

La modulación de la procedencia del proceso de cumplimiento Reflexiones sobre el precedente vinculante de la sentencia 04745-2022-PC/TC

 ASTRID K. CABEZAS POMA*

241

INTRODUCCIÓN

¿A través de una reforma legal se puede modificar o eliminar un precedente vinculante establecido por el Tribunal Constitucional (TC)? En este trabajo se examinará dicha interrogante, que muestra una tensión entre la seguridad jurídica del precedente vinculante y su evolución a través de reformas legales.

Al respecto, en el precedente vinculante 00168-2005-PC/TC (conocido como precedente Villanueva Valverde), el TC estableció reglas para la procedencia del proceso de cumplimiento (2005). Sin embargo, posteriormente, el Congreso de la República promulgó el Nuevo Código Procesal Constitucional, en el 2021, en cuyos artículos se regularon algunos criterios de procedencia del proceso de cumplimiento que aparentemente colisionaban con las reglas del precedente

* Abogada por la Universidad de San Martín de Porres. Magíster en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Investigadora en la Dirección de Estudios e Investigación del Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional. Código ORCID: 0009-0001-0413-5805. Correo electrónico: acabezas@tc.gob.pe

Villanueva Valverde. Frente a dicha tensión, en el precedente vinculante emitido en la sentencia 04745-2022-PC/TC, el TC concluye que la reforma legal del código procesal referido no eliminó el precedente vinculante Villanueva Valverde, sino únicamente lo moduló y precisó algunas de sus reglas.

Así, en este trabajo se comentará el precedente vinculante establecido en el expediente 04745-2022-PC/TC. Para ello, se examinará: 1) el precedente vinculante establecido en el expediente 00168-2005-PC/TC; 2) las reformas legales establecidas en el Nuevo Código Procesal Constitucional, relacionadas con la procedencia del proceso de cumplimiento; 3) el precedente vinculante establecido en el expediente 04745-2022-PC/TC; y 4) evaluación crítica del precedente vinculante establecido en el expediente 04745-2022-PC/TC.

1. EL PRECEDENTE VINCULANTE ESTABLECIDO EN EL EXPEDIENTE 00168-2005-PC/TC

En el expediente 00168-2005-PC/TC (2005), el demandante Maximiliano Villanueva Valverde interpuso demanda de cumplimiento contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), con el objeto de que se cumpla con otorgarle su pensión inicial, de conformidad con la Ley 23908 (Antecedentes).

242

El TC declaró infundada la demanda de cumplimiento, por considerar que no le correspondía al demandante el beneficio de la pensión mínima establecida en la Ley 23908, ya que se le reconoció su pensión durante la vigencia de otra norma legal (Expediente 00168-2005-PC/TC, fundamentos 19-22).

En la sentencia emitida en dicho expediente, el TC estableció, en calidad de precedente vinculante, reglas para la procedencia del proceso de cumplimiento, de conformidad con el artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional (actualmente regulado en el artículo VI del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional). Dichas reglas fueron (Expediente 00168-2005-PC/TC, fundamentos 14-16):

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

a) Ser un mandato vigente.

- b) Ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitadamente de la norma legal o del acto administrativo.
- c) No estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares.
- d) Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento.
- e) Ser incondicional.

Excepcionalmente, podrá tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria.

Adicionalmente, para el caso del cumplimiento de los actos administrativos, además de los requisitos mínimos comunes mencionados, en tales actos se deberá:

- f) Reconocer un derecho incuestionable del reclamante.
- g) Permitir individualizar al beneficiario.

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

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

Como se puede observar, el TC justificó los requisitos mínimos del mandato exigido, en el carácter sumario del proceso de cumplimiento; en la naturaleza ejecutiva de esta acción constitucional (donde la obligación debe ser incuestionable y su acatamiento, absoluto e ineludible); así como en el objetivo de evitar que el proceso de cumplimiento se convierta en un proceso declarativo o de conocimiento, en cuyo seno se discuta la controversia (Expediente 00168-2005-PC/TC, fundamentos 15-17).

En relación con el carácter sumario y ejecutivo del proceso de cumplimiento, el TC refirió en la sentencia del expediente 00168-2005-PC/TC, que, hasta ese momento, los criterios de la jurisdicción constitucional habían sido muy flexibles y amplios para evaluar las normas legales y los actos administrativos que se exigían a través de sendas demandas. Por ello, el TC estableció los requisitos mínimos que debían cumplir los mandatos cuyo cumplimiento se exigía, para los casos futuros, con el propósito de hacer al proceso de cumplimiento realmente eficaz y expeditivo. (fundamento 23)

En ese sentido, el precedente vinculante Villanueva Valverde fue relevante porque estableció criterios de procedencia de las demandas de cumplimiento, que no habían sido establecidas en el Código Procesal Constitucional del 2004 (Ley 28237, 2004), y sirvió como estándar para la procedencia de las demandas presentadas en los siguientes años.

