



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## Pleno. Sentencia 107/2025

EXP. N.º 04745-2022-PC/TC

PUNO

CENTRO DE PROMOCIÓN Y  
DEFENSA LEGAL DEL  
DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL  
AMBIENTE – PERÚ  
(CEPRODELDESA PERÚ)

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los **27 días del mes de febrero de 2025**, el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Pacheco Zerga, presidenta; Domínguez Haro, vicepresidente; Morales Saravia, Gutiérrez Ticse, Monteagudo Valdez, Ochoa Cardich y Hernández Chávez, pronuncia la siguiente sentencia.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por el Centro de Promoción y Defensa Legal del Desarrollo Sostenible y el Ambiente - Perú contra la Resolución 18-2022 <sup>(1)</sup>, de fecha 19 de setiembre de 2022, expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Puno, que declaró improcedente la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

Con fecha 24 de octubre de 2019, el Centro de Promoción y Defensa Legal del Desarrollo Sostenible y el Ambiente – Perú (Ceprodeldesa Perú) interpone demanda de cumplimiento <sup>(2)</sup> contra la Autoridad Nacional del Agua (ANA). Plantea, como petitorio, que se cumpla con el mandato legal contenido en el artículo 53 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, cuyos numerales 1 y 2, disponen lo siguiente:

(...) 53.1 Las entidades que ejercen funciones en materia de salud ambiental, protección de recursos naturales renovables, calidad de las aguas, aire o suelos y otros aspectos de carácter transectorial ejercen funciones de vigilancia, establecimiento de criterios y de ser necesario, expedición de opinión técnica previa, para evitar los riesgos y daños de carácter ambiental que comprometan la protección de los bienes bajo su responsabilidad. La obligatoriedad de dicha opinión técnica previa se establece mediante Decreto Supremo refrendado por

<sup>1</sup> Foja 193.

<sup>2</sup> Foja 31.





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04745-2022-PC/TC  
PUNO  
CENTRO DE PROMOCIÓN Y  
DEFENSA LEGAL DEL  
DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL  
AMBIENTE – PERÚ  
(CEPRODELDESA PERÚ)

el Presidente del Consejo de Ministros y regulada por la Autoridad Ambiental Nacional.

53.2 Las autoridades indicadas en el párrafo anterior deben evaluar periódicamente las políticas, normas y resoluciones emitidas por las entidades públicas de nivel sectorial, regional y local, a fin de determinar su consistencia con sus políticas y normas de protección de los bienes bajo su responsabilidad, caso contrario deben reportar sus hallazgos a la Autoridad Ambiental Nacional, a las autoridades involucradas y a la Contraloría General de la República, para que cada una de ellas ejerza sus funciones conforme a ley. (...).

Refiere que, en el marco de un pedido de información que realizó en contra de la emplazada, se le informó que entre los años 2015 y 2018 no fue posible realizar ninguna evaluación, debido a que el Gobierno Regional de Puno carece de políticas, normas y resoluciones regionales específicas en materia de recursos hídricos que hayan sido emitidas durante esos años. Enfatiza que dicha afirmación no es cierta, pues el gobierno regional ha emitido, en dicho periodo, múltiples ordenanzas regionales y acuerdos regionales vinculados con los recursos hídricos de la zona.

Mediante Resolución 10, de fecha 4 de setiembre de 2021 <sup>(3)</sup>, el Tercer Juzgado Civil de Puno admite a trámite la demanda.

Con fecha 8 de noviembre de 2021 <sup>(4)</sup>, la Procuraduría Pública del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego se apersona al proceso y contesta la demanda, solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Alega que las normas cuyo cumplimiento se requiere no contienen mandatos ciertos, claros y de ineludible cumplimiento, pues, si bien los entes encargados de la protección de recursos naturales renovables, calidad de las aguas, aire o suelos y otros, tienen el deber de

---

<sup>3</sup> Foja 96.

