

La dicotomía entre la vinculatoriedad del precedente Villanueva Valverde y las reglas actuales del proceso de cumplimiento en el nuevo Código Procesal Constitucional

The dichotomy between the binding nature of the Villanueva Valverde precedent and the current rules of the compliance process in the new Constitutional Procedure Code

✉ JOSÉ HUMBERTO RUIZ RIQUERO¹

Resumen

El autor expone que, al momento de determinarse cuáles son los criterios de procedibilidad en relación a las demandas de cumplimiento, se puede advertir una dicotomía entre los criterios establecidos en el precedente Villanueva Valverde (STC N.º 00168-2005-PC/TC), y las reglas actuales del proceso de cumplimiento en el Nuevo Código Procesal Constitucional, con relación a la interpretación que se realiza de los incisos 1 a 3 del artículo 66 (en concordancia con los artículos 6 y 24, segundo párrafo), en el auto recaído en el Expediente N.º 03966-2021-PC/TC. Al respecto, opina que dicho texto normativo obliga al juez/za constitucional a ingresar al fondo de la controversia, sin mayor justificación, en desmedro del diseño de un proceso constitucional de condena, de ejecución, breve y sumario, de conformidad con nuestra Constitución y el Código Procesal Constitucional de 2004. De esta

429

¹ Abogado por la Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo, con estudios complementarios en Justicia Constitucional y Teoría e interpretación de los Derechos Fundamentales por el Centro de Estudios Constitucionales [CEC-TC]. Experto en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos por la Universidad de Guanajuato, México. Maestrando en Derecho con mención en Política Jurisdiccional de la Pontificia Universidad Católica del Perú [PUCP], en convenio con la Universidad de Castilla-La Mancha [UCLM], España. Ha sido asesor jurisdiccional del Tribunal Constitucional y servidor de la Gerencia General del Poder Judicial. Presidente de la Comisión de Derecho Constitucional de la Sociedad Peruana de Derecho y miembro de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional. Actualmente se desempeña como asesor parlamentario del Congreso de la República. ORCID: 0000-0002-6110-1679.

forma, el autor explica que, en aplicación de la facultad excepcional de control difuso, puede inaplicarse para el caso concreto y demás casos en los que se den circunstancias iguales o similares, cualquiera de los incisos citados del artículo 66 del NCPConst., disponiendo la desestimación de las demandas de cumplimiento para evitar realizar actividades o trámites que son impropios para un proceso específico de tutela urgente que no involucra ni requiere de una actividad interpretativa compleja, con abundancia de medios probatorios, para resolver el asunto litigioso planteado.

Palabras Clave

Tribunal Constitucional, procesos constitucionales, precedente constitucional, control difuso, objeto del proceso de cumplimiento, procedencia del proceso de cumplimiento, requisitos mínimos de mandato normativo.

Abstract

The author states that, at the moment of determining which are the procedural criteria in relation to the compliance claims, a dichotomy can be observed between the criteria established in the Villanueva Valverde precedent (STC No. 00168-2005-PC/TC), and the current rules of the compliance process in the New Code of Constitutional Procedure, in relation to the interpretation of paragraphs 1 to 3 of article 66 (in the New Code of Constitutional Procedure), and the current rules of the compliance process in the New Constitutional Procedural Code, in relation to the interpretation of paragraphs 1 to 3 of article 66 (in accordance with articles 6 and 24, second paragraph), in the order issued in Case No. 03966-2021-PC/TC. In this regard, he is of the opinion that such normative text obliges the constitutional judge to enter into the merits of the controversy, without further justification, to the detriment of the design of a constitutional process of conviction, of execution, brief and summary, in accordance with our Constitution and the Constitutional Procedural Code of 2004. In this way, the author explains that, in application of the exceptional power of diffuse control, any of the cited paragraphs of Article 66 of the NCPConst. can be unapplied for the specific case and other cases in which the same or similar circumstances are involved, providing for the dismissal of the compliance claims to avoid carrying out activities or procedures that are inappropriate for a specific process of urgent

protection that does not involve or require a complex interpretative activity, with abundant evidence, to resolve the litigious matter raised.

Keywords

Constitutional Court, constitutional processes, constitutional precedent, diffuse control, object of the compliance process, origin of the compliance process, minimum regulatory mandate requirements.

Sumilla

I. HECHOS MATERIA DEL CASO II. INTRODUCCIÓN. III. EL PROCESO DE CUMPLIMIENTO Y SU REGULACIÓN. IV. SOBRE LOS CRITERIOS DE PROCEDIBILIDAD PARA LAS DEMANDAS DE CUMPLIMIENTO (STC N.º 00168-2005-PC/TC). V. INAPLICACIÓN DE LAS REGLAS APLICABLES PARA RESOLVER LA DEMANDA DE CUMPLIMIENTO DEL NUEVO CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL (CONTROL DIFUSO). VI. EPÍLOGO. VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

I. HECHOS MATERIA DEL CASO.

431

Mediante el auto recaído en el Expediente N.º 03966-2021-PC/TC, materia del presente comentario, se observa el recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Luisa Esther Buitrón Tenorio [en adelante, la recurrente] contra la resolución, de fecha 17 de setiembre de 2021, expedida por la Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Huaura, que declaró improcedente la demanda de cumplimiento.

1. Antecedentes

El 13 de marzo de 2020, la recurrente interpone demanda de cumplimiento contra la Municipalidad Provincial de Huaral. Solicita que la emplazada cumpla con pagarle la suma de S/ 9,636.36 soles, por concepto de incremento remunerativo de su sueldo, conforme a lo establecido en la Resolución de Alcaldía N.º 103-2019-MPH, de fecha 01 de marzo de 2019, más el pago de los intereses legales y los costos y costas del proceso. Manifiesta que se le adeuda la suma reclamada en mérito de los Informes N.º 49-2019-MPH/GAF/SGRH, 10-2019-MPH/GPPR y 42-2019-MPH/GAJ, de

9, 10 y 14 de enero de 2019, respectivamente, y que constituye un derecho reconocido por la propia entidad municipal. Indica que la suma adeudada se encuentra amparada en el Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, aprobada por el Decreto Legislativo N.º 276, y que la Resolución de Alcaldía N.º 103-2019-MPH está debidamente aprobada por diversas áreas de las gerencias municipales, que han visto conveniente el incremento remunerativo de cada uno de los empleados permanentes.

Por tanto, el Primer Juzgado Civil de Huaral, mediante la Resolución de fecha 28 de enero de 2021, declaró improcedente la demanda, por considerar que la Resolución de Alcaldía N.º 103-2019-MPH no contiene un mandato cierto y claro, pues en ninguno de sus artículos dispone el pago a la actora de la suma de S/ 9,636.36 soles, por lo que para su cumplimiento es necesario que se adopten otros actos administrativos, como la relación de funcionarios de la municipalidad emplazada y su liquidación caso por caso, y que, además, no se ha individualizado a la demandante como beneficiaria, por lo que el mandato cuyo cumplimiento solicita la actora no reúne los requisitos mínimos comunes previstos en el precedente contenido en la sentencia emitida en el Expediente N.º 00168-2005-PC/TC (requisitos mínimos comunes que debe tener el mandato).