2. LAS REFORMAS LEGALES ESTABLECIDAS EN EL NUEVO CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL, RELACIONADAS CON LA PROCEDENCIA DEL PROCESO DE CUMPLIMIENTO

244

Con fecha 23 de julio de 2021, se publicó el Nuevo Código Procesal Constitucional, aprobado por el Congreso de la República a través de la Ley N.º 31307.

Este nuevo código dejó sin efecto el Código Procesal Constitucional anterior, aprobado por la Ley 28237, en el año 2004.

El Nuevo Código Procesal Constitucional regula los procesos constitucionales reconocidos en los artículos 200 y 200, inciso 3) de la Constitución. (Código Procesal Constitucional, 2021, artículo I del Título Preliminar)

En cuanto al proceso de cumplimiento, el Nuevo Código Procesal Constitucional detalla aspectos como el objeto de este proceso, las reglas aplicables para resolver la demanda, la legitimación y representación, el requisito especial de la demanda, las causales de improcedencia, el desistimiento de la pretensión, el contenido de la sentencia y su ejecución. (Código Procesal Constitucional, 2021, artículos 65-73)

De manera particular, sobre las reglas aplicables para resolver la demanda de cumplimiento, el nuevo código introdujo reglas que se apartan del precedente Villanueva Valverde por aplicarse cuando el mandato es genérico o poco claro; está sujeto a controversia compleja o a interpretaciones dispares, requiere determinarse su obligatoriedad o incuestionabilidad; y cuando es contrario a la ley o a la Constitución. En esos casos, el nuevo código prescribe que se aplica lo siguiente:

Artículo 66. Reglas aplicables para resolver la demanda

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.

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

4) Cuando el mandato, no obstante ser imperativo, sea contrario a la ley o a la Constitución, el juez debe así declararlo, y en consecuencia, desestimar la demanda. (Código Procesal Constitucional, 2021: artículo 66)

Sin embargo, dado que dichas reglas fijaban requisitos que aparentemente se apartaban del precedente vinculante Villanueva Valverde, el Tribunal Constitucional enfrentó la tarea de determinar si el precedente Villanueva Valverde había sido abrogado por el Nuevo Código Procesal Constitucional, o si existía la posibilidad de hacer un diálogo entre ambas fuentes (normativa y jurisprudencia) y de esa manera preservar la seguridad jurídica.

Es así que en el precedente vinculante establecido en el expediente 04745-2022-PC/TC, el Tribunal Constitucional zanjó dicho dilema.

3. EL PRECEDENTE VINCULANTE DEL EXPEDIENTE 04745-2022-PC/TC

En el expediente 04745-2022-PC/TC (2025), el demandante Centro de Promoción y Defensa Legal de Desarrollo Sostenible y el Ambiente – Perú (Ceprodelsa Perú) interpuso demanda de cumplimiento contra la Autoridad Nacional del Agua (ANA), con el objeto de que se cumpla con el mandato legal contenido en el artículo 53 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, que establece la obligación de las entidades, entre ellas del ANA, de vigilar, establecer criterios y de ser necesario, expedir opinión técnica previa en lo referente a la calidad de las aguas, aire o suelos y otros aspectos de carácter transectorial, para evitar los riesgos y daños de carácter ambiental. En ese sentido, deben evaluar periódicamente las normas, políticas y resoluciones emitidas a nivel sectorial, regional y local, a fin de determinar su correspondencia con la política nacional. (Antecedentes)

El TC declaró fundada la demanda de cumplimiento, por considerar que la ANA no había cumplido con el mandato legal contenido en el artículo 53 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente.

246

En la sentencia, el TC estableció que, si bien el mandato legal (artículo 53 de la Ley 28611) estaba sujeto a controversia compleja, en aplicación del artículo 66.2 del Nuevo Código Procesal Constitucional, y basándose la interpretación sistemática, se determinó que la ANA es el ente rector y máxima autoridad del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, y ostenta la competencia de evaluar periódicamente las políticas, normas y resoluciones emitidas por las entidades públicas a nivel sectorial, local y nacional. (Expediente 004745-2022-PC/TC, fundamentos 22-27)

En consecuencia, al constatar que el Gobierno Regional de Puno había emitido normas en materia de recursos hídricos, y que estas no habían sido evaluadas por el ANA, incumplió con el mandato legal de supervisar las normas, políticas y resoluciones emitidas por las entidades públicas a nivel sectorial, local y nacional. (Expediente 004745-2022-PC/TC, fundamentos 22-34).

En la sentencia emitida en el expediente de la referencia, el TC estableció, con carácter de precedente vinculante, las reglas que complementan los criterios que el órgano jurisdiccional debe verificar en el proceso de cumplimiento, para determinar su procedencia, de conformidad con el artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional. Dichas reglas se detallan a continuación (Expediente 04745-2022-PC/TC, fundamento 17):

17. Teniendo en cuenta lo incorporado por el artículo 66 del NCPCo, y lo dispuesto por el precedente vinculante Maximiliano Villanueva Valverde, corresponde esclarecer la aplicación en conjunto de estas reglas contenidas en ambos dispositivos jurídicos:

- a) En primer lugar, debe tenerse en cuenta que en todo proceso de cumplimiento se debe contar con un mandato vigente.
- b) Como segunda regla sustancial establecida en el precedente vinculante aludido en la Sentencia 00168-2005-PC/TC, se precisa que el mandato debe ser cierto y claro. En caso de presentarse una disyuntiva en aplicación de dicha regla, conforme al inciso 1 del artículo 66 del NCPCo, el juez procederá de la siguiente forma:
 - (i) Para realizar la interpretación de una norma legal, el juez utiliza los métodos clásicos de interpretación jurídica; su resultado deberá respetar lo que establecen las leyes de la materia y la propia Constitución Política.
 - (ii) En aquellos casos en que la labor interpretativa sea respecto de un acto administrativo firme, el juez constitucional deberá respetar los principios generales del derecho administrativo, la jurisprudencia de los órganos administrativos correspondientes, así como la del Tribunal Constitucional.
- c) En la aplicación de la regla sustancial de que el mandato esté sujeto a controversia compleja o a interpretaciones dispares, conforme al inciso 2 del artículo 66 del NCPCo, el juez constitucional, previo esclarecimiento de la controversia, podrá entrar a resolver el fondo del asunto, para lo cual, deberá observar las siguientes reglas:
 - (i) Se aplicará 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.
 - (ii) Por otro lado, 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.
- d) Otra regla sustancial exige que el mandato sea obligatorio e incuestionable, para lo cual, conforme al inciso 3 del artículo 66 del NCPCo, el juez constitucional podrá conocer el fondo del asunto y esclarecer dicho aspecto.

- e) Cuando el mandato, pese a cumplir con las reglas sustanciales indicadas en el precedente vinculante Maximiliano Villanueva Valverde y haber superado alguno de los supuestos establecidos en el NCPCo, sea contrario a la ley o a la Constitución Política, el juez constitucional debe así declararlo y, en consecuencia, desestimar la demanda, conforme a lo indicado en el inciso 4 del artículo 66 del NCPCo.

En la sentencia, el TC considera que el legislador, mediante la promulgación del Nuevo Código Procesal Constitucional, introdujo modificaciones en la regulación del proceso de cumplimiento. Estas reformas incluyen, entre otras: (Expediente 04745-2022-PC/TC, fundamentos 9-10)

- a) la restricción del contenido de los actos administrativos que pueden ser objeto de cumplimiento;
- b) la adición de reglas específicas para evaluar el mandato contenido en normas legales o actos administrativos, aplicables en los siguientes supuestos:
- cuando el mandato es genérico o poco claro,
 - cuando el mandato esté sujeto a controversia compleja,
 - cuando sea necesario determinar la obligatoriedad o incuestionabilidad del mandato,
 - cuando, no obstante ser imperativo, su cumplimiento sea contrario a la ley o a la Constitución.

Para el TC, el precedente Villanueva Valverde estableció reglas sustanciales de carácter procesal, mas no desarrolló algún principio o derecho. En tal sentido, consideró que el Nuevo Código Procesal Constitucional no desconoce el precedente Villanueva Valverde, en tanto que desarrolla cambios reglas procesales respecto de, entre otros, el proceso de cumplimiento. Dichas reglas no desnaturalizan el diseño del proceso constitucional de cumplimiento como uno de tutela urgente y breve. (Expediente 04745-2022-PC/TC, fundamentos 10-11)

De esa manera, en la sentencia recaída en el expediente 04745-2022-PC/TC, el TC centró su análisis en el carácter procesal del precedente Villanueva Valverde, así como en su continuidad bajo el Nuevo Código Procesal Constitucional. No obstante, la sentencia no abordó exhaustivamente la discusión sobre las normas a través de las cuales el legislador podría pretender desarrollar algún principio o derecho configurado previamente en un precedente vinculante del TC. Del mismo modo, tampoco examinó a profundidad los límites de la capacidad legislativa para regular aspectos procesales ya establecidos en precedentes vinculantes.

BIBLIOGRAFÍA

Expediente 00168-2005-PC/TC. (2005). *Sentencia*. Tribunal Constitucional. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00168-2005-AC.html>

Expediente 04745-2022-PC/TC. (2025). *Sentencia*. Tribunal Constitucional. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/04745-2022-AC.pdf>

Ley 28237. (2004). *Código Procesal Constitucional*. Congreso de la República.

Ley 31307. (2021). *Nuevo Código Procesal Constitucional*. Congreso de la República.

Constitución Política del Perú. (1993). Congreso Constituyente Democrático.