<sup>4</sup> Foja 103.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 04745-2022-PC/TC  
PUNO  
CENTRO DE PROMOCIÓN Y  
DEFENSA LEGAL DEL  
DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL  
AMBIENTE – PERÚ  
(CEPRODELDESA PERÚ)

fijar criterios para evitar riesgos y daños de carácter ambiental, no se establecen los límites a los que deben sujetarse en su determinación. Asimismo, afirma que dichas normas tampoco determinan con exactitud el periodo, forma y plazos en los que deben realizarse las correspondientes evaluaciones de las políticas, normas y resoluciones que emitan los gobiernos locales en materia ambiental. Agrega que la norma cuyo cumplimiento se solicita no cumple los requisitos fijados en la sentencia emitida en el Expediente 00168-2005-PA/TC.

Mediante Resolución 13, de fecha 14 de diciembre de 2021 <sup>(5)</sup>, el Tercer Juzgado Especializado en lo Civil de Puno declara improcedente la demanda, tras considerar que los mandatos cuyo cumplimiento requiere la demandante no son ciertos, claros y de ineludible cumplimiento, ya que dichos dispositivos no establecen los límites para que las entidades públicas, a cargo de la protección de recursos naturales, puedan fijar los criterios necesarios para prevenir daños ambientales. Arguye que tampoco se encuentra regulada la forma, periodo y plazos en los cuales se deban practicar las evaluaciones de las políticas, normas y resoluciones emitidas por los gobiernos locales en materia ambiental. Finalmente, aduce que el procedimiento contencioso-administrativo constituye una vía igualmente satisfactoria a la cual puede acudir la parte demandante, a fin de tutelar sus pretensiones, pues este proceso posibilita una mayor actividad probatoria.

A través de la Resolución 018-2022, de fecha 19 de setiembre de 2022 <sup>(6)</sup>, la Sala superior revisora confirma la apelada, principalmente por considerar que el mandato cuyo cumplimiento se pretende no reúne los requisitos establecidos en el precedente vinculante contenido en la sentencia emitida en el Expediente 00168-2005-PC/TC, porque se encuentra sujeto a controversia compleja. Precisa que del contenido del artículo 53 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, no resulta posible

---

<sup>5</sup> Foja 141.

<sup>6</sup> Foja 193.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04745-2022-PC/TC  
PUNO  
CENTRO DE PROMOCIÓN Y  
DEFENSA LEGAL DEL  
DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL  
AMBIENTE – PERÚ  
(CEPRODELDESA PERÚ)

identificar si la Autoridad Nacional del Agua es la entidad encargada de cumplir con las funciones descritas en dicho dispositivo.

### FUNDAMENTOS

#### Delimitación del petitorio

1. El recurrente solicita que la Autoridad Nacional del Agua (ANA) dé cumplimiento a lo establecido en el artículo 53 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente.
2. Este Colegiado advierte que, si bien el recurrente solicita que se cumpla lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 28611, de acuerdo con lo argumentado en su requerimiento previo, en la demanda y en el recurso de agravio constitucional, fundamentalmente pretende que la entidad emplazada dé cumplimiento a lo dispuesto en el inciso 2 de dicho dispositivo legal, pues solicita que, a través del presente proceso, se disponga que la ANA cumpla con evaluar las políticas, normas y resoluciones emitidas por los gobiernos locales de Puno, en materia hídrica, a fin de determinar su correspondencia con las políticas y normas de protección de alcance nacional de dicho recurso. En dicho sentido, el análisis de la presente controversia deberá centrarse sobre este asunto.