432

Por su parte, la Sala Superior revisora confirmó la apelada, por estimar que la Resolución de Alcaldía N.º 103-2019-MPH no cumple los presupuestos establecidos en la STC N.º 00168-2015-PC/TC, debido a que dicha resolución aprueba la propuesta de retribución económica para los funcionarios de confianza de la Municipalidad Provincial de Huaral que se encuentran bajo contratación administrativa de servicios (CAS), y que la actora no se encuentra contratada mediante dicha modalidad, pues pertenece al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 276, en calidad de nombrada en el cargo de auxiliar, con el nivel remunerativo SAD.

2. Fundamentos

En lo que respecta al caso en concreto, de acuerdo con lo dispuesto en el inciso 6 del artículo 200 de la Constitución Política del Perú, en aplicación de los artículos 65 y 66 del Nuevo Código Procesal Constitucional y la reiterada jurisprudencia del TC sobre los procesos de cumplimiento, la Segunda Sala del TC, integrada por la magistrados Sardón de Taboada,

Ledesma Narváez y con la participación del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, analizó si la resolución administrativa cuya ejecución se solicita cumple los requisitos mínimos comunes que debe reunir un acto administrativo para que sea exigible mediante el proceso de cumplimiento.

El TC preciso en el caso concreto que, además, de la renuencia del funcionario o autoridad pública, el mandato previsto en la ley o en un acto administrativo reúna determinados requisitos, a saber, entre otros: que el acto administrativo cuyo cumplimiento se exige no contiene mandato alguno que le otorgue un incremento en su remuneración ni el pago de la suma reclamada, conforme se desprende de lo afirmado por la propia actora en su demanda y se corrobora con sus boletas de pago de remuneraciones. Por ende, como la pretensión de la accionante contradice los requisitos establecidos como precedente en la sentencia emitida en el Expediente N.º 00168-2005-PC/TC, se desestimó la demanda.

433

No obstante, el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera emite un fundamento de voto muy particular que plantea interesantes y relevantes reflexiones en torno a esta colisión que se produce actualmente en la justicia constitucional y que resquebraja la condición del TC como órgano de cierre de la interpretación vigente y vinculante de la Constitución. En efecto, conforme a la argumentación esgrimida en el voto, el NCPCConst. (incisos 1 a 3 del artículo 66) ha regulado en sentido contrario a lo establecido en el precedente Villanueva Valverde del año 2005, obligando al juez/za constitucional, según sea el caso, a ingresar al fondo de la controversia, en desmedro de su naturaleza sumaria, breve y urgente.

Lo concerniente a este caso es de suma relevancia, dado que mediante el mismo se tiene la oportunidad de advertir una incompatibilidad entre los incisos 1 a 3 del artículo 66 del NCPCConst. y la plena vigencia de la Constitución, los derechos humanos, el acceso a la justicia y la independencia judicial, es decir, una interpretación conforme a la norma fundamental del Estado; por lo que, en aplicación de la facultad excepcional de control difuso, los jueces/zas constitucionales deben inaplicar para el caso concreto, cualquiera de los incisos citados del artículo 66 del NCPCConst..., disponiendo la desestimación de las demandas de cumplimiento para evitar realizar actividades o trámites que son impropios para un proceso específico de tutela urgente que no involucra ni requiere de una actividad interpretativa compleja,

con abundancia de medios probatorios², para resolver el asunto litigioso planteado.

II. INTRODUCCIÓN.

En el Perú, y yendo al tema, anteriormente, el 31 de mayo del 2004 se publicó el entonces flamante y novísimo Código Procesal Constitucional, Ley N.º 28237, que entraría en vigencia a los seis (6) meses [*vacatio legis*] de su publicación en Diario Oficial “*El Peruano*”³, es decir, el 1 de diciembre de 2004. Fue aprobada por el Congreso de la República [en adelante, Congreso] y promulgada dentro del tercer año de gobierno del expresidente Alejandro Toledo Manrique. A la fecha, este primer Código tuvo poco más de 17 años de vigencia. En todo caso, con ese devenir del tiempo, el 23 de julio de del año pasado fue publicado en el Diario Oficial “*El Peruano*” la Ley N.º 31307, aprobando el autollamado “Nuevo Código Procesal Constitucional”⁴ [en adelante, NCPCConst.] y derogando la Ley N.º 28237. El texto fue aprobado pese a las múltiples observaciones del Poder Ejecutivo, la sociedad civil y de los propios jueces/zas.

432

Independientemente de este cambio en la regulación de los procesos y del inevitable contraste de opiniones que ha generado en algunos aspectos, en

² Cfr. Caso Pablo Miguel Fabián Martínez y otros contra el Ministerio de Salud y Dirección General de Salud Ambiental – DIGESA (STC N.º 02002-2006-PC/TC). No obstante, que en relación con las “controversias complejas” puede distinguirse entre *interpretación compleja* y *actividad probatoria compleja*. Véase Sosa Sacio (2012, p. 20). 3.1.

³ Se debe indicar que el primer Código Procesal Constitucional en el mundo, a nivel de Estados Federales como México y Argentina, entre otros, y a nivel de un derecho procesal constitucional local, que estudia las instituciones procesales constitucionales provinciales o estatales, fue el Código de Derecho Procesal Constitucional de la provincia de Tucumán (Ley N.º 6944/1999). El presente Código tiene por fin garantizar los derechos de las personas consagrados por la Constitución Provincial y Nacional, los tratados y las leyes Provinciales.

⁴ Desde ya advertimos que no se trata en estricto rigor de un “nuevo” texto, sino de un conjunto de reformas y que más bien consideramos que en una futura legislación rectifique dicho término por simplemente “Código Procesal Constitucional” y que se derogue la única disposición complementaria derogatoria que convierte a la Ley N.º 31307 en un nuevo Código cuando más bien sigue siendo el mismo, pero con un conjunto de reformas que han reestructurado su sistemática original. Véase Eto Cruz (2021, p. 498).

la actualidad se cuestiona mayoritariamente que haya sido aprobado velozmente por un Congreso saliente y sin una *vacatio legis* que hubiera afianzado su difusión y debate⁵. Dentro de este marco, a pocos meses de su publicación ya ha sido materia de tres demandas de inconstitucionalidad motivadas; una promovida por el Colegio de Abogados de La Libertad⁶ y otras por las procuradurías públicas en representación del Poder Ejecutivo y Judicial, tanto en objeciones de forma como de fondo⁷.

Aun con ello, la doctrina nacional se ha encargado de precisar, sin embargo, que si bien este Código, en efecto, hace alusión expresa y detallada a siete procesos constitucionales, los instrumentos de defensa constitucional, en verdad, no son siete, sino ocho, pues el octavo es el denominado “proceso de control difuso” que es el que realizan todos los jueces/zas del país, tanto para los casos de control de constitucionalidad en casos ordinarios, como en los procesos propiamente constitucionales (que habitualmente terminan en el TC), cuando ello sea relevante para resolver la controversia y que está normado en artículo VII del Título Preliminar de este cuerpo normativo, en concordancia con el segundo párrafo del artículo 138 de la Constitución Política del Perú⁸, y es el proceso que lleva adelante el juez/za cuando realiza un proceso mental de hallar unos textos que motiven adecuadamente por qué el juez/za actúa sin respetar una ley (absolutamente vigente) por preferir el texto constitucional y los valores que el representa, y es que ha encontrado que, para ese caso en concreto, la aplicación de la ley podría originar una injusticia (Beaumont Callirgos, 2017, p. 49).

⁵ La segunda disposición transitoria y derogatoria de la Ley N.º 28237 que aprobó el Código Procesal Constitucional en el año 2004 disponía que entraría en vigor a los seis meses de su publicación en “*El Peruano*”.

⁶ Se puede revisar el documento con las observaciones efectuadas por el Colegio de Abogados de La Libertad en el siguiente enlace: <<https://www.gacetajuridica.com.pe/docs/Demanda-TC-Nuevo-Codigo-Procesal-Constitucional-LALEY-.pdf>>.

⁷ Sobre dichas objeciones, respectivamente, se puede acudir a los siguientes enlaces: <<https://www.enfoquederecho.com/2021/09/02/luis-huerta-comentarios-en-torno-a-la-demanda-de-inconstitucionalidad-presentada-contr-el-nuevo-codigo-procesal-constitucional/>> y <<https://www.gob.pe/institucion/pj/noticias/551708-poder-judicial-presenta-demanda-de-inconstitucionalidad-contr-articulos-de-nuevo-codigo-procesal-constitucional>>.

⁸ El artículo 138 de nuestra carta magna, establece que, en todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces/zas prefieren la primera.

Ahora bien, el proceso de cumplimiento⁹, particularmente, si bien hoy en día es un proceso constitucional en sus orígenes fue un proceso ordinario (*rectius* administrativo), pues cuenta con una larga tradición en el derecho inglés, cuyos orígenes se remontan al siglo XVI, data en la que aproximadamente se forja el *Write of Mandamus*, institución del Derecho anglosajón que luego fue desarrollada en los Estados Unidos (Sosa Sacio, 2009, p. 248). De allí se expande a los Estados Unidos y paulatinamente se irradia en líneas generales a ciertos países de esta parte del Continente, como es el caso de Colombia, algunas constituciones provinciales de Argentina, sin dejar de mencionar al Perú, que es el único país que codificó su regulación constitucional y legal¹⁰, y viene desarrollando a través de su TC diversa jurisprudencia con relación a este proceso constitucional, entendido como uno que resuelve controversias constitucionales.

Cabe recordar que el famoso proceso *Marbury Vs. Madison* de 1803 que dio origen a la *judicial review* o también denominado sistema de control difuso, precisamente estaba destinado a que mediante un *mandamus* la Suprema Corte de los Estados Unidos ordenase al entonces Secretario de Estado norteamericano Madison que extendiera el nombramiento judicial de William Marbury al amparo de la Ley Judicial de 1789, entre tantos otros casos emblemáticos que han contribuido y contribuyen al permanente debate sobre el *nomen iuris* “proceso de cumplimiento” y su finalidad constitucional por defender la eficacia de las normas legales y actos administrativos, característica presente en las constituciones de Colombia (1992), Perú (1993), Ecuador (2008), y Bolivia (2009).

En efecto, es un proceso constitucional que tiene como finalidad el cumplimiento y eficacia de las normas legales y los actos administrativos, es decir, la ejecución por parte de la autoridad o funcionario público de las

⁹ Si bien es cierto que el artículo 200, inciso 6, de la Constitución de 1993 denomina a esta garantía constitucional como *acción de cumplimiento*, el Código Procesal Constitucional de 2004 corrige dicha imprecisión terminológica denominándolo *proceso de cumplimiento* en su Título V.

¹⁰ Según Sosa Sacio (2021), en algún momento se dijo del proceso de cumplimiento que era la “cenicienta” de los procesos constitucionales (...). Sin embargo, de ser la Cenicienta, el proceso de cumplimiento ha pasado ser la villana, la bruja mala del espejo (p. 194-195).

normas jurídicas con jerarquía de ley y de los actos administrativos, a cuyo cumplimiento está obligado. Es decir, como sostiene Carpio Marcos (2021),

[E]s un proceso mediante el cual los particulares pueden reparar agravios a ciertos derechos e intereses subjetivos derivados del incumplimiento, por parte de las autoridades o funcionarios públicos, de mandatos establecidos en normas con rango de ley¹¹ o en actos administrativos. (p, 118)

Del mismo modo se precisó que en este tipo de proceso el funcionario o autoridad pública tienen el deber absoluto de acatamiento de la norma legal o del acto administrativo, no siendo posible ningún tipo de discrecionalidad de su parte. En ellos los derechos del demandante son prácticamente incuestionables, de modo que comprobada la renuencia y el incumplimiento de la norma legal o el acto administrativo conforme a las pautas o requisitos mínimos comunes, en el Expediente N.º 00168-2005-PC/TC, de ineludible cumplimiento, corresponderá amparar la demanda.

437

Sin embargo, al momento de determinarse cuáles son los criterios de procedibilidad en relación a las demandas de cumplimiento, se puede advertir una dicotomía entre los criterios establecidos en el proceso de cumplimiento promovido por don Maximiliano Villanueva Valverde, con calidad de precedente constitucional (cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.º 00168-2005-PC/TC), y los incisos 1 a 3 del artículo 66 del NCPConst. –se verá cómo y con cual alcance–, toda vez que se obliga al juez/za constitucional, según sea el caso, a ingresar al fondo de la controversia, sin mayor justificación, en desmedro del diseño de un proceso constitucional de condena, de ejecución, breve y sumario, de conformidad con nuestra Constitución Política y el CPCConst. de 2004.

Entre las modificaciones del NCPConst. más cuestionables y que son materia de análisis en el presente caso (objeto de estudio) podríamos mencionar: (i) la prohibición de aplicar el rechazo liminar (artículo 6)¹², (ii) la obligatoriedad de la vista de la causa en sede del TC (segundo párrafo del

¹¹ Incluyendo los tratados internacionales sobre derechos humanos, sobre cuya jerarquía mucho se ha discutido (STC N.º 02420-2012-PC/TC).

¹² El artículo 6 de esta nueva versión del Código Procesal Constitucional enuncia lo siguiente: “De conformidad con los fines de los procesos constitucionales de defensa de derechos fundamentales, en los procesos constitucionales de *habeas corpus*, amparo, *habeas data* y de cumplimiento no procede el rechazo liminar de la demanda”.

artículo 24)¹³ y, principalmente, (iii) las nuevas reglas aplicables para resolver la demanda de cumplimiento (artículo 66), entre las que se subrayan:

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:

1.1) Para la interpretación de la norma legal, el juez utiliza los métodos clásicos de interpretación jurídica; debiendo su resultado respetar lo que establecen las leyes de la materia y la propia Constitución.

1.2) La interpretación del acto administrativo firme debe respetar los principios generales del Derecho Administrativo; la jurisprudencia de los órganos administrativos correspondientes, así como la del Tribunal Constitucional.

438

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, permita confirmar la veracidad del mandato.

3) Cuando, para determinar la obligatoriedad o incuestionabilidad del mandato contenido en una norma legal o acto administrativo firme

¹³ El segundo párrafo del ahora artículo 24 del Código Procesal Constitucional establece que: “En el Tribunal Constitucional es obligatoria la vista de la causa, la falta convocatoria de la vista y del ejercicio de la defensa invalidan el trámite del recurso de agravio constitucional”.

resulte necesario entrar al fondo del asunto, el juez admite a trámite la demanda, y esclarecerá la controversia (...).

Dicha colisión en la interpretación y aplicación de la naturaleza jurídica del proceso de cumplimiento afecta el principio de la fuerza normativa de la Constitución, con vista de lo dispuesto en los artículos 139.2, 200.6, 201 primer párrafo, 202.2 de la Constitución Política del Perú, en los cuales se consagran la independencia judicial, la predictibilidad en las decisiones y ordenamiento de la jurisprudencia, como una garantía de la administración de justicia, así como el rol de intérprete de cierre del TC, con base en los principios de dirección judicial del proceso, economía procesal, informalismo y celeridad procesal, y el carácter sumario y breve del proceso de cumplimiento, toda vez que con el nuevo Código se estaría dejando de lado el modelo de proceso cumplimiento que había sido regulado por el CConst. de 2004 y por el precedente Villanueva Valverde¹⁴.

Así, teniendo en cuenta los debates que aún hoy suscita este tema, el presente artículo se centrará en el análisis del reciente caso resuelto por el TC peruano recaído en el Expediente N.º 03966-2021-PC/TC, de fecha 8 de abril de 2022, en el cual tuvo que dilucidar dicha dicotomía y disponer la aplicación de los caracteres mínimos comunes, en el Expediente N.º 00168-2005-PC/TC, para que una pretensión sea exigible en la vía de cumplimiento y haya así consolidado, a juicio nuestro, que se considere como un proceso en rigor constitucional (de carácter sumario y breve) y no simplemente constitucionalizado, en crítica de su verdadera eficacia en sede constitucional; por lo que, de manera breve, pero no por ello menos rigurosa, se darán algunas luces sobre cómo incide esta reforma en dicho proceso constitucional y cómo se busca dar una salida más a esta dicotomía en defensa de su legítima finalidad constitucional.

III. EL PROCESO DE CUMPLIMIENTO Y SU REGULACIÓN.

Es el artículo 200 de la Constitución Política del Perú el que precisa que constituyen garantías constitucionales: (i) la acción de hábeas corpus, (ii)

¹⁴ El 7 de octubre del año 2005, el Tribunal Constitucional publicó en “*El Peruano*” la sentencia recaída en el Expediente N.º 00168-2005-PC/TC a través de la cual estableció lo que se conoce como el “precedente Villanueva Valverde”. Este precedente, si bien de larga data, le permitió por mucho tiempo al juez/za constitucional poder determinar con mayor precisión cuando estaba ante un mandato que podía ser exigido a través del proceso de cumplimiento y cuando no.

la acción de amparo, (iii) la acción de hábeas data, (iv) la acción de inconstitucionalidad, (v) la acción popular, y (vi) la acción de cumplimiento, que procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo. Asimismo, es el artículo 202, inciso 2, de la Constitución el que establece que corresponde al Tribunal Constitucional: (vii) Conocer –en última y definitiva instancia– las resoluciones denegatorias de los procesos constitucionales la libertad o de tutela de derechos; no obstante, que no todos los procesos de tutela —naturalmente— cumplen los mismos propósitos.

En efecto, estos procesos constitucionales a que se refiere el artículo 200 tienen por finalidad proteger los derechos constitucionales, reponiendo las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional, o disponiendo el cumplimiento de un mandato legal o de un acto administrativo. Es decir, si bien todos se encaminan a la represión de las conductas inconstitucionales, algunos como el amparo, el *habeas data* y el *habeas corpus* lo hacen frente a actos, omisiones y amenazas, mientras que otros, como el proceso de cumplimiento, solo procede específicamente contra misiones del Estados y sus diversas dependencias.

440

Así las cosas, es objeto de este último proceso que el funcionario o autoridad pública renuente dé cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme o que se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento, previsto en el artículo 200, inciso 6, de la Constitución de 1993, y en el artículo 65 del NCPConst..., disposición última que establece el objeto que no tiene este proceso constitucional un derecho constitucional “líquido” que proteger (Eto Cruz, 2021, p. 499).

En Perú ha sido incorporado por primera vez en la Constitución de 1993, junto a los demás procesos constitucionales (artículo 200, inciso 6). Esto ha dado lugar a un interesante debate a nivel de la doctrina pues un sector de ella ha entendido que, en sentido estricto, no se trata de un proceso constitucional, sino de un proceso constitucionalizado, según expresión de Domingo García Belaunde, pues no obstante estar reconocido en la norma fundamental del Estado, no comparte los fines de los procesos constitucionales. Ello debido a que el proceso de cumplimiento no tendría por objeto garantizar de modo inmediato y directo, la tutela de un derecho

fundamental restituyéndolo ante actos u omisiones de funcionarios o autoridades, o el principio de supremacía constitucional, sino la de derechos legales y de orden administrativo, a través del control de la inacción administrativa, pues mediante él se puede exigir el cumplimiento de cualquier norma o resolución, vale decir, disposiciones que no necesariamente tienen rango constitucional.

En ese sentido, para algunos autores se trata de un procedimiento administrativo, por lo tanto, pareciera que tenemos dos procesos idénticos¹⁵. Por un lado, el referido proceso de cumplimiento que regula el NCPConst., y por otro, el administrativo que desarrolla la Ley N.º 27584, Ley del Proceso Contencioso Administrativo. Sin embargo y como posición contraria, Landa Arroyo (2004, p. 141) sostiene que sí es un proceso constitucional, pues actúa sobre la base de derechos constitucionales objetivos: primero, en la constitucionalidad de los actos legislativos, y segundo, en la legalidad de los actos administrativos.

441

Carpio Marcos (2005), respecto a la naturaleza jurídica del proceso de cumplimiento, señala que su ubicación en la Constitución, dentro del capítulo reservado a las garantías constitucionales, a diferencia de lo que sucede con los demás procesos que allí se han establecido, sugiere la pregunta sobre su naturaleza de sumariedad, tutela urgente y carácter excepcional. Es decir, se trata o no de un proceso constitucional. La respuesta pasa por desentrañar, del texto de la Constitución, la finalidad asignada al proceso, es decir, qué es lo que trata de defender, preservar o mantener. La respuesta a esta pregunta nos dirá si comparte la misma naturaleza que el resto de las garantías constitucionales o si se diferencia de ellas y en qué grado.

En puridad, los procesos constitucionales tienen por objeto específico la resolución de controversias en materia constitucional como nota característica. Poseen, además, entidad propia como instrumento autónomo y, por último, se hallan consagrados al interior del texto de la Constitución. La acción de cumplimiento peruano se halla consagrado autónomamente como proceso al interior del texto de nuestra Constitución. Con ello se han satisfecho dos requisitos para reconocerle su naturaleza como proceso constitucional.

¹⁵ Incluso se ha dicho que este también podría ser tutelado mediante el amparo por omisión de actos de cumplimiento obligatorios, tal como se establecía en el artículo 4 de la antigua Ley N.º 23506. Véase Eto Cruz (2021, p. 501).

En cuanto al tercero, el objeto, es necesario tener presente que el artículo 200, inciso 6, refiere a la renuencia para acatar una ley o acto administrativo. No alude a la protección a derecho fundamental alguno, como si lo hace en relación al hábeas corpus, amparo y hábeas data; tampoco busca proteger jerarquía normativa ni mucho menos la supremacía constitucional sobre las normas legales y de estas sobre las de rango inferior. En rigor, pues, no estamos ante un proceso constitucional. Controla la omisión al mandato contenido en la ley o un acto administrativo, parte de una autoridad o funcionario lo que se traduce en una violación de su eficacia, cuya resolución por cierto siempre se ha considerado como un tema propio del derecho administrativo o, si se quiere, del derecho procesal administrativo.

La eficacia de una norma legal o un acto administrativo es ámbito propio del Derecho Administrativo, por cuanto el régimen jurídico de las leyes (en tanto mandatos a la administración pública) y de los actos administrativos (manifestaciones de voluntad de la administración pública) son tutelados por normas de Derecho Administrativo. El hecho de que sea consagrado constitucionalmente solo reafirma la tesis de que se trata de un proceso constitucionalizado al igual que el contencioso administrativo, previsto en el artículo 148 de la Constitución.

442

Ciertamente, más allá de este polémico tema, estamos ante lo que la doctrina y la jurisprudencia ha denominado “un proceso constitucionalizado”, en la medida en que como hemos dicho líneas arriba, el objeto del proceso de cumplimiento ³/₄en reiterada jurisprudencia del TC (STC N.º 0023-2005-AI/TC, fundamento 11; STC N.º 04853-2004-AA/TC, fundamento 33)³/₄ no es materializar un derecho fundamental subjetivo sino en estricto garantizar una correcta función de la Administración Pública (derecho objetivo). En ese orden de ideas, la presente disposición estatuye dos tipos claramente diseñados que contempla esa finalidad. Por un lado, la negativa de un funcionario o autoridad para dar cumplimiento a una norma legal o a ejecutar un acto administrativo firme; y, por otro lado, en caso esta misma persona no quiera pronunciarse expresamente a sabiendas que una norma le conmina emitir una resolución o dictar un reglamento.

En estas circunstancias, el bien constitucional o constitucionalizado va a ser lo que la doctrina ha llamado “la inactividad de la Administración Pública”, la cual se materializa cuando un funcionario o autoridad se niega a

dar cumplimiento a una norma legal, por ejemplo, mediante la dilación indebida de un reglamento, o cuando no ejecuta un acto administrativo firme que ya ha resuelto una pretensión.

Ahora bien, no se trata de impulsar cualquier actuación claro está en la vía constitucional, ya que lo contrario podría significar quitarle contenido al proceso contencioso administrativo, el cual, en puridad de verdad, resulta ser un medio idóneo de defensa del administrado para incoar una reclamación contra la administración pública¹⁶.

Si bien, en un primer momento, esta tesis fue compartida por el TC peruano (STC N.º 00191-2003-AC/TC), luego el Tribunal cambió de criterio (STC N.º 00168-2005-PC/TC y 03410-2006-PC/TC) e interpretó que el proceso de cumplimiento sí tiene por objeto la protección de un derecho fundamental, que es el derecho a “asegurar y exigir la eficacia de las normas legales y de los actos administrativos”¹⁷. Este derecho fundamental no enumerado ha sido incorporado al ordenamiento en virtud del artículo 3 de la Constitución.

443

Entonces, el proceso de cumplimiento no tiene como finalidad el examen sobre el cumplimiento “formal” del mandato contenido en una norma legal o acto administrativo, sino, más bien, el examen sobre el cumplimiento aparente, parcial, incompleto o imperfecto, el proceso de cumplimiento servirá para exigir a la autoridad administrativa precisamente el cumplimiento eficaz de lo dispuesto en el mandato legal.

Sin embargo, para algunos autores, la relación que existe entre los principios consagrados en el artículo 3 de la Constitución y el derecho a asegurar y exigir la eficacia de las normas legales y de los actos administrativos es tan indirecta y secundaria, que no permite justificar la

¹⁶ Para Sosa Sacio (2021), el precedente Villanueva Valverde permitió diferenciar el proceso de cumplimiento del proceso contencioso administrativo, haciendo que estos ya no sean *procesos espejos*, eliminando el régimen de *alternatividad* (p. 197). Así, las reglas allí establecidas permitieron que el *mandamus* debiera tener una serie de características mínimas que lo hicieran por sí mismo ejecutable inmediatamente en un proceso constitucional de tutela urgente.

¹⁷ Diversos Tribunales y Cortes Constitucionales se han decantado por reconocer su naturaleza plena como proceso constitucional, tal es el caso de la Corte Constitucional ecuatoriana, el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia y el Tribunal Constitucional peruano.

existencia de un derecho fundamental implícito. Por este motivo, la naturaleza del proceso de cumplimiento no constituye un tema pacífico, ya que ha sido criticada por un sector de la academia, entre los que destaca Castillo Córdova (2005, p. 8).

Finalmente, se ha interpretado que, para que el cumplimiento de una norma legal, la ejecución de un acto administrativo y la orden de la emisión de una resolución sean exigibles a través del proceso de cumplimiento, además de la renuencia del funcionario o autoridad pública, el mandato contenido en aquellos deberá contar con los requisitos mínimos comunes.

Sosa Sacio (2009) señala que a través de dicho proceso se busca “el cumplimiento de un deber (legal o administrativo) omitido por la Administración” (p. 263). Así, el objeto de este proceso es, entonces, el control de la inactividad, omisión, o renuencia a no cumplir con los mandatos establecidos en una ley o en un acto administrativo. Tanto la Constitución Política como el anterior y nuevo Código Procesal Constitucional regulan con mayor precisión este tipo de control, o también denominado “control de la ilegalidad por omisión de la Administración Pública” (Carpio Marcos, 2021, p. 139).

444

Ahora bien, el primer inciso del artículo 65 del NCPCConst.. hace referencia al cumplimiento de una norma legal, debiéndose entender esta en un sentido amplio, vale decir, que dentro del concepto “norma legal” están comprendidas todas aquellas contenidas en disposiciones de distinto rango jurídico, en un universo normativo que puede ir desde la propia Constitución hasta una simple Resolución Jefatural o independientemente de que regulen aspectos de carácter abstracto o general, o resuelvan situaciones de carácter particular e individual. Lo único que exige el Código es que cuando se trata de una Resolución, es decir, de un acto administrativo decidido por un funcionario público, este haya alcanzado la condición de firme y que en el derecho administrativo se conoce como cosa decidida.

La firmeza exigida no está limitada a la que pueda alcanzar la resolución en cuestión en sede administrativa sino inclusive en la judicial, pues es evidente que quien no se encuentra conforme con lo decidido por la última instancia administrativa bien puede recurrir a la vía contenciosa administrativa ante el Poder Judicial. En tales casos, la vía del cumplimiento

sólo procederá cuando haya habido un pronunciamiento jurisdiccional definitivo.

No obstante, debemos ser enfáticos en que no basta que se trate de una mera omisión, sino que además la autoridad debe mostrarse renuente al cumplimiento de su deber, negándose a ello explícitamente cuando contesta desestimando el pedido, o implícitamente cuando opta por dejar transcurrir el plazo sin contestar ni actuar favorablemente al mismo. De ahí que el Código exija como requisito previo el requerimiento de fecha cierta y, además, que la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento no haya contestado dentro de los diez días útiles siguientes a la presentación de la solicitud.

IV. SOBRE LOS CRITERIOS DE PROCEDIBILIDAD PARA LAS DEMANDAS DE CUMPLIMIENTO (STC N.º 00168-2005-PC/TC).

El TC, en sesión de Pleno jurisdiccional del 29 de septiembre de 2005, mediante la sentencia recaída en el Expediente N.º 00168-2005-PC/TC estableció, hace ya un buen número de años, determinados criterios de procedibilidad en relación a las demandas de cumplimiento (fundamentos 14, 15 y 16), los cuales declara constituyen precedente constitucional inmediato, es decir, de cumplimiento obligatorio, de conformidad con el artículo VII del Título Preliminar del CPConst. de 2004.

445

En esta sentencia, conforme a los artículos 3, 43 y 45 de la Constitución Política, el TC reconoció la configuración del derecho constitucional a asegurar y exigir la eficacia de las normas legales y de los actos administrativos¹⁸. Por tanto, cuando una autoridad o funcionario es renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo que incide en los derechos de las personas o, incluso, cuando se trate de los casos a que se refiere el artículo 65 del CPConst. de 2004 (relativos a la defensa de los derechos con intereses difusos o colectivos en el proceso de cumplimiento), surge el derecho de defender la eficacia de las normas legales y actos administrativos a través del proceso constitucional de cumplimiento.

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

¹⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaído en el Expediente N° 00168-2005-PC/TC, fundamentos 4 y 9.

del proceso cumplimiento, además de la renuencia del funcionario o autoridad pública, el mandato contenido en aquellos deberá contar con las siguientes características y/o requisitos mínimos comunes que debe reunir la pretensión del demandante: a) ser un mandato vigente; b) ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitadamente de la norma legal o del acto administrativo; c) no está sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares; d) ser ineludible y obligatorio cumplimiento; e) ser incondicional. Excepcionalmente, podría 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 deberá: f) reconocer un derecho incuestionable del reclamante y g) permitir individualizar al beneficiario.

Asimismo, el TC estableció que estos parámetros o requisitos mínimos se justifican porque el proceso de cumplimiento diseñado por nuestra Constitución y el CPConst. de 2004, dado su carácter sumario y breve, no es el adecuado para discutir los contenidos de normas generales cuyos mandatos no tienen las características mínimas a que hemos hecho referencia, o de normas legales superpuestas que remiten a otras, y estas a su vez a otras, lo cual implica una actividad interpretativa compleja que, en rigor, debe llevarse a cabo a través de las vías procedimentales específicas.

446

El precedente constitucional es la regla jurídica expuesta en un caso concreto que el TC decide establecer como regla general. Por ende, deviene en parámetro normativo para la resolución de futuros procesos de naturaleza homóloga. En otras palabras, un precedente es la regla de obligatoria observancia y que debe ser aplicable a la luz de determinados casos concretos y con ciertas características particulares (Ruiz Riquero, 2021, p. 63).

En ese sentido, Espinosa-Saldaña (2013, p. 92) señala que este y todos los precedentes del TC gozan de una eficacia vertical y horizontal, de obligatorio cumplimiento a todos los poderes públicos e incluso los privados.

Y es que en rigor con un precedente no se busca el posicionamiento de quien lo emita sobre el resto, sino (cumpliendo así con una exigencia para quien es autoridad en un escenario cada vez más

complejo y dinámico) se intenta otorgar elementos de juicio más bien predecibles, y lo más objetivos posible. Aquello es vital para enfrentar alguna situación en la cual, por su importancia y recurrencia, se reclama cierta uniformidad en la respuesta, cuando precisamente lo que se busca es seguridad jurídica, y con todo lo que ella acarrea. En síntesis, debe comprenderse al precedente como un acuerdo interpretativo cuyos alcances buscan garantizar condiciones de estabilidad, sin negar que puedan darse matices o modificaciones en el tiempo si cambian las situaciones que llevaron a su generación (cfr. Fundamento de Voto recaído en el Expediente N.º 02801-2021-PC/TC, fundamento 3).

Pues bien, lo que el precedente constitucional significa es que, en el futuro, y mientras el precedente no se anule, los tribunales de justicia vinculados que apliquen esa misma norma jurídica a casos en los que se den circunstancias iguales o similares en lo que importe —y en los que no concurra algún dato adicional que haga que el problema interpretativo sea de otra apariencia— dicha norma ha de ser aplicada bajo aquella misma interpretación, con aquel mismo sentido establecido en la decisión anterior que vale como precedente (Ruiz Riquero, 2013, p. 153).

447

V. INAPLICACIÓN DE LAS REGLAS APLICABLES PARA RESOLVER LA DEMANDA DE CUMPLIMIENTO DEL NUEVO CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL (CONTROL DIFUSO).

En nuestro ordenamiento constitucional los procesos de la libertad (*habeas corpus*, amparo, *habeas data* y cumplimiento) garantizan la defensa de los derechos fundamentales, siendo competentes los jueces/zas del Poder Judicial para el conocimiento de estas controversias en primera y segunda instancia. Vía recurso de agravio constitucional, resuelve finalmente el TC las decisiones denegatorias de los jueces/zas constitucionales.

En propiedad, el proceso de cumplimiento busca asegurar la eficacia de las normas legales y los actos administrativos, convirtiendo el cumplimiento de normas legales y actos administrativos por parte de la autoridad en un derecho fundamental de los ciudadanos. Protege así un derecho fundamental no enumerado. Asimismo, el proceso de cumplimiento satisface tanto la finalidad objetiva (supremacía constitucional) como la subjetiva (tutela de derechos fundamentales) de los procesos constitucionales.

Para Sáenz Dávalos (2021, p. 186-189), aun cuando carece de poco estudio o análisis el tratamiento del control difuso al interior del proceso de cumplimiento¹⁹, el mismo resulta viable dado su carácter de proceso constitucional y el debate que viene originando la normativa reguladora de dicho proceso, su reforma y los desarrollos jurisprudencia preexistentes, lo que ocasionaría la inaplicación del artículo 66 del NCPConst. sobre reglas aplicables para resolver la demanda por contradecir, por un lado, los objetivos del proceso de cumplimiento (control difuso forma); y, por el otro lado, la propia Constitución en cuanto norma suprema (control difuso material), pues ahora se le dice al juez/za constitucional cómo debe actuar si se encuentra en alguno de los supuestos que el aludido precedente establecía como “requisito mínimo” para la procedencia de la demanda de cumplimiento.

En el caso analizado, al igual que algunos otros²⁰, el voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera deja en evidencia una posible incompatibilidad entre los criterios establecidos en el precedente Villanueva Valverde y los artículos 6, 24 (segundo párrafo) y los incisos 1 a 3 del artículo 66 del NCPConst., lo cual a su juicio:

[V]ulnera la separación de funciones y todo criterio de corrección funcional. Y es que, en un Estado Constitucional, el Congreso de la República, así como los demás poderes del Estado, se ciñen en lo referido a interpretación conforme a la Constitución y control de constitucionalidad a la interpretación y reglas establecidas por un Tribunal o Corte Constitucional. (...) Sin embargo, (...) si bien los precedentes que establece el Tribunal Constitucional pueden modificarse, sobre la base de presupuestos que aún conviene debatir, ello solo le corresponde a este intérprete de cierre de la Constitución.

¹⁹ En el nuevo Código Procesal Constitucional, Ramírez Niño de Guzmán (2022) señala que la regulación del control difuso está establecida en el artículo VII del Título Preliminar, sin que se establezca el procedimiento de consulta. En ese sentido, la consulta ha quedado sólo para el Proceso de Acción Popular y para los procesos ordinarios, que regula el Código Procesal Civil. Se puede revisar el documento en el siguiente enlace: <<https://laley.pe/art/13023/la-consulta-por-aplicacion-del-control-difuso>>.

²⁰ Auto del Tribunal Constitucional recaído en el Expediente N.º 00149-2022-PC/TC, caso Bernardo Rolando Pérez Ramírez, de fecha 11 de marzo de 2022.

(cfr. Fundamento de Voto recaído en el Expediente N.º 02801-2021-PC/TC, fundamentos 2 y 4).

Aquí más bien lo que se está diciendo directamente, con el artículo VI del Título Preliminar del NCPConst. [que repite el artículo VII del CPConst.], es que el único que puede apartarse del precedente constitucional es el TC (Ruiz Riquero, 2013, p. 140), en su versión técnica de *overruling*, a fin de matizar o complementar la regla jurídica (norma adscripta constitucional).

Así las cosas, para los casos en los que el Juzgado o Sala Superior prefieren una norma constitucional a una norma legal (en aplicación de la facultad de control difuso), pueden inaplicar al caso concreto las citadas disposiciones introducidas por el denominado “Nuevo Código Procesal Constitucional”. En consecuencia, desestimar las demandas cuyo cumplimiento, por ejemplo, exige un mandato cierto y claro (STC N.º 01234-2008-PC/TC)²¹, debiéndose tratar de un derecho incuestionable del reclamante, así como debe individualizarse al beneficiario (STC N.º 00102-2007-PC/TC), todo ello para garantizar el principio de la fuerza normativa de la Constitución, con vista de lo dispuesto en los artículos 139.2, 200.6, 201 primer párrafo, 202.2 de la Constitución Política del Perú, en los cuales se consagran la independencia judicial, la predictibilidad en las decisiones y ordenamiento de la jurisprudencia, como una garantía de la administración de justicia, así como el rol de intérprete de cierre del TC, con base en los principios de dirección judicial del proceso, economía procesal, informalismo y celeridad procesal, y el carácter sumario y breve del proceso de cumplimiento, es decir, una interpretación conforme a la norma fundamental del Estado.

No obstante, resulta interesante reflexionar otras posiciones que plantean la posibilidad de que una ley (como la que aprueba el NCPConst.) pueda dejar sin efecto un precedente establecido por el TC (que en este caso sería el precedente Villanueva Valverde). Sin embargo, Bolaños Salazar (2021) señala que, si bien este escenario es viable, no puede dejar se soslayarse que no se alcanza a apreciar en la exposición de motivos²², que da

²¹ En efecto, de lo que se trata es que el mandato sea firme y contenga un *mandamus* “ineludible y obligatorio cumplimiento”, es decir, contenga disposiciones incuestionables que impongan un deber (acto imperativo) a la Administración Pública.

²² Los Proyectos de Ley N.º 03478/2018-CR, 03754/2018-CR y 07271/2020-CR que propusieron modificar el CPConst. y emitir una nueva ley que regulara los procesos constitucionales previstos por el artículo 200 de la Constitución.

origen a este nuevo cuerpo normativo, las razones suficientes y detalladas sobre por qué el legislador pretende dejar sin efecto un precedente del TC²³.

Así entonces, en un proceso constitucional y de la naturaleza *sui generis* de las demandas de cumplimiento deberá asegurarse una interpretación conforme a la Constitución y garantizarse el logro de los fines de los procesos constitucionales, conforme lo ordena el artículo III del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional. Así también se desprende del artículo 66, incisos 1.2 y 4, del Nuevo Código Procesal Constitucional, cuando señala que, “Para la interpretación de la norma legal, el juez/za utiliza los métodos clásicos de interpretación jurídica; debiendo su resultado respetar lo que establecen las leyes de la materia y la propia Constitución”; y, “Cuando el mandato, no obstante ser imperativo, sea contrario a la ley o a la Constitución, el juez/za debe así declararlo, y, en consecuencia, desestimar la demanda”.

Sin embargo, los artículos 6, 24 (segundo párrafo) y los incisos 1 a 3 del artículo 66 del NCPConst., establecen que el juez/za constitucional se encuentra obligado, según sea el caso, a ingresar al fondo de la controversia²⁴, sin mayor justificación, en desmedro del diseño de un proceso constitucional de condena, de ejecución, breve y sumario, de conformidad con nuestra Constitución Política y el CPConst. de 2004.

Ahora bien, el artículo VII del título preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional señala que: “Cuando exista incompatibilidad entre la Constitución y otra norma de inferior jerarquía, el juez/za debe preferir la primera, siempre que ello sea relevante para resolver la controversia y no sea posible obtener una interpretación conforme a la Constitución”. Al respecto es importante señalar que (i) El proceso de cumplimiento, en particular, ha sido afianzado a través del precedente constitucional Expediente N.º 00168-

²³ Se puede revisar el documento en el siguiente enlace: <https://lpderecho.pe/proceso-cumplimiento-nuevo-codigo-procesal-constitucional/#_ftnref6>.

²⁴ Sobre la prohibición del rechazo liminar de las demandas de amparo, la Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca (Expediente N.º 00015-2022-0-0601-SP-CI-01, Resolución N.º 1, de fecha 21 de abril de 2022) ha señalado que si la demanda de amparo contra resolución judicial no reúne los requisitos del artículo 9 puede existir rechazo liminar. Supondría una excepción implícita a la regla de prohibición que establece el artículo 6.

2005-PC/TC (caso Villanueva Valverde); más aún si se tiene en cuenta que, dicho proceso ostenta la categoría de proceso constitucional destinado a la protección del derecho constitucional a la eficacia de las normas legales y los actos administrativos reconocido en los artículos 3, 43 y 45 de la Constitución; y, (ii) No es posible obtener una interpretación conforme a la Constitución, en tanto que las citadas disposiciones introducidas por el denominado “Nuevo Código Procesal Constitucional” contienen una prohibición expresa en caso de procesos de cumplimiento de no aplicar el rechazo liminar de la demanda, obligando al juez/za constitucional, según sea el caso, a ingresar al fondo de la controversia, en desmedro de su naturaleza sumaria, breve, urgente y, por sobre todo, su carácter excepcional de protección de los derechos públicos subjetivos.

En consecuencia, en aplicación de la facultad excepcional de control difuso, puede inaplicarse para este caso concreto (objeto de estudio) y demás casos en los que se den circunstancias iguales o similares, cualquiera de los incisos citados del artículo 66 del NCPConst., disponiendo la desestimación de las demandas de cumplimiento para evitar realizar actividades o trámites que son impropios para un proceso específico de tutela urgente que no involucra ni requiere de una actividad interpretativa compleja, con abundancia de medios probatorios, para resolver el asunto litigioso planteado.

451

VI. EPÍLOGO.

El proceso de cumplimiento tiene como finalidad proteger el derecho constitucional de defender la eficacia de las normas legales y actos administrativos. Con dicho proceso, el Estado Social y Democrático de Derecho que reconoce la Constitución (artículo 3 y 43), el deber de los peruanos de respetar y cumplir la Constitución y del ordenamiento jurídico (artículo 38) y jerarquía normativa de nuestro ordenamiento jurídico (artículo 51), serán reales, porque, en caso de la renuencia de las autoridades o funcionarios a acatar una norma legal o un acto administrativo, los ciudadanos tendrán un mecanismo de protección destinado a lograr su acatamiento y, por ende, su eficacia.

En suma, dicho proceso constitucional, dado su carácter sumario y breve, de acuerdo al CPConst. de 2004 y a lo desarrollado en el precedente constitucional recaído en el Expediente N.º 00168-2005-PC/TC, se constituye en un mecanismo procesal de carácter residual, es decir, solo podrá ser viable en la medida en que se cumpla los presupuestos exigibles para la eficacia del

mandato. De lo contrario, cualquier pretensión debe ser rechazada para ser tutelada por la jurisdicción ordinaria; en ese sentido, es de verse que los parámetros y requisitos que se señalan deben ser concurrentes que, de no cumplirse con uno de ellos, el *mandamus* que se pretende dar cumplimiento no podrá ser exigible vía proceso de cumplimiento.

Así las cosas, a nuestro entender, el sustento constitucional del proceso de cumplimiento reside en el mandato imperativo contenido en el artículo 138 de la propia Carta Fundamental, en el sentido de que tanto la Constitución como el ordenamiento jurídico de la Nación deben ser cumplidos y respetados, vinculando *erga omnes* a todos los peruanos sin excepción; por tanto, este proceso sí tiene sustento constitucional porque está destinado a asegurar la observancia de las normas frente a la renuencia de la autoridad o funcionario público a cumplirlas.

Por ende, al momento de determinarse cuáles son los criterios de procedibilidad en relación a las demandas de cumplimiento, se puede advertir una dicotomía entre los criterios establecidos en el precedente constitucional Villanueva Valverde (STC N.º 00168-2005-PC/TC), y las reglas actuales del proceso de cumplimiento en el NCPCConst. (en concordancia con los artículos 6 y 24, segundo párrafo), toda vez que se obliga al juez/za constitucional, según sea el caso, a ingresar al fondo de la controversia, sin mayor justificación, en desmedro del diseño de un proceso constitucional de condena, de ejecución, breve y sumario, de conformidad con nuestra Constitución Política y el CPCConst. de 2004.

Así, teniendo en cuenta los debates que aún hoy suscita este tema, la aplicación de los caracteres mínimos comunes, en el Expediente N.º 00168-2005-PC/TC, para que una pretensión sea exigible en la vía de cumplimiento y haya así consolidado, a juicio nuestro, que se considere como un proceso en rigor constitucional (de carácter sumario y breve) y no simplemente constitucionalizado, en crítica de su verdadera eficacia en sede constitucional; por lo que, al advertir una incompatibilidad entre los incisos 1 a 3 del artículo 66 del NCPCConst. y la plena vigencia de la Constitución, los derechos humanos, el acceso a la justicia y la independencia judicial, es decir, una interpretación conforme a la norma fundamental del Estado, en aplicación de la facultad excepcional de control difuso, los jueces/zas constitucionales deben inaplicar para el caso concreto, cualquiera de los incisos citados del

artículo 66 del NCPConst., disponiendo la desestimación de las demandas de cumplimiento para evitar realizar actividades o trámites que son impropios para un proceso específico de tutela urgente que no involucra ni requiere de una actividad interpretativa compleja, con abundancia de medios probatorios, para resolver el asunto litigioso planteado.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- Abad Yupanqui, S. y otros. (2003). *Código Procesal Constitucional, anteproyecto y legislación vigente*. Lima: Palestra.
- Beaumont Callirgos, R. (2017). Los procesos constitucionales en el Código Procesal Constitucional. Particular énfasis en el Título Preliminar. *Gaceta Constitucional & Procesal Constitucional: Análisis Multidisciplinario de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional* (113). Lima: Gaceta Jurídica.
- Bolaños Salazar, E. (2016). El proceso de cumplimiento en perspectiva. *Gaceta Constitucional & Procesal Constitucional: Análisis Multidisciplinario de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional* (107). Lima: Gaceta Jurídica.
- Carpio Marcos, E. (2005). El proceso de cumplimiento en el Código Procesal Constitucional. En: S. *Introducción a los procesos constitucionales. Comentarios al Código Procesal Constitucional*. Lima: Jurista Editores.
- Carpio Marcos, E. (2021). La acción de cumplimiento en el derecho comparado. En: Sáenz Dávalos, L. y Curaca Kong, A. *El proceso de cumplimiento en la actualidad. Posibilidades y límites*. Lima: Centro de Estudios Constitucionales.
- Castillo Córdova, L. (2005). El proceso de cumplimiento: a propósito de un desafortunado criterio jurisprudencial del Tribunal Constitucional. *Actualidad Jurídica: Información multidisciplinaria para Abogados y Jueces* (145). Lima: Gaceta Jurídica.
- Espinosa-Saldaña Barrera, E. (2003). *Jurisdicción constitucional, impartición de justicia y debido proceso*. Lima: Ara Editores.

- Espinosa-Saldaña Barrera, E. (2013). Anotaciones sobre los objetivos y los alcances de los precedentes, y algunas notas sobre la relación entre el precedente constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Advocatus* (029), Lima: Universidad de Lima.
- Eto Cruz, G. (2021). *Los gritos del silencio en las normas constitucionales y convencionales. Una introducción a la Teoría de la inconstitucionalidad e inconvencionalidad por omisión*. Lima: San Bernardo Ediciones Jurídicas.
- García Belaunde, D. (2008). *El Derecho Procesal Constitucional en perspectiva*. Ciudad de México: Porrúa.
- García Toma, V. (20 de mayo de 2021). Reforma del Código Procesal Constitucional. En: *La Ley – El Ángulo Legal de la Noticia*. Lima: Gaceta Jurídica. Recuperado de: <<https://laley.pe/art/11252/entrevista-a-victor-garcia-toma-reforma-del-codigo-procesal-constitucional>>.
- Gutiérrez-Ticse, G. (2015). *Comentarios al Código Procesal Constitucional*. Lima: Grijley.
- Landa Arroyo, C. (2004). *Teoría del Derecho Procesal Constitucional*. Lima: Palestra.
- Ramírez Niño de Guzmán, J. (11 de marzo de 2022). La consulta por aplicación del control difuso. En: *La Ley – El Ángulo Legal de la Noticia*. Lima: Gaceta Jurídica. Recuperado de: <<https://laley.pe/art/13023/la-consulta-por-aplicacion-del-control-difuso>>.
- Ruiz Riquero, J. (2013). Exploración al precedente constitucional vinculante. *Revista Actualidad Jurídica: Información multidisciplinaria para Abogados y Jueces* (240). Lima: Gaceta Jurídica.
- Ruiz Riquero, J. (2013). La teoría general del precedente vinculante: sus aspectos conceptuales básicos y sus enraizados prejuicios en el sistema jurídico peruano. *Revista Actualidad Jurídica: Información multidisciplinaria para Abogados y Jueces* (238), Lima: Gaceta Jurídica.

- Ruiz Riquero, J. (2021). El precedente vinculante a la luz del Nuevo Código Procesal Constitucional: Entre el pensamiento lógico y la ilogicidad de una pretendida innovación inacabada. *Gaceta Constitucional & Procesal Constitucional: Análisis Multidisciplinario de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional* (165). Lima: Gaceta Jurídica.
- Ruiz Riquero, J. (2021). *La teoría del precedente vinculante y la argumentación interpretativa constitucional de la jurisprudencia*. Lima: Grijley.
- Sáenz Dávalos, L. (2021). Breves notas sobre el ámbito de protección en el proceso de cumplimiento y algunas cuestiones procesales poco abordadas por nuestra doctrina. En: Sáenz Dávalos, L. y Curaca Kong, A. *El proceso de cumplimiento en la actualidad. Posibilidades y límites*. Lima: Centro de Estudios Constitucionales.
- Santy Cabrera, L. (2019). El proceso de cumplimiento frente a la inactividad material de la Administración. *Gaceta Constitucional & Procesal Constitucional: Análisis Multidisciplinario de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional* (133). Lima: Gaceta Jurídica.
- Sosa Sacio, J. (2009). El proceso de cumplimiento. En: Castillo Córdova, L. (coord.). *Estudios y jurisprudencia del Código Procesal Constitucional: análisis de los procesos constitucionales y jurisprudencia artículo por artículo*. Lima: Gaceta Jurídica.
- Sosa Sacio, J. (2021). Las malas nuevas en el proceso de cumplimiento. *Gaceta Constitucional & Procesal Constitucional: Análisis Multidisciplinario de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional* (165). Lima: Gaceta Jurídica.