte necesario; por tanto, la omisión de la misma, acarrearía la nulidad del proceso constitucional mismo, así lo estableció en la sentencia recaída en el Expediente N°1152-2010-PA/TC (Caso Félix Ramírez S.); cuyo fundamento reproducimos a continuación:

14.- De este dispositivo [en referencia al artículo 7 del C.P. Constitucional³] se extrae que cuando se demande o se inicie un proceso judicial en contra del Estado (en sus funciones ejecutivas, legislativas o judiciales) de dicho acto resulta la ineludible obligación del órgano judicial ***de poner a conocimiento del procurador público del sector la demanda, y la no observancia de ello origina el vicio de invalidez o la nulidad del proceso al tener un defecto insubsanable la relación jurídica procesal.*** Del referido dispositivo también se deduce la ineludible obligación de poner a conocimiento de la propia entidad estatal o del funcionario o servidor la demanda que se ha interpuesto, entendiéndose en estos supuestos que la demanda deberá ser dirigida al titular del pliego de la entidad, o al órgano estructural en el que desarrolla sus funciones el funcionario o servidor público, y bajo ningún concepto a la personas naturales e individuales que desarrollan tales funciones }

15.- Se aprecia de esta manera que el Código Procesal Constitucional, en el caso de demandas dirigidas contra el Estado (en sus funciones ejecutivas, legislativas o judiciales), ***ha establecido un litisconsorcio pasivo necesario a través del cual se vincula de manera indisoluble en la relación jurídica procesal tanto al procurador público sectorial como a la propia entidad estatal o al funcionario o servidor demandado, toda vez que la decisión a recaer en el proceso afecta a todos ellos y sólo será expedida válidamente si todos comparecen o son emplazados en él***” (el negreado es nuestro)

4.6.- Es en esa lógica y vigencia del Estaco Constitucional de Derecho, que toda actuación de los procuradores públicos presupone que deben estar enmarcada y vinculada a velar por los intereses del Estado y por la promoción y defensa de los derechos fundamentales de la persona y el orden Constitucional⁴, ya que son considerados colaboradores activos en relación a la solución de los conflictos constitucionales. En este sentido, los Procuradores Públicos no pueden pretenden exonerarse de su obligación de la defensa del Estado en el proceso mismo, ya implicaría un acto de desconocimiento de una norma de carácter constitucional, como es el artículo 47° de la misma.

4.7.- Dicho esto, pasamos a resolver el pedido planteado por la Procuraduría Pública del MTPE, y es que, si bien es cierto, el artículo 1.1. de la Ley 27506, Ley de Creación del Seguro Social de Salud (Essalud) establece que es un organismo

³ El texto del artículo 7 del anterior Código Procesal Constitucional se reproduce textualmente en el Nuevo Código Procesal Constitucional (Ley 31307) específicamente en el artículo 5, por tanto, la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional al primero de los mencionados es aplicable al segundo.

⁴ Ver STC N° 04063-3007-PA/TC



público descentralizado que cuenta con autonomía técnica, administrativa, económica, financiera y presupuestal, ello no implica que, dicha autonomía, pueda descocer una norma de rango constitucional como es el artículo 47 nuestra Constitución, que permite y exige que la Procuraduría Pública ejerza la defensa técnica del Estado, máxime si el artículo 5 del Nuevo Código Procesal Constitucional reconoce de manera específica que la Procuraduría Pública tiene la condición de litisconsorte necesario en todo proceso constitucional, incluido el de cumplimiento; por tal razón, no procede la extromisión solicitada por la Procuraduría Pública del MTPE, en tanto Essalud como organismo público está adscrita al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; consecuentemente debe desestimar dicha pedido.

- 4.8.- En referencia a la excepción de falta de legitimidad para obrar pasiva deducida por el Procurador Público del MTPE a través de su escrito de contestación de demanda [folios 94 a 100], debemos indicar que dicha defensa de forma se sustenta en los mismos argumentos de su pedido de extromisión, en tanto plantea la tesis que su representada no tiene la condición de litisconsorte pasivo en dicho proceso, y que Essalud, debe participar y defenderse en el presente proceso de manera autónoma y directa.
- 4.9.- Sobre el particular, resulta innecesario pronunciarse, tan solo dejamos sentado que reproducimos los argumentos antes desarrollados supra, donde este juzgado ha fijado como criterio, a partir de una interpretación constitucional, que es obligatoria y necesaria la participación de los Procuradores Públicos del MTPE en todo proceso constitucional, donde la entidad estatal como Essalud sea demandada, ya que tiene la condición de litisconsorte necesario, ello indistintamente que Essalud participe también en el proceso judicial, en el marco de su autonomía funcional y administrativa que ostenta; consecuentemente debe ser desestimada dicha excepción.
- 4.10.- Finalmente y en calidad de obiter dicta, establecemos que la Procuraduría Pública del MTPE participa en este proceso, como ente a cargo de la defensa pública de los Essalud, más no como es la parte obligada a cumplir un acto administrativo; por lo que, en caso de requerimiento de pago o cumplimiento del mandato contenido en el acto administrativo firme, es plenamente obligación de Essalud. Seguidamente este órgano jurisdiccional procederá a pronunciarse sobre el fondo del asunto.

V.- DELIMITACIÓN DE LOS PUNTOS CONTROVERTIDOS A RESOLVER EN EL PRESENTE PROCESO CONSTITUCIONAL:

- 5.1.- Afectos de garantizar el derecho a una debida motivación de las resoluciones judiciales en sede constitucional, es necesario que el órgano jurisdiccional precise e identifique los puntos controvertidos o las discrepancias, tanto procesales como sustanciales, que se generan en todo proceso, sobre todo si de procesos constitucionales se trata, como es el de cumplimiento, en razón de que es el Juez o Jueza Constitucional está llamado a identificar las cuestiones que involucran al caso concreto, que va, mucho veces, más allá de lo expresado formalmente por las partes, ello debido a la función tutelar y activista con la que

debe actuar todo juez o jueza en busca de lograr una verdadera tutela constitucional efectiva

5.2.- Dicho esto, procedemos a identificar los problemas jurídicos y sustanciales que se han generado alrededor del presente proceso, y que resulta necesario para resolver la presente causa, para ello se ha tenido en cuenta lo expresado por las partes en sus escritos postulatorios como lo vertido oralmente ante el juez en la audiencia única⁵, así tenemos los siguientes puntos:

- (i).- Determinar si el Juez debe aplicar o no el control difuso sobre el extremo del artículo 65 del NCP Const. que establece: ***“No es objeto del proceso de cumplimiento el acto administrativo que contenga el reconocimiento o pago de devengados ni de obligaciones que deben determinarse en órgano jurisdiccional especializado o estación probatoria distinta a los juzgados especializados en lo constitucional”***, en tanto, una de las pretensiones planteadas de la accionante es el cumplimiento del acto administrativo contenido en la Resolución No. 2758-2012-SERVIR/TSC - PRIMERA SALA (segunda considerado de la parte resolutive) el cual dispone pagar los devengados a favor de ésta⁶.
- (ii).- Determinar si el presente caso debe aplicarse o no el precedente constitucional contenido en la STC No. 168-2005- PC/TC (Caso Maximiliano Villanueva Valverde) o las reglas fijadas en el artículo 66° del NCP Const., en la medidas que la parte demandada cuestiona que el acto administrativo cuyo cumplimiento solicita (Resolución No. 2758-2012-SERVIR/TSC - PRIMERA SALA) no contiene un mandato cierto y claro y que está sujeta a controversia compleja, por lo que no reúne los requisitos de ejecutabilidad prevista en el precedente Maximiliano Villanueva⁷.
- (iii).- Determinar si procede o no ordenar el cumplimiento de la Resolución No. 2758-2012-SERVIR/TSC - PRIMERA SALA, que dispone que Red Asistencial de Essalud La Libertad realice las acciones correspondientes al abono de los devengados provenientes de los incrementos remunerativos otorgados por los decretos supremos No. 103-88-EF, 220-88-EF, 005-89-EF, 007-89-EF, 008-89-EF, 021-89-EF, 044-89-EF, 062-89-EF, 131-89-EF, 132-89-EF, 296-89-EF,

⁵ El NCPConst.I (Ley 31307) introdujo como novedad, a través de su artículo 12, la realización de la audiencia especial única en los procesos de la libertad [amparo, habeas data y cumplimiento], cuyo propósito es - sin duda - fortalecer el principio de intermediación procesal en dichas causas constitucionales, en la medida que ello permite, el contacto entre el/la juez/a y las partes, a efectos de que pueda conocerse las verdaderas particularidades de relevancia constitucional que rodean al caso concreto y así aplicar el derecho que corresponda al momento de sentenciar, haciendo uso, de ser necesario, de las figuras de la suplencia de queja y el iuranovit curia, medios que permite cumplir con la finalidad de todo proceso que es la tutela de los derechos fundamentales y el orden constitucional. Ver SAENZ DÁVALOS, Luis, quién comenta el artículo 12 de la citada norma procesal. A.A.V.V. Arturo Crispín Sánchez (Coordinador); ***“Nuevo Código Procesal Constitucional Comentado”***. Tomo I. Edit. Gaceta Jurídica; Lima, Perú, 2022; pág. 314

⁶ Este punto controvertido de carácter jurídico, es vital en el presente proceso, en la medida que refleja la obligatoriedad que tiene el Juez o la Jueza [sea Constitucional u Ordinario] de realizar un control constitucional de las normas tanto sustantivas, como procesales, antes de aplicarla al caso concreto

⁷ La Red Asistencial de Essalud de la Libertad planteo como teoría del caso, que en el presente caso debería aplicarse las reglas fijadas en el precedente Maximiliano Valverde, en tanto, el acto administrativo que la actora pretende hacer cumplir no cumple con dichos presupuestos. Ver escrito de contestación de demanda que obra a folios 111 a 117 [fundamento 7.4 y 8] y lo manifestado por el Abogado por la Red Asistencia de Essalud de la Libertad en la audiencia única [Min. 14:15 a 14:15:08]

028-89-PC,-008-90-EF, 041-90-EF, 069-90-EF, 179-90-EF, 051-91-EF, 276-91-EF y, Decreto Ley No. 25697.

VI.- LA OBLIGACIÓN DE LOS JUECES Y JUEZAS DE EJERCER CONTROL CONSTITUCIONAL SOBRE LAS NORMAS JURÍDICAS PROCESALES QUE REVISTEN RELEVANCIA PARA RESOLVER UN CASO CONCRETO.

- 6.1.** En rigor, debemos precisar que nuestro sistema jurídico se encuentra enmarcado dentro de la forma de Estado Constitucional de Derecho, la cual se basa en la vigencia del *principio de supremacía constitucional*, el que propugna que las normas, principios y valores de rango constitucional poseen supremacía y eficacia normativa sobre cualquier otra norma vigente del sistema jurídico y sobre cualquier acto de poder, sea esté público o privado; consecuentemente, ninguna norma infraconstitucional o acto de poder [público o privado] puede desconocerla o contradecirla. En esa lógica, es que toda norma infraconstitucional se encuentra revestida por el manto del *in dubio pro legislatore*, que es justamente la presunción de constitucionalidad de la misma, hasta que no se pruebe lo contrario.
- 6.2.-** Asimismo, el propio modelo de Estado Constitucional y democrático que refuerza el citado principio de la supremacía constitucional, imponiendo un sistema de control constitucional de normas, las que se dan en el ámbito jurisdiccional⁸En el caso Peruano co-existen dos mecanismos de control a nivel jurisdiccional: 1). El denominado control concentrado, que se encuentra a cargo del Tribunal Constitucional y se realiza a través del proceso de inconstitucionalidad, quién puede declarar la nulidad de una norma infraconstitucional contraria a la Constitución misma; y 2). El denominado *control judicial de constitucionalidad de las leyes* o más conocido como control “difuso”, el cual, es ejercido por los jueces y juezas, quienes pueden inaplicar una norma infraconstitucional en un proceso judicial determinado [sin importar la especialidad que ostente] por contravenir la norma Constitucional, nosotros abordaremos este último mecanismo de control, por tener relación directa con la solución del presente proceso; siendo este último el que abordaremos por estar relacionado al caso concreto.
- 6.3.-** El control judicial de constitucionalidad de las leyes [llamado también control difuso] surge como un deber-derecho que tienen los jueces y juezas, quienes en su condición de garantes de la Constitución misma y del orden jurídico existente, deben ejercer control sobre las normas vinculados al caso concreto, y de verificar que éstas son contrarias a la Constitución, debe disponer su inaplicación en el caso concreto⁹.La fuente legal de la obligación por parte de los jueces y juezas de realizar el control judicial de las leyes está en el segundo párrafo del artículo 138 de la Constitución, que la letra dice.

“(…). En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. (...)”.

⁸ No debemos olvidar que también existen otros mecanismos de control como el llevado a nivel del poder legislativo.
⁹ Ver SSTC No. 1680-2005-AA/TC, 3741-2004-AA/TC, STC 2132-2008-AA/TC, 1124-2001-AA/TC; 2970-2019-PHC/TC emitidas por el Tribunal Constitucional; y las Consultas N° 286-2013, 3103-2018, 1618-2006, y el Primer Pleno Jurisdiccional en materia constitucional y contencioso-administrativo del 2015, emitidas por la Corte Suprema de la República.

Esta norma constitucional guarda perfecta conformidad con lo previsto en el artículo 51° de la misma Constitución que dispone:

“La Constitución prevalece sobre toda norma legal, la ley, sobre las normas de inferior jerarquía y así sucesivamente”.

- 6.4.** A nivel infraconstitucional, tenemos lo previsto en el artículo 14° del T.U.O. de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que reconoce que los magistrados al momento de fallar el fondo de la cuestión de su competencia, en cualquier clase de proceso o especialidad, encuentren que hay incompatibilidad en su interpretación, de una disposición constitucional una con rango de ley, resuelven la causa con arreglo a la primera; y es que aclarar que los magistrados se deben limitar a declarar la inaplicación de la norma por incompatibilidad constitucional, para el caso concreto, sin afectar su vigencia.

Finalmente, dicho mecanismo jurisdiccional también se encuentra previsto en el artículo VII del T. P. del Nuevo Código Procesal Constitucional (Ley 31307), el cual reconoce su aplicación en los procesos constitucionales, así indica: *“Cuando exista una incompatibilidad entre la Constitución y otra norma de menor jerarquía, el juez debe preferir la primera, siempre que ello sea relevante para resolver la controversia y no sea posible obtener una interpretación conforme a la Constitución”.*

- 6.5.** La aplicación de este mecanismo de control judicial constituye un acto complejo, excepcional y de ultima ratio, en la medida que el juez o jueza debe desvirtuar la presunción de legitimidad o constitucionalidad que tiene toda norma jurídica; razón por la que se encuentra sujetos a ciertos parámetros o pasos, las cuales deben ser respetada por el juzgador, debiendo verse reflejado en la motivación misma de la decisión. La debida motivación y uso de estos parámetros permitirá asegurar que el juez o jueza está actuando conforme a los fines de preservar la supremacía de la norma constitucional y no que éste haciendo uso desmedido del mismo.
- 6.6.-** Tanto el Tribunal Constitucional como nuestra Corte Suprema han delimitado cuáles deben ser los parámetros o pasos por los que debe transitar el juez o jueza, para inaplicar una norma jurídica vía control de constitucionalidad de las leyes, o salvar su constitucionalidad, en un caso concreto, los cuales resumiremos a continuación:

i) En todo análisis, debe partir el juez o jueza, presumiendo la validez, legitimidad y constitucionalidad de la norma relacionada con el caso concreto, ello al amparo del artículo 109 de la Constitución, partiendo evidentemente de la verificación de la existencia y vigencia de la norma misma. Esto implica que, si se alega la inconstitucionalidad de dicha norma, ésta debe ser acreditada.

ii) Debe efectuarse el denominado “juicio de relevancia”. Esto implica que el control de constitucionalidad (inaplicación) sólo podrá practicarse siempre que la norma sobre la que se duda la validez tiene relación y sea relevante para la solución del caso, término este último, que no puede entenderse como circunscrito solo a la pretensión principal, sino que comprende incluso a las pretensiones accesorias y también a las que se promuevan en vía incidental.

iii) Identificación de un perjuicio ocasionado por la ley. Esto se encuentra directamente relacionado con el requisito anterior, es preciso que quien plantee al juez la realización del control judicial de constitucionalidad de la ley acredite que su aplicación le haya causado o *pueda causarle un agravio directo*, pues de otro modo el juez estaría resolviendo un caso abstracto, hipotético o ficticio.

iii) Verificación de la inexistencia de pronunciamiento previo del Tribunal Constitucional respecto de la constitucionalidad de la ley objeto de control. Y es que el juez o jueza no puede ejercer inaplicar una norma legal, cuando la validez de ésta ha sido confirmada por el máximo intérprete de la Constitución en el seno de un control abstracto de constitucionalidad.

iv) Búsqueda de otro sentido interpretativo que pueda salvar la disposición acusada de inconstitucionalidad. Dadas las consecuencias que el control difuso puede tener sobre las normas jurídicas, ésta es considerada una acción jurisdiccional de última ratio, solo si vía interpretativa no sea posible la adecuación de tal norma al ordenamiento constitucional.

v) Verificación de que la norma a inaplicarse resulta evidentemente incompatible con la Constitución y la declaración de inaplicación de ésta al caso concreto. Solo si luego de haber agotado los pasos antes referidos, debe verificarse si la norma legal objeto de control difuso de constitucional es manifiestamente incompatible con la Constitución, y si es así, disponerse su inaplicación al caso concreto.

6.7.- Para finalizar este Ítem, debemos resaltar que el control difuso no solo se aplica sobre normas de carácter sustantiva, sino también de orden procesal, siendo la única condición que la misma tenga relación directa con la solución del fondo del asunto; así lo ha aclara el profesor Edgar Carpio, al señalar: “Por otro lado la exigencia de conexión lógica y directa en la solución de las pretensiones deducidas por las partes, *tampoco impiden que el control de constitucionalidad puedan practicarse sobre normas de orden procesal, de cuya aplicación dependa la expedición de pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión controvertida*”¹⁰

VII.- CONTROL CONSTITUCIONAL SOBRE EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 65 DEL NCPCONST. Y LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA DE LA MISMA.

7.1.- En el caso que nos convoca, se evidencia de la lectura de la demanda y de lo vertido oralmente en la audiencia única, que la accionante Carmen Rosa Flores Mendoza solicita el cumplimiento estricto de la totalidad de lo resuelto en la Resolución No. 2758-2012-SERVIR/TSC-Primera Sala, específicamente lo fijado en el segundo punto de su parte *resolutiva*, que dispone el abono de los devengados e intereses legales que hayan generados los incrementos remunerativos dispuestos, la cual transcribimos:

¹⁰ CARPIO MARCO, Edgar. “EL Control Judicial de Constitucionalidad de la Leyes y el Código Procesal Constitucional”. **Material elaborado por la Academia de la Magistratura.**

“SEGUNDO.- Disponer que la Red Asistencial La Libertad del Seguro Social de Salud realice las acciones correspondientes *para el abono* a la señora Amanda Edith Galarreta Briceño y otros [entre ellos la accionante] del integro de lo que le corresponde percibir por concepto de los incrementos remunerativos especificados en el artículo primero de la presente resolución¹¹, *así como los devengados e intereses que correspondan*” (el negreado es nuestro)

7.2.- Sin entrar al fondo de este extremo demandado, debemos indicar que existe una norma vigente, contenido en el segundo párrafo del artículo 65° del N.C.P. Const., que aparentemente prohíbe tramitar a través del proceso de cumplimiento, el cumplimiento del acto administrativo de la ley que reconozcan pagos de devengados, por lo que surge la necesidad y obligación por parte de este órgano jurisdiccional de ejercer control constitucional sobre el citado párrafo del artículo 65° del NCP Const., debido a que dicha norma se encuentra relacionado directamente con la solución constitucional del caso concreto; por lo que este órgano de justicia constitucional procede a transitar por los parámetros que exige el control difuso y que han sido descrito en el considerando 6.6 de la presente sentencia, para determinar si se aplicación o no al caso concreto. A continuación el análisis de cada uno de ellos

A.- VERIFICACIÓN DE LA EXISTENCIA DE LA NORMA PROCESAL VIGENTE QUE SE ENCUENTRA PREMUNIDO DE LA PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD

7.3.- Como se delimitó líneas arriba, la norma prevista en el segundo párrafo del artículo 65° del NCP Const. (Ley 31307), tiene relación directa con la solución del caso concreto; la cual contiene la siguiente regla:

“No es objeto del proceso de cumplimiento el acto administrativo que contenga el reconocimiento o pago de devengados ni de obligaciones que deben determinarse en órgano jurisdiccional especializado o estación probatoria distinta a los juzgados especializados en lo constitucional”

La referida fórmula legal, forma parte de la Ley 31307 que aprobó el NCP Const., el cual fue publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de julio del 2021, contando a la fecha con la presunción de constitucionalidad prevista en el artículo 109° de la Constitución por ser una norma vigente.

B.- RESPECTO AL JUICIO DE RELEVANCIA

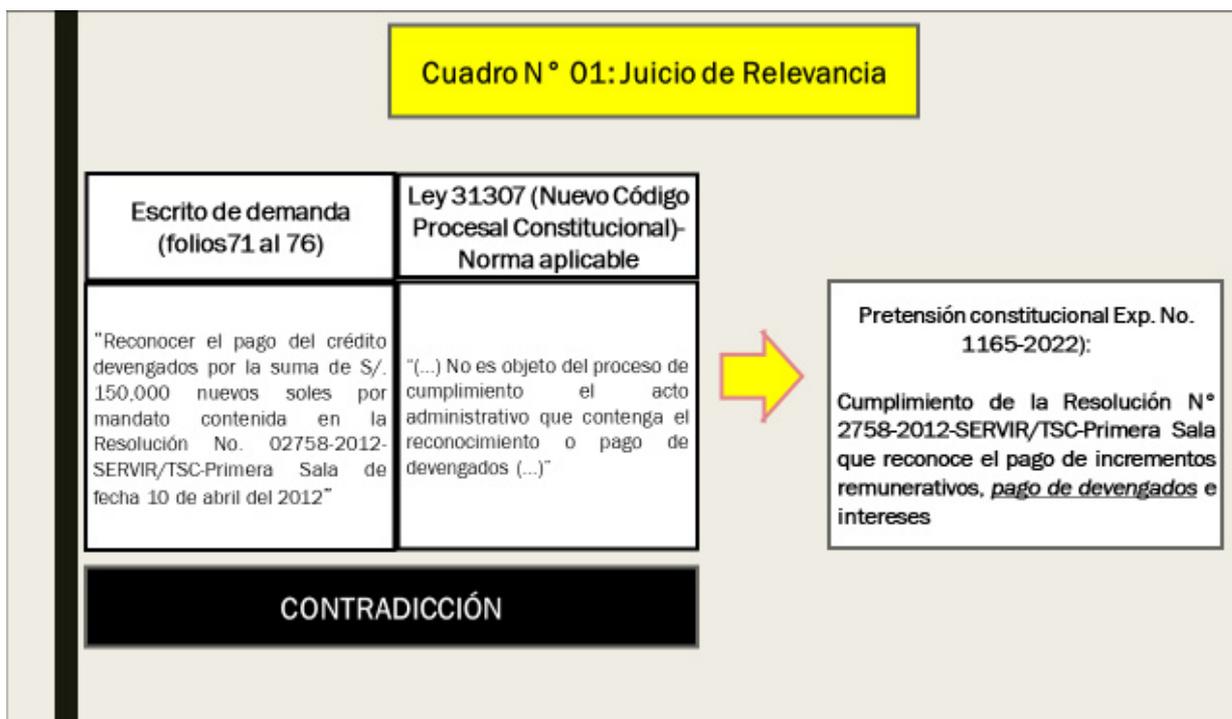
7.4. Sobre el particular, no existe duda que el extremo del artículo 65° del NCP Const. que prohíbe la exigencia del pago de devengados vía proceso de cumplimiento, podría estar colisionado con la pretensión formulada por la accionante en el presente proceso, en razón que aquella pretende el pago de devengados productos de los incrementos remunerativos contenidos en distintos Decretos Supremos¹². De

¹¹ Los incrementos referidos son los que corresponde por los Decretos. Supremos No. 103-88-EF, 220-88-EF, 005-89-EF, 007-89-EF, 0008-89-EF, 021-89-EF, 044-89-EF, 062-89-EF, 131-89-EF, 132-89-EF, 296-89-EF, 028-89-PCM, 008-90-EF, 069-90-EF, 179-90-EF, 051-91-EF, 276-91-EF y por Decreto Ley N° 25697

¹² Estos son: Decretos. Supremos No. 103-88-EF, 220-88-EF, 005-89-EF, 007-89-EF, 0008-89-EF, 021-89-EF, 044-89-EF, 062-89-EF, 131-89-EF, 132-89-ef, 296-89-EF, 028-89-PCM, 008-90-EF, 069-90-EF, 179-90-EF, 051-91-EF, 276-91-EF y por Decreto Ley N° 25697.

ello inferimos que dicha norma resulta relevante para la solución del caso concreto, ya que, de optar por la validez del mismo, implicaría declarar improcedente la demanda; y viceversa, de determinar la invalidez de dicho extremo del artículo 65, se procederá a inaplicarla, para luego proceder analizar si cumple el acto administrativo firme con los requisitos de ejecutabilidad, y de ser así, amparar dicho extremo de la demanda.

- 7.5.- En ese orden de ideas, es claro que la norma procesal en cuestión tiene relevancia en la solución del presente proceso, por estar vinculado directamente a resolver un extremo del cumplimiento de la Resolución N° 2758-2012-SERVIR/TSC-Primera Sala, que es parte de la pretensión misma de ejecución de acto administrativo, tal como se puede visualizar en el cuadro siguiente:



C.- IDENTIFICACIÓN DE UN PERJUICIO OCASIONADO POR EL ARTÍCULO BAJO CONTROL CONSTITUCIONAL

- 7.6.- Este requisito también se encuentra en el caso concreto, ya que de aplicarse estricta y literalmente el artículo 65° del NCP Cont. que prohíbe exigir vía cumplimiento los pagos de devengados, ocasionaría un grave perjuicio directo a la accionante, en la medida que obligaría al órgano jurisdiccional a declarar improcedente la demanda, desconociendo y privando de manera directa el derecho fundamental de la accionante a la tutela efectiva constitucional (acceso a la justicia constitucional), como también su derecho fundamental al pago de devengados que tiene carácter remunerativo, el cual se encuentra reconocido expresamente en la Resolución 02758-2012-SERVIR/TSC-Primera Sala.

D.- VERIFICACIÓN DE LA INEXISTENCIA DE PRONUNCIAMIENTO PREVIO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RESPECTO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY OBJETO DE CONTROL

7.7.- Sobre este extremo, debemos indicar que no existe pronunciamiento alguno por parte del máximo intérprete constitucional, a través del control concentrado [proceso de inconstitucionalidad] o difuso [a través de otro proceso de la libertad], sobre la constitucionalidad o no del artículo 65° del NCP Cont.; por lo que quedaría habilitado este órgano jurisdiccional para pronunciarse sobre la validez o invalidez constitucional de dicha norma¹³.

E.- BÚSQUEDA DE OTRO SENTIDO INTERPRETATIVO QUE PUEDA SALVAR LA DISPOSICIÓN ACUSADA DE INCONSTITUCIONALIDAD

7.8.- Seguidamente, se procede a realizar una interpretación exhaustiva y conforme al orden constitucional del segundo párrafo del artículo 65° del NCP Const., materia de control constitucional; cuyo tenor es el siguiente: *“No es objeto del proceso de cumplimiento el acto administrativo que contenga el reconocimiento o pago de devengados ni de obligaciones que deben determinarse en órgano jurisdiccional especializado o estación probatoria distinta a los juzgados especializados en lo constitucional”*

7.9. Entre las interpretaciones existentes, tenemos el de carácter restrictivo, el cual afirma que la norma en cuestión es “inconstitucional”, postura asumida por Juan Manuel Sosa Sacio, quién al comentar dicho extremo normativo señala que *“Se trata (...) de una disposición viciada de inconstitucionalidad, pues establece un trato diferenciado que no supera el test de igualdad. En primer lugar, no parece existir ninguna justificación constitucionalmente loable dirigida a excluir estos contenidos específicamente del proceso de cumplimiento.”*¹⁴

Sobre esta interpretación, debemos indicar que es totalmente errada en la medida que, solo toma como referencia una parte de dicha oración compuesta contenido en el segundo párrafo del artículo 65 del NCP Const., el cual indica que no es objeto del proceso de cumplimiento aquel acto administrativo que contenga un pago de devengados; obviando analizar la condición impuesta en la propia oración normativa, en tanto, refiere que dicha improcedencia solo operaría si la determinación de dicha obligación requiere de un análisis mayor por parte de los órganos jurisdiccionales ordinarios o que requiera de una estación probatoria amplia. En suma, dicha postura no analizó la relación existente entre el supuesto y la consecuencia de la norma (que tiene carácter condicional).

7.10-Por otro lado, acudiremos, tanto al método de interpretación literal de la norma en su total dimensión¹⁵ y el método de interpretación histórico¹⁶, los cuales arrojan

¹³ Pues bien, y solo a modo de precisión, debemos indicar que recientemente existe una sentencia interpretativa expedida por el Tribunal Constitucional en el proceso de inconstitucionalidad consignado con el Expediente N° 0030-2021-PI/TC, donde éste órgano jurisdiccional ejerció control constitucional abstracto de los artículos 5°, 6°, 24° y 29° del Nuevo Código Procesal Constitucional, desestimando la demanda interpuesta por el Procurador Público del Poder Judicial y precisando que dichas normas deben ser interpretadas conforme a los parámetros fijados en dicho fallo final.

¹⁴ Ver SOSA SACIO, Juan Manuel al comentar el citado artículo 65. En A.A.V.V. *“Nuevo Código Procesal Constitucional Comentado”*. Tomo II. Edit. Gaceta Jurídica; Lima, Perú; 2023; pág. 609

¹⁵ El método de interpretación literal o gramatical, es aquel que encuentra el sentido de la norma a partir del significado de las palabras que la conforman, pero a también utilizando la sintaxis en cuanto al orden y la relación de las frases, palabras, el sujeto y el predicado, que subyacen en ella

un mismo sentido, pero distinto a la interpretación restrictiva descrita en el considerando anterior. A continuación, aplicaremos estos dos métodos de interpretación citados.

- (i).- Aplicando el método de interpretación literal o gramatical, tenemos que el segundo y último párrafo del artículo en 65° del NCP Const materia de control., encierra una **oración compuesta de carácter “condicional”**. Así usando la *sintaxis* podemos colegir que dicha oración condicional tiene conexión clara y específica entre un supuesto fáctico y su consecuencia, así establece que el órgano jurisdiccional constitucional deberá declarar improcedente aquellas demandas donde soliciten el cumplimiento de un acto administrativo firme que reconozcan devengados¹⁷ y **obligaciones** [en sentido amplio], **siempre y cuando** aquello sea de competencia de un órgano jurisdiccional distinto al constitucional (ordinario) debido a la oscuridad del mandato contenido en ella (ato administrativo) o porque requiera una estación probatoria, que implicaría que el tema es complejo.

En resumen, la oración si bien trata de resaltar aquellos actos administrativos que tienen que ver con devengados (especie), también hace mención a lo genérico, al referirse también a los actos administrativos que contiene obligaciones [las cuales pueden ser económicos o no económicos], es decir, a todo acto propio que pretenda ser reclamado en la vía de proceso de cumplimiento, lo que hace concluir claramente que el último párrafo del artículo 65° del NCP Const. no es una excepción a la regla general, ni mucho menos establece una diferenciación de trato como pretende alegar la parte demandada en este proceso, más bien encierra un **carácter aclaratorio** respecto a la primera parte del artículo en mención [referido al objeto el proceso de cumplimiento], queriendo indicar (en contrario sensu) que la naturaleza del proceso de cumplimiento es el de ser proceso urgente y celeré, donde se exige el cumplimiento de un acto administrativo firme o ley, clara y precisa, por lo que no puede discutirse en esta vía constitucional, las obligaciones contenidas en actos administrativos que requieran de una mayor estudio por la complejidad de su contenido.

- (ii).- En aplicación del método histórico, es que debemos acudir a revisar los proyectos de ley, y los dictámenes, para entender cuál fue la razón para que el legislador peruano introdujo en el NCP Const. (Ley 31307) dicha premisa normativa [en referencia al último párrafo del artículo 65°], dejando en claro, que esta fórmula legal no tiene antecedente legislativo alguno, tal como puede verificarse de la lectura de los antecedentes del actuar ordenamiento procesal constitucional¹⁸

En ese escenario, debemos indicar que el NCP Const. (Ley 31307), surge de los proyectos de Ley 3478/2018-CR., 3754/2018/-CR y 7271/2020-CR, por lo que procedemos a revisar cual fue la justificación del legislador al incluir en el artículo 65° de la misma, aquella regla que prohíbe tramitar a través del proceso de cumplimiento los actos administrativos que contengan devengados (especie) y

¹⁶ El método histórico pretende interpretar la norma recurriendo a sus antecedentes, como las ideas de sus autores (legisladores) al concebir o elaborar los proyectos, los motivos que propiciaron la redacción y emisión de la ley, informes, debates, etc

¹⁷ Se entiende como devengados aquellos montos acumulados por algún concepto que se le adeuda a una persona.

¹⁸ Nos referimos a la Ley 26301 que regulaba la Ley de Habeas Data y Acción de Cumplimiento, y la Ley 28237 Código Procesal Constitucional

obligaciones (género) cuando estas deban determinarse en órgano especializado y/o estación probatoria distinta a los órganos jurisdiccionales constitucionales.

De la revisión de la exposición de motivos del Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3478/2018-CR., 3754/2018/-CR y 7271/2020-CR, Ley de Reforma del Código Procesal Judicial, se puede inferir que la finalidad que tuvo el legislador de incluir dicha disposición normativa, era el de “aclarar la naturaleza de los procesos constitucionales de cumplimiento es de ser eminentemente ejecutor y de tener carácter residual” precisando así, que los jueces y juezas constitucionales no pueden analizar en dichos procesos las obligaciones [incluido los devengados] contenidas en actos administrativos firmes que requieran de un mayor análisis para determinarlas o probanza misma, ya que ello es de competencia de la justicia ordinaria. Por lo tanto, los procesos de cumplimiento, solo es viable cuando se requiera actos administrativos que contengan mandatos y obligaciones claras y precisas; así quedo sentada en el Dictamen de dichos proyectos:

“En esta parte resulta necesario evaluar la propuesta de la ley 3478/2017-CR, que propone explicar en el artículo 66 que no corresponde al proceso el cumplimiento de un acto administrativo que contenga reconocimiento o pago de devengadas ni obligaciones que deben ser determinadas por órganos jurisdiccional distinto; ello en atención a que la finalidad de la acción de cumplimiento es garantizar al ciudadano la ejecución de un mandato indiscutible. En ese sentido, considerando el fin de este proceso constitucional que es sumario y que implica únicamente disponer el cumplimiento de una orden legal o acto administrativo, resulta justificado que se aclare que aquellas disposiciones administrativas que merecen ser determinadas por otro órgano jurisdiccional no sean atendidas por esta vía, la que, por su naturaleza, es residual

- 7.11.-** En resumidas cuentas, estas dos últimas interpretaciones: literal e histórica, otorgan un mismo sentido a la norma, la cual no colisiona con el derecho constitucional a la igualdad como se pretendía hacer entender; consecuentemente estas se encuentran en armonía con la norma constitucional (interpretación conforme), por lo que, en aplicación estricta de la presunción reconocida en el principio de legalidad y constitucionalidad de la norma, no es necesario su inaplicación vía control difuso. Así, queda claro que el segundo párrafo del artículo 65° del NCP Const. contiene una premisa normativa aclaratoria y no establece excepción alguna, ni prohibición de exigir actos administrativos firme que contengan devengados; así, señalaríamos que la interpretación válida constitucionalmente del artículo en mención es la siguiente:

“Será objeto del proceso de cumplimiento solo aquellos actos administrativos firmes que contengan un reconocimiento de obligaciones [entre ellas los devengados] que sean claras y precisas y que no genera duda en su aplicación; por lo que, si la obligación contenida en dicho acto administrativo no cumple con dichos requisitos, y deviene en compleja, esta no puede ser ejecutada en la vía de proceso de cumplimiento, ya que requiere de un mayor análisis interpretativo y/o probanza, la cual es de competencia de la justicia ordinaria”

7.12.- De otro lado, el Tribunal Constitucional ha reconocido que está es la interpretación válida que debe darse al último párrafo del artículo 65° del NCP Const. y no considerarla una norma diferenciadora e irracional, y mucho menos trasgresora del principio de igualdad, así tenemos los pronunciamientos vertidos en las sentencias 116-2022/ (Expedientes N° 2811-2021-PA/TC), 145/2022 (Expediente No. 1772-2021-PC/TC) y 147/2022 (Expediente No. 2152-2021), donde en aplicación del método de interpretación literal (contrario sensu) señalan:

“De este modo, de una interpretación contrario sensu del apartado ante citado [en referencia al segundo párrafo del art. 65], *se desprende que serán objeto del proceso de cumplimiento solo los actos administrativos que contengan reconocimiento de pago o devengados ya determinados.* (....)

El Tribunal también advierte que no existe otra interpretación que permita garantizar a través de los mecanismos procesales pertinentes de vigencia efectiva del derecho a defender la eficacia de las normas legales y actos administrativos, esto sin interferir en competencias atribuidas constitucional o legalmente a ciertos poderes del Estado –por referirnos a aquellos casos en los que corresponde a la autoridad, sea administrativa (rama ejecutiva) o judicial ordinaria (rama judicial), la determinación de los montos a abonar-.” (el resaltado es nuestro)

7.13.- Bajo este razonamiento, podemos colegir que es inconsistente, lo alegado por la parte demandada y que fuera fijada como punto controvertido [considerando 5.2. (i) de la presente sentencia] en cuanto a la supuesta improcedencia de la demanda de cumplimiento por aplicación restrictiva del segundo párrafo del artículo 65° del NCP Const., ya que señala que la demandante pretende la ejecución del pago de devengados dispuesto en la Resolución N° 2758-2012-SERVIR/TS-Primera Sala; ello debido a que la citada norma no restringe, ni limita, el derecho a reclamar vía proceso de cumplimiento el pago de devengados contenidos en actos administrativos firmes, tal como se ha establecido líneas arriba; por lo que este órgano jurisdiccional deberá proceder analizar el fondo del asunto y determinar si el contenido del acto administrativo en cuestión es clara y precisa en cuanto al pago de los devengados.

VIII.- ¿DEBE APLICARSE EN EL PRESENTE PROCESO LAS REGLAS FIJADAS EN EL PRECEDENTE VINCULANTE MAXIMILIANO VILLANUEVA O LAS REGULADO EN EL ARTÍCULO 66 DEL NCPCONST.?

8.1.- Otra de las controversias que surge en el presente proceso, debido a los cuestionamientos realizados por ambas partes, es la referida a que si en el presente caso deben aplicarse en forma estricta las reglas fijadas en el precedente vinculante Maximiliano Villanueva (STC No. 168-2005-PC/TC), que es la tesis planteada por la parte demandada con la cual obligaría al órgano jurisdiccional desestimar la demanda, en la medida que al no haberse realizado en la Resolución N° 2758-2012-SERVIR/TSC-Primera Sala la liquidación de los devengados reconocidos, evidenciaría que el mandato que lo contiene no es claro ni preciso; o si por el contrario debe aplicarse las reglas fijadas en el artículo 66° del NCP Const. tesis planteada por la demanda, en la medida que dicho artículo relativiza

las reglas fijadas por el precedente vinculante antes referido, en tanto ello permitiría establecer que este órgano jurisdiccional pueda aclarar el sentido del mandato contenido en la resolución administrativa firme.

8.2.- Este problema nace a partir de la presencia de los precedentes vinculantes constitucionales en nuestro sistema jurídico y su relación con las normas jurídicas infraconstitucionales vigentes, para ello debemos señalar que el precedente constitucional como institución procesal fue albergada por primera vez en el derogado Código Procesal Constitucional (Ley 28237)¹⁹ y está vigente en el NCP Const. (Ley 31307)²⁰, y es que ella alude a ***la regla normativas de derecho creada en el ámbito jurisprudencia o casuístico, por parte del Tribunal Constitucional, y tiene carácter obligatorio, en la medida que sus efectos vinculantes son similares a la ley, por lo que deben aplicarse a casos futuros y similares al que dieron origen***²¹.

8.3.- Un aspecto que resulta importante mencionar, es que el precedente constitucional vinculante, tiene los efectos tan igual que una ley, por eso es considerado desde el punto de vista sustancial: una norma jurídica²², y el hecho de ser creada por el Tribunal Constitucional, quién actúa como el máximo intérprete de la Constitución y como órgano final y de cierre de la justicia constitucional, le dota ***eficacia normativa de nivel constitucional, entendiendo que en ella, se expresa la voluntad de la Constitución misma; consecuentemente los precedentes constitucionales vinculantes forman parte del bloque de constitucionalidad al estar adscrita a la Constitución misma.***²³.

8.4.- En resumidas cuentas, los efectos del precedente constitucional vinculante, abarca a la totalidad de los poderes públicos [judicial, ejecutivo e incluso al legislativo] e incluso los privados, teniendo una mayor fortaleza y expansibilidad sobre los precedentes vinculantes ordinarios [civil, penal, laboral, etc]²⁴ y rige hacia adelante, y puede ser dejado sin efecto o variarse a través de otro precedente (overruling), siempre y cuando existan causas objetivas posteriores al precedente miso que justifique dicho cambio.

¹⁹ El artículo VII del T.P de la Ley 28237 incorporó por primera vez la figura del precedente constitucional vinculante

²⁰ Actualmente el precedente constitucional vinculante se encuentra previsto en el artículo VI del T.P. de la Ley 30307, cuyo tenor es el siguiente: “Las sentencias del Tribunal Constitucional que adquieren la autoridad de cosa juzgada constituyen precedente vinculante cuando así lo expresé la sentencia precisando el extremo de su efecto normativo, formulando la regla jurídica en la que consiste el precedente. Cuando el Tribunal Constitucional resuelva apartándose del precedente, debe expresar los fundamentos de hecho y de derecho, que sustentan la sentencia y las razones por las cuales se aparta del precedente (...)”

²¹ Dicha definición ha sido delimitado, tanto por el Tribunal Constitucional (STC No. 024-2003-AI/TC, 1333-2006-PA/TC, 3741-2004-AA/TC, etc), como por la doctrina: RODRIGUEZ SANATNADER, Roger. “***El precedente constitucional vinculante en el Perú: el poder de la historia y la razón de los derechos***”. En AA.V.V. “***Estudios al precedente constitucional***”. Edit. Palestra, Lima, Perú; 2007, pág. 55; y ETO CRUZ, Gerardo; “***Derecho Procesal Constitucional: su interpretación y desarrollo jurisprudencial***”. Vol. 2 Edit. Grijley, Lima, Perú; 2008; pág. 597 y 598; .

²² Ver artículo de Félix RAMIREZ SANCHEZ. “La técnica del precedente judicial vinculante y las formas de apartamiento” en AA.VV. Revista “***Gaceta Constitucional***”. No.97. Edit. Gaceta Jurídica; Lima, 2015; pág. 41

²³ El profesor Luis Castillo Córdova ha sido preciso al indicar que “el TC crea normas de rango constitucional que se adscriben a normas constitucionales directamente estatuidas a través de la doctrina vinculante y precedentes constitucionales, es por eso que se considera a esta última una norma con rango constitucional lo que implica que tiene los efectos de aquella, es decir de obligatorio cumplimiento”. Ver CASTILLO CORDOVA, Luis. “Validez y eficacia de los precedentes vinculantes”. En AA.VV. “***Revista Gaceta Constitucional***” No. 97- Lima, Perú; Lima; Perú; pág. 19

²⁴ Ver SAENZ DÁVALOS, Luis quién comenta el artículo VI del T.P. de la citada norma procesal. A.A.V.V. Arturo Crispín Sánchez (Coordinador); “***Nuevo Código Procesal Constitucional Comentado***”. Tomo I. Op.cit, pág. 82 Y 83

8.5.- Es en escenario que cuando estaba vigente la entonces Ley 28237 Código Procesal Constitucional, considerada una norma de desarrollo constitucional del artículo 200 de la Constitución, es que el Tribunal Constitucional emitió el precedente constitucional vinculante que estableció como reglas los requisitos mínimos que debería cumplir el mandato contenido en una norma legal y en un acto administrativo, para que sea exigible mediante proceso de cumplimiento, en tanto era necesario diseñar un sistema acorde con lo regulado en la Constitución (artículo 200). Nos referimos a la sentencia recaída en el Expediente N°. 0168-2005-PC/TC, conocido como el caso “Maximiliano Villanueva”, el cual tiene nivel constitucional, dejando en claro que dicho precedente se generó debido a que el legislador no habría regulado la misma en el ordenamiento procesal constitucional vigente en ese entonces.

8.6.- Luego, el legislador peruano publicó en el diario oficial El Peruano, con fecha 23 de julio del 2021, el NCP Const, donde introduce en el artículo 66° las reglas que debe tener el juez o jueza constitucional para determinar si procede disponer la ejecución de un acto administrativo o norma jurídica a través del proceso de cumplimiento. A continuación, realizaremos una comparación a través de un cuadro, entre las reglas normativas fijadas en el precedente constitucional Maximiliano Villanueva y las previstas en el artículo 66 de la norma citada, a efectos de identificar si existen sustancialmente ciertas contradicciones.

CUADRO N°02: COMPARACIÓN ENTRE LAS REGLAS FIJADAS ENTRE EL PRECEDENTE Y EL NCPCONST.	
REGLAS DEL PRECEDENTE CONSTITUCIONAL VINCULANTE MAXILIMILIANO VILLANUEVA PARA ACTOS ADMINISTRATIVOS (EXP N°. 168-2005-PC/TC)	REGLAS FIJADAS EN EL ARTÍCULO 66 NCPCONST
a).- Ser un mandato vigente	
b).- Ser un mandato cierto y claro, es decir debe inferirse indubitadamente de la norma legal	<p>1) Cuando el mandato sea genérico o poco claro, el juez previa interpretación de la norma legal o del acto administrativo firme entra a resolver el fondo del asunto, debiendo observar las siguientes reglas:</p> <p>1.1.) Para la interpretación de la norma legal, el juez utiliza los métodos clásicos de interpretación jurídica; debiendo su resultado respetar lo que establece las leyes de la materia y la propia Constitución</p> <p>1.2).- La interpretación del acto administrativo firme debe respetar los principios generales de derecho administrativo, la jurisprudencia de los órganos administrativos correspondientes así,</p>



	como la del Tribunal Constitucional
c).- No estar sujeto a controversia complejas ni a interpretaciones dispares	2.- Cuando el mandato esté sujeto a controversia compleja o a interpretaciones dispares, el juez, previo esclarecimiento de la controversia, entra a resolver el fondo del asunto. Para ello, deberá observar las siguientes reglas: 2.1. El Juez aplica una mínima actividad interpretativa para superar la controversia, atendiendo a los métodos clásicos de interpretación jurídica, y aplicando los criterios de especialidad, cronológico y jerárquico 2.2. Asimismo, y de ser necesario, el juez aplica una mínima actividad probatoria que, sin comprometer la finalidad urgente y perentoria del proceso de cumplimiento, permitirá confirmar la veracidad del mandato
d).- Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento	3).- Cuando, para determinar la obligatoriedad o incuestionabilidad del mandato contenido en una norma legal o acto administrativo firme resulte necesario entrar al fondo del asunto, el juez admite a trámite la demanda y esclarecerá la controversia
e).- Ser incondicional. Excepcionalmente, podrá tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria	
f).- Reconocer un derecho incuestionable del reclamante y	
g).- Permitir individualizar al beneficiario	
	4).- Cuando el mandato, no obstante, sea contrario a la ley o a la Constitución, el juez debe así declararlo y en consecuencia,

	desestimar la demanda
--	-----------------------

- 8.7.- Del cuadro realizado, puede apreciarse aparentes contradicciones y/o ciertas modificaciones, entre lo fijado en el precedente vinculante Maximiliano Villanueva (STC No. 168-2005-PC/TC) y el artículo 66° del NC.P. Const., dejando en claro que solo se cuestiona ciertas partes del precedente y no la totalidad, por tanto, se entendería que los puntos donde no existe discrepancia siguen vigentes en tanto no existe cuestionamiento alguno. Sin embargo, existen posturas al respecto, como son las vertidas por los ex magistrados Eloy Espinosa Saldaña Barrera y Ernesto Blume contenidos en sus votos singulares en decisiones judiciales del Tribunal Constitucional, en la que afirman, por un lado, que el artículo 66° del NCP Const. es contraria al precedente constitucional vinculante por transgredir el principio de primacía o prioridad que tiene el precedente frente a la ley, proponiendo que debería aplicarse el precedente y no la ley citada; o por el contrario, formulan la tesis que el artículo en mención tiene una regulación más garantistas que el precedente, dando entender que debe aplicarse el primero²⁵.
- 8.8.- Indistintamente de la problemática planteada, el Tribunal Constitucional no aborda hasta la fecha de manera frontal dicha controversia a través de sus decisiones finales; y más bien ha emitido posturas inciertas o poco claras; lo que genera la necesidad de que los jueces del Poder Judicial asuman una postura directa al respecto. Es en este contexto, que nos planteamos ciertas interrogantes en este ítem, que debe ser absuelta por este órgano jurisdiccional al estar relacionada directamente con la solución del caso concreto. Estas inquietudes son: ***¿Puede una Ley dejar sin efecto (derogar) un precedente constitucional vinculante?, ¿Existe discrepancia sustancial entre el artículo 66 de la Ley 31307, con las reglas de derechos contenida en el precedente vinculante Maximiliano Villanueva, como para asegurar que estamos ante una antinomia normativa?, y finalmente ¿Cuál prima en un caso determinado: el precedente constitucional vinculante Maximiliano Villanueva o lo establecido en el artículo 66 de la Ley 31307 o por el contrario debe darse una interpretación a esta última que concuerde con el precedente constitucional vinculante?***
- 8.9.- Estas cuestiones pueden parecer paradójicas a primera vista, empero la experiencia comparada y la nuestra, reflejan que pueden darse en la práctica, tal es la aprobación de un nuevo orden legal por parte del congreso, que pueden ser contrarias o no al orden constitucional (bloqueo de constitucionalidad), en la cual el precedente constitucional vinculante forma parte. En rigor, los precedentes constitucionales vinculantes – y como hemos referencia supra – son normas adscritas a la Constitución misma, por lo que transmiten su fuerza vinculante supralegal, y puede el legislativo aprobar una ley infraconstitucional, la que puede colisionar directamente con el precedente mismo, he ahí, que estaríamos hablando de una norma legal inconstitucional por violar el precedente constitucional mismo, o mejor dicho la propia Constitución, pudiendo declararse su inconstitucionalidad

²⁵ Puede verse los votos singulares en las Sentencias 116/2022 (Exp. No. 2811-2021), 147/2022 (Exp. 2152-2021-PC/TC), 145/2022 (Exp. N° 1772-2021)

vía control difuso o control concentrado²⁶, así lo explica el profesor Carlos Bernal Pulido, al indicar:

“(…) una ley puede declararse inconstitucional no solo cuando vulnere expresamente el texto de la Constitución, sino también cuando contraría un precedente constitucional. La norma legal no puede compararse sino una norma constitucional. Y esta norma constitucional solo puede ser una norma directamente estatuida, es decir una norma que se infiera a las claras de la literalidad del texto de la Constitución o una norma adscrita, o sea una norma cuya concreción aparece por primera vez en el mundo jurídico mediante un precedente constitucional”²⁷

No reconocer el alcance de los precedentes constitucionales vinculantes, constituiría un acto de incoherencia normativa y de desconocimiento del carácter normativo vinculante preeminente de la Constitución misma.

8.10.- De existir una antinomia entre una norma adscrita a la Constitución como es el precedente constitucional vinculante y una norma con rango de ley infraconstitucional, se prefiere a la primera, por un tema de jerarquía normativa y se inaplicaría la ley; sin embargo, debemos aclarar que en un Estado constitucional de Derecho de existir una norma infraconstitucional distinta a la Constitución, pero que maximice los derechos fundamentales de la persona, se aplica esta última por el principio pro homine; ya que sustancialmente dicha norma infraconstitucional no es inconstitucional, es más bien una norma válida.

8.11. Volviendo al tema que nos convoca, procedemos a realizar un control constitucional sobre las reglas previstas en el artículo 66° del NCP Cont., en relación a varios extremos del precedente Maximiliano Villanueva, y es que, según nuestro criterio, debemos entender que dicha norma no es incompatible con la constitución ni con el precedente citado, debido a que debemos otorgarle un sentido interpretativo que pueda salvar la disposición acusada de inconstitucional en relación al artículo 200.6 de la Constitución misma y al mismo precedente Maximiliano Villanueva Valverde, ello en aplicación del principio de presunción de constitucionalidad de toda norma; la cual pasamos a desarrollar.

8.12. En rigor, el Tribunal Constitucional fijó interpretativamente el alcance y el contenido del proceso del cumplimiento previsto en el artículo 200°.6 de la Constitución, a efectos de diferenciarlo del proceso contencioso administrativo donde también se puede solicitar el cumplimiento de una norma legal o acto administrativo firme²⁸; así afirmó a través del precedente constitucional vinculante contenido en la STC No 168-2005-PA/TC Maximiliano Villanueva (norma adscrita a la Constitución), que el proceso de cumplimiento es una vía excepcional y residual, cuya finalidad es la proteger el derecho constitucional de defensa de la eficacia de las normas legales y actos administrativos, haciendo efectivo el

²⁶ A nivel de la jurisprudencia comparada a nivel latinoamericano, están las sentencias emitidas por la Corte Constitucional Colombiana, C-586 de 1995 y la C-239 de 1997.

²⁷ Ver BERNAL PULIDO, Carlos. *“El derecho de los derechos: Escritos sobre la aplicación de los derechos fundamentales”*, Edit por la Universidad Externado de Colombia; Bogotá, Colombia, 2005; pág. 171

²⁸ Este procedimiento se encuentra reconocido en el artículo 5 inc. 4 del vigente Dec. Sup. 011-2019-JUS, T.U.O. de la Ley 27584 Ley que regula el proceso de cumplimiento, en tanto refiere que procede la pretensión que dispone a la Administración Pública la realización de determinada actuación a que se encuentre obligado por ley o acto administrativo firme en forma expresa

mandamus que contiene una norma legal y acto administrativo firme. Así estableció que dicho mandato debe cumplir ciertas características de ejecutabilidad (como es de estar vigente, cierto y claro, no estar sujeto a controversias complejas ni interpretaciones dispares, el mandato debe ser de ineludible y obligatorio cumplimiento, debe estar debidamente individualizado), en razón que dicho proceso tiene – como se hizo referencia -un carácter sumario y breve, por lo tanto no puede exigirse aquellas normas legales y actos administrativos firme que contengan mandamus no muy clara o de difícil contenido (complejidad), ya que ello implicaría ordinarizar el proceso de cumplimiento, el cual no está permitido.

- 8.13.-**Es resumidas cuentas, el precedente Máximiliano Villanueva Valverde, plantea que la exigibilidad y la ejecutabilidad través del proceso de cumplimiento de toda norma legal o resolución administrativa firme, se dará si el mandato que lo contiene es lo suficientemente claro y preciso, o que esta pueda clarificarse de manera rápido e indubitable, usando un método de interpretación o principios del derecho administrativo o a través de un requerimiento probatorio simple, pero que aquello no demande un trabajo complejo para el juez, es decir no necesite de un mayor esfuerzo para el juzgador o juzgadora; contrario sensu, no procederá si dicho mandato si el mandato no es claro y preciso, debido a que existen interpretaciones contradictorias, excesivamente confusas, que no permiten encontrar su verdadero sentido de manera simple vía interpretación normativa o aplicando los principios del derecho administrativo, o cuando su claridad implique realizar una compleja estación probatoria. Esta es sin duda, la interpretación constitucional válida sobre el proceso de cumplimiento a la luz de nuestra Constitución vigente.
- 8.14.-** Ahora bien, entrando al análisis sustancial de las reglas previstas en el artículo 66 del NCP Const. y conforme al cuadro comparativo diseñado líneas arriba, y teniendo en cuenta la interpretación constitucional valida del Tribunal Constitucional en el precedente Maximiliano Villanueva descrita en el considerando anterior, es que podemos afirmar que ***no existe una contradicción “sustancial”*** entre ambos, y más bien el artículo 66 de esta nueva regulación pretende aclarar que el Juez o Jueza constitucional debe verificar si el mandamus contenido en la ley o el acto administrativo es claro o preciso y que no están sujeto a controversias “complejas”, por lo que estas nuevas reglas son aclaratorias del citado precedente, en razón que si se permitirá la ejecución de normas legales o actos administrativos firmes vía proceso de cumplimiento que contienen mandatos cuya claridad y precisión puede deducirse aplicando una mínima actividad interpretativa por parte del juzgador o juzgadora usando los métodos de interpretación clásica, o aplicando principios administrativo o cuando ya existan contenidos aclarados vía precedentes vinculantes de los órganos administrativo o del Tribunal Constitucional o de la misma Corte Suprema.
- 8.15.-**En suma, la nueva regulación permite que el juez o jueza constitucional realice una intervención mínima vía interpretación normativa o interpretación principista del acto administrativo o con el requerimiento probatorio simple para encontrar la claridad y precisión del mandato que contiene la norma legal o acto administrativo firme, lo que no colisiona con lo señalado en el precedente constitucional vinculante STC 168-2005-PC/TC, por el contrario, lo refuerza, ya que prohíbe

ejecutar mandatos que impliquen un accionar complejo vía interpretación o actividad probatoria para encontrar el sentido claro y preciso del mandato mismo. Bajo esta lógica dicha norma será considerada constitucionalmente válida al no contradecir a la Constitución ni al precedente Maximiliano Villanueva Valverde, siendo considerado más bien un complemento o aclaración del precedente mismo; y no existe prelación de uno sobre el otro.

IX.- ANÁLISIS DE FONDO DEL CASO CONCRETO

9.1. **A** reglón seguido, procedemos a resolver el último punto controvertido fijado en el Ítem 5.2. (iii) de la presente sentencia de vista que exige que este órgano jurisdiccional determine si procede o no ordenar el cumplimiento de la Resolución No. 2758-2012-SERVIR/TSC - PRIMERA SALA, que dispone que Red Asistencial de Essalud La Libertad realice las acciones correspondientes al abono de los devengados de los incrementos remunerativos otorgados por los decretos supremos No. 103-88-EF, 220-88-EF, 005-89-EF, 007-89-EF, 008-89-EF, 021-89-EF, 044-89-EF, 062-89-EF, 131-89-EF, 132-89-EF, 296-89-EF, 028-89-PC,-008-90-EF, 041-90-EF, 069-90-EF, 179-90-EF, 051-91-EF, 276-91-EF y, Decreto Ley No. 25697; para ello debemos proceder analizar cada uno de los elementos o reglas que exigen para determinar o no su cumplimiento.

9.2.- En primer orden se puede observar que el acto administrativo contenido en la Resolución N° 2758-2012-SERVIR/TSC - PRIMERA SALA, de fecha 10 de abril del 2012 fue expedida por la Primera Sala Civil de Servir como órgano de segunda instancia administrativa, la cual tiene la característica de ser considerado un acto administrativo “firme”, en la medida que con ella se agotó la vía administrativa por parte de los administrados, dentro de ellos la accionante Carmen Rosa Flores Mendoza. También se visibiliza que ella contiene un mandato ejecutivo, en la parte resolutive, la cual transcribimos:

“**SEGUNDO.-** Disponer que la Red Asistencial La Libertad del Seguro Social de Salud realice las acciones correspondientes *para el abono* a la señora Amanda Edith Galarreta Briceño y otros [entre ellos la accionante] del integro de lo que le corresponde percibir por concepto de los incrementos remunerativos especificados en el artículo primero de la presente resolución²⁹, así como los devengados e intereses que correspondan”

Como se aprecia dicho *acto administrativo firme se encuentra vigente*, ya que no ha sido invalidado con proceso judicial alguno, más aún Essalud pretendió cuestionar la validez vía proceso contencioso administrativo, sin embargo, ello fue interpuesto de manera extemporáneo, conforme es de verse de la resolución de vista número 15 de 9 de septiembre del 2019 que declaro improcedente la demanda (folios 22 a 28) y la Casación N° 3379-2020-Lima de fecha 19 de mayo del 2021 (folios 29 al 32); consecuentemente dicho acto administrativo es ejecutable en los términos que lo contiene.

²⁹ Los incrementos referidos son los que corresponde por los Decretos. Supremos No. 103-88-EF, 220-88-EF, 005-89-EF, 007-89-EF, 0008-89-EF, 021-89-EF, 044-89-EF, 062-89-EF, 131-89-EF, 132-89-EF, 296-89-EF, 028-89-PCM, 008-90-EF, 069-90-EF, 179-90-EF, 051-91-EF, 276-91-EF y por Decreto Ley N° 25697

9.3.- Seguidamente se procede analizar si el mandato que contiene dicho *acto administrativo es cierto y claro o en su defecto pueda determinarse su certeza o claridad realizando una mínima interpretación de su contenido usando los principios del derecho administrativo (conforme lo establece el precedente Máximiliano Villanueva y el artículo 66.1 de la Ley 31307)*; y es que para el caso concreto se usa el principio administrativo de eficacia prevista en el artículo 1.10 del artículo IV del T.P del Dec. Sup. No 004-2019-JUS, T.U.O de la Ley 27444 Ley de Procedimiento Administrativo General³⁰, ya que la finalidad del acto administrativo (Resolución N° 2758-2012-SERVIR/TSC - PRIMERA SALA), fue el de reconocer y disponer el pago de los devengados a favor de los reclamantes [entre ellas la accionante Carmen Rosa Flores Mendoza] por los incrementos remunerativos que no percibió y que se detallan en la misma, dejando establecido que se diluye de manera transparente que el período reclamado (devengados) y que contiene el mandamus es por el período consignado entre los meses de julio de 1988 hasta agosto de 1992 (ver el punto 1 de los antecedentes de dicho acto administrativo).

Por otro lado, el acto administrativo en cuestión delimita y establece que conceptos remunerativos deben reintegrarse a la accionante, haciendo referencia a los Decretos. Supremos No. 103-88-EF, 220-88-EF, 005-89-EF, 007-89-EF, 0008-89-EF, 021-89-EF, 044-89-EF, 062-89-EF, 131-89-EF, 132-89-EF, 296-89-EF, 028-89-PCM, 008-90-EF, 069-90-EF, 179-90-EF, 051-91-EF, 276-91-EF y por Decreto Ley N° 25697; y si bien, el acto administrativo no establece el monto líquido de cada concepto, este puede liquidarse en esta vía, ya que no amerita realizar una interpretación mayor para dicha liquidación, en la medida que la normas mismas establecen que conceptos deben tenerse en cuenta para liquidar; máxime si la obligación de Essalud es pagar dichos conceptos vía devengados.

9.4.- Estando a lo anteriormente señalado, podemos colegir que el acto administrativo contenido en la Resolución N° 2758-2012-SERVIR/TSC - PRIMERA SALA, *no se encuentra sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares*, ya que por un lado el tema ha sido materia de debate en la vía administrativa, recurriendo incluso a la emisión de una segunda y última instancia como es la Primera Sala de Servir que tiene funciones cuasi-jurisdiccionales; y porque ella contiene un mandato ejecutivo como es que Essalud debe realizar las acciones correspondientes para el pago de dichos conceptos remunerativos, lo que implica que ellos deben no solo liquidar dichos pagos, sino también las gestiones para generar el presupuesto y efectivizar el mismo; no existiendo incertidumbre respecto de la conducta que debe desplegar la institución demandada para cumplir con lo decidido en última instancia administrativa.

9.5.- Que, por otro lado, la Resolución N° 2758-2012-SERVIR/TSC - PRIMERA SALA, tiene un mandamus de ineludible y obligatorio cumplimiento al disponer

³⁰Artículo IV del T.P. del TUO de la Ley 27444.-

1.- El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de los principios generales del derecho administrativo: (...)

1.10. Principio de eficacia.- Los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados. En todos los supuestos de aplicación de este principio, la finalidad del acto que se privilegie sobre las formalidades no esenciales deberá ajustarse al marco normativo aplicable y su validez será una garantía de la finalidad pública que se busca satisfacer con la aplicación de este principio.



de manera expresa que “*Red Asistencial de la Libertad del Seguro Social de Salud realice acciones correspondientes para el abogo a la señora [...] del íntegro de lo que le corresponde percibir (...) así como los devengados e intereses que corresponde*” (el subrayado es nuestro), por lo que también se cumple dicho presupuesto.

- 9.6.- Finalmente podemos afirmar que la Resolución N° 2758-2012-SERVIR/TSC - PRIMERA SALA, cuyo cumplimiento solicita, no contiene mandato condicional, sino un mandato directo, como es el pago de los incrementos remunerativos como los devengados correspondiente, además de reconocer un derecho incuestionable de la accionante, la cual está plenamente individualizada; consecuentemente debe declararse fundada la demanda interpuesta.
- 9.7.- Solo a modo de obiter dicta, debemos indicar que está probado en autos, el estado de renuencia por parte de Essalud a cumplir estrictamente la Resolución N° 2758-2012-SERVIR/TSC - PRIMERA SALA, en la medida que fue requerida mediante documento de fecha cierta que obra a folios 5 y 6, sin que la fecha haya cumplido con el mandamus contenido en el mismo.

X.- PARTE RESOLUTIVA

Por lo expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en el Nuevo Código Procesal Constitucional, se resuelve:

- 10.1.- Declarar **INFUNDADO** el pedido de extromisión y falta de legitimidad para obrar pasiva formulado por el Procurador Público del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- 10.2.- Declarar **FUNDADA** la demanda interpuesta por doña **CARMEN ROSA FLORES MENDOZA** en los seguidos contra la **RED ASISTENCIAL ESSALUD LA LIBERTAD** y el **MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO (MTPE)** sobre **PROCESO DE CUMPLIMIENTO**.
- 10.3. **DISPONER** que la **RED ASISTENCIAL ESSALUD LA LIBERTAD cumpla con ejecutar** la Resolución N° 2758-2012-SERVIR/TSC - PRIMERA SALA, de fecha 10 de Abril del 2012, en cuanto al pago íntegro de pago de los devengados producto de los incrementos remunerativos fijados en dicha resolución administrativa, correspondiente al período comprendido entre los años 1988 a 1992, más los intereses legales; bajo apercibimiento de ejecución del mismo.

Consentida o ejecutoriada que sea, **ARCHIVASE** los actuados en el modo y forma de ley.