#### Requisito especial de la demanda

3. Con el documento de fecha cierta que obra a foja 28, se acredita que el demandante cumplió con el requerimiento previo exigido por el artículo 69 del NCPCo, por lo que corresponde analizar si lo requerido resulta exigible.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04745-2022-PC/TC  
PUNO  
CENTRO DE PROMOCIÓN Y  
DEFENSA LEGAL DEL  
DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL  
AMBIENTE – PERÚ  
(CEPRODELDESA PERÚ)

### **El proceso de cumplimiento en el ordenamiento jurídico peruano**

4. El artículo 200, inciso 6 de la Constitución Política, establece que la acción de cumplimiento procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de la ley.
5. Por su parte, el artículo 65, inciso 1 del NCPCo (artículo 66 del anterior Código Procesal Constitucional), prescribe que el objeto del proceso de cumplimiento implica ordenar que el funcionario o autoridad pública renuente: (i) dé cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme; o (ii) se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento.
6. En términos generales, este es 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 ley o en actos administrativos <sup>(7)</sup>.
7. En esta línea, León Vásquez sostiene que los efectos negativos del incumplimiento de las normas legales y de los actos administrativos no solo inciden en el plano infraconstitucional; socavan también los cimientos mismos del ordenamiento constitucional, porque, al poner en cuestión la legitimidad constitucional de las leyes y de los actos administrativos cuando estos son dictados de conformidad con los principios y derechos fundamentales que la Constitución Política

---

<sup>7</sup> Carpio Marcos, E. (2021). “La acción de cumplimiento en el derecho comparado”. En *El proceso de cumplimiento en la actualidad*, Saénz Dávalos, Luis y Curaca Kong, Alfredo (coords.). Lima: Centro de Estudios Constitucionales, p. 118.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04745-2022-PC/TC  
PUNO  
CENTRO DE PROMOCIÓN Y  
DEFENSA LEGAL DEL  
DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL  
AMBIENTE – PERÚ  
(CEPRODELDESA PERÚ)

consagra, se vulnera el contenido de la democracia como principio constitucional <sup>(8)</sup>.

**El precedente vinculante “Maximiliano Villanueva Valverde”, establecido en la Sentencia 00168-2005-PC/TC**

8. El Tribunal Constitucional, en el año 2005, en su condición de máximo intérprete de la Constitución Política y órgano de cierre de la justicia constitucional peruana, emitió el precitado precedente vinculante, que delimitó los requisitos mínimos comunes que debe cumplir el *mandamus* contenido en una norma legal o en un acto administrativo para que sea exigible mediante el proceso de cumplimiento. El *mandamus* deberá contar con los siguientes requisitos mínimos comunes:

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

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

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

---

<sup>8</sup> León Vásquez, J. (2009). “El proceso constitucional de cumplimiento y su incidencia positiva en la protección del Estado democrático de Derecho”. *Foro Jurídico*, (09), p. 195.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04745-2022-PC/TC  
PUNO  
CENTRO DE PROMOCIÓN Y  
DEFENSA LEGAL DEL  
DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL  
AMBIENTE – PERÚ  
(CEPRODELDESA PERÚ)

- a. Reconocer un derecho incuestionable del reclamante.
- b. Permitir individualizar al beneficiario.

### **El proceso de cumplimiento en el Nuevo Código Procesal Constitucional**

9. Con fecha del 24 de julio de 2021 entró en vigencia el NCPCo, el cual trajo consigo una serie de cambios a la normativa en materia procesal- constitucional. Es así que el legislador, a través de este NCPCo, teniendo en cuenta el precedente vinculante Villanueva Valverde (establecido en la Sentencia 00168-2005-PC/TC), ha introducido una serie de modificaciones respecto del proceso de cumplimiento.
10. En ese sentido, debe tenerse en cuenta que el precedente vinculante Villanueva Valverde, en su momento, complementa lo regulado por el antiguo Código Procesal Constitucional. Este precedente establece reglas sustanciales de carácter procesal, mas no el desarrollo, como en otros casos, de un principio o un derecho fundamental. Partiendo de esa premisa, lo regulado por el NCPCo no desconoce el precedente vinculante mencionado, en tanto desarrolla ciertos cambios en lo ya dicho por el mismo, según el siguiente detalle:
  - a) El primer cambio realizado por el legislador se encuentra en el último párrafo del artículo 65 del NCPCo, en el cual se restringe el contenido de los actos administrativos cuyo cumplimiento se puede exigir en este proceso constitucional:

#### Artículo 65.- Objeto

(...)

No es objeto del proceso de cumplimiento el acto administrativo que contenga el reconocimiento o pago de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04745-2022-PC/TC  
PUNO  
CENTRO DE PROMOCIÓN Y  
DEFENSA LEGAL DEL  
DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL  
AMBIENTE – PERÚ  
(CEPRODELDESA PERÚ)

devengados ni de obligaciones que deben determinarse en órganos jurisdiccionales especializados o estación probatoria distinta a los juzgados especializados en lo constitucional.

- b) El artículo 66 del NCPCo es otro de los cambios introducidos, en el cual se consagran las reglas que deberá seguir el juez en los casos en que el mandato contenido en una norma legal o en un acto administrativo sea genérico o poco claro, o esté sujeto a controversia compleja; cuando sea necesario determinar la obligatoriedad o incuestionabilidad de este, y cuando el mandato, no obstante ser imperativo, sea contrario a la ley o a la Constitución Política.
  - c) De la lectura del NCPCo, se aprecia que lo dispuesto por el legislador tiene un efecto modificadorio en el precedente vinculante Villanueva Valverde, el mismo que estableció las reglas sustanciales para determinar lo que es un *mandamus exigible en sede constitucional*.
11. Como puede apreciarse, el legislador ha modificado ciertas partes del precedente vinculante, mas no su totalidad. Así, el precedente vinculante Maximiliano Villanueva Valverde dispuso en un primer momento los requisitos que debe tener un mandato para que sea exigible y ejecutable a través del proceso de cumplimiento; por su parte, el NCPCo no resulta contradictorio, en tanto complementa estas reglas, a fin de que el juez constitucional pueda verificar si el *mandamus* es claro o preciso y que no esté sujeto a una controversia compleja. Esta verificación se puede efectuar a través de métodos interpretativos o actividad probatoria mínima, que no contradiga el diseño del proceso constitucional de cumplimiento como uno de tutela urgente y breve.
12. Aunado a ello, el propio precedente vinculante en sus argumentos establecía la posibilidad de una actividad interpretativa mínima, en



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04745-2022-PC/TC  
PUNO  
CENTRO DE PROMOCIÓN Y  
DEFENSA LEGAL DEL  
DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL  
AMBIENTE – PERÚ  
(CEPRODELDESA PERÚ)

tanto precisó que la actividad interpretativa que debía llevarse a cabo a través de vías distintas a la constitucional era la de carácter complejo:

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.** (El subrayado es nuestro). (Sentencia 00168-2005-PC/TC, fundamento 15).

13. Esta mínima actividad probatoria o interpretativa -dependiendo del presupuesto en cada caso en concreto- permite al juez resolver la demanda, reforzando así el precedente vinculante, en tanto prohíbe ejecutar mandatos que impliquen un accionar complejo, desnaturalizando así el proceso.
14. Esta postura ya ha sido recogida en un primer momento por la Sala Segunda del Tribunal Constitucional en la Sentencia 00365-2022-PC/TC, en la cual precisó:

En relación con aquella disposición, esta Sala del Tribunal Constitucional opina que el Nuevo Código Procesal Constitucional amplió las reglas de procedencia del proceso de cumplimiento estipuladas en el precedente vinculante dictado en el Expediente 00168-2005-PC/TC. En este nuevo escenario, corresponde emitir un pronunciamiento de fondo ante mandatos que, al no inferirse indubitadamente de la norma exigida, antes resultaban improcedentes en virtud de la regla de procedencia regulada en el literal b del fundamento 14 del precedente vinculante dictado en el Expediente 00168-2005-PC/TC, que subordinó la procedencia de la demanda de cumplimiento a que el mandato sea cierto y claro, es decir, que se



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 04745-2022-PC/TC  
PUNO  
CENTRO DE PROMOCIÓN Y  
DEFENSA LEGAL DEL  
DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL  
AMBIENTE – PERÚ  
(CEPRODELDESA PERÚ)

infiere indubitablemente de la norma cuyo cumplimiento se ha requerido ante la judicatura constitucional (fundamento 5).

15. Asimismo, en la Sentencia 01805-2022-PC/TC, la Sala Primera del Tribunal Constitucional aplicó las reglas del artículo 66 del NCPCo, e indicó en dicho caso que:

11. En efecto, el artículo 66, literal 1.1 del Nuevo Código Procesal Constitucional establece que cuando el mandato contenido en una norma legal no sea claro deberán utilizarse “los métodos clásicos de interpretación jurídica...”. De otro lado, el literal 2.1 del mismo artículo 66 indica que, cuando un mandato esté sujeto a controversia compleja o a interpretaciones dispares, los órganos jurisdiccionales deben “aplicar 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”.

12. En el presente caso, los dos criterios antes reseñados y contenidos en el artículo 66 del Nuevo Código Procesal Constitucional, resultan inconducentes para lo que se pretende: a saber, esclarecer el sentido indubitable del mandato exigido o resolver la disparidad entre diversas interpretaciones. En primer lugar, porque con base en los distintos métodos clásicos de interpretación podrían obtenerse resultados distintos (de hecho, las diversas interpretaciones del Jurado Nacional de Elecciones podrían haber provenido de emplear criterios tales como el gramatical, el sistemático o el teleológico, para dilucidar a qué situaciones correspondía aplicar lo previsto por la Ley n.º 30414). En segundo lugar, entre las diversas interpretaciones contenidas todas ellas en las resoluciones emitidas por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones no corresponde aplicar aquellas pautas que permiten resolver antinomias normativas, como es el caso de los citados criterios de jerarquía, cronológico o de especialidad, según propone la legislación procesal constitucional.

16. Como puede apreciarse, en ambos casos, la aplicación de las reglas introducidas con la entrada en vigencia del NCPCo no ha desvirtuado la naturaleza del proceso de cumplimiento; antes bien, han permitido a los jueces constitucionales tener certeza de que el mandato cuyo cumplimiento se exige, efectivamente se encontraba



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 04745-2022-PC/TC  
PUNO  
CENTRO DE PROMOCIÓN Y  
DEFENSA LEGAL DEL  
DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL  
AMBIENTE – PERÚ  
(CEPRODELDESA PERÚ)

sujeto a una controversia que no podía ser dilucidada a través de una actividad probatoria o interpretativa mínima en la vía constitucional.

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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04745-2022-PC/TC  
PUNO  
CENTRO DE PROMOCIÓN Y  
DEFENSA LEGAL DEL  
DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL  
AMBIENTE – PERÚ  
(CEPRODELDESA PERÚ)

- 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04745-2022-PC/TC  
PUNO  
CENTRO DE PROMOCIÓN Y  
DEFENSA LEGAL DEL  
DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL  
AMBIENTE – PERÚ  
(CEPRODELDESA PERÚ)

### **Los sistemas funcionales en el ordenamiento jurídico peruano**

18. El artículo 43 de la Ley 29158, LOPE preceptúa que los sistemas son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los poderes del Estado, organismos constitucionales y los niveles de gobierno. Al respecto, los sistemas se dividen en dos tipos: (i) sistemas funcionales y (ii) sistemas administrativos. Asimismo, los sistemas únicamente se crean mediante ley.
19. En ese marco, el artículo 45 de la LOPE menciona que los sistemas funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado. El Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los sistemas funcionales. Las normas del sistema establecen las atribuciones del ente rector del sistema.
20. La Subsecretaría de Administración Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante Opinión Técnica Vinculante N° 02-2020-PCM-SGP-SSAP, expuso opinión sobre los sistemas administrativos y funcionales - criterios para la calificación de un sistema funcional, y dejó en claro que:

Las entidades que conforman un sistema funcional son aquellas con competencias y funciones vinculadas con las políticas públicas que se buscan asegurar. Así, a diferencia de la transversalidad de un sistema administrativo, las entidades que conforman un sistema funcional se restringen aquellas facultadas, en el marco de sus competencias, a realizar intervenciones y acciones públicas que coadyuven a la concreción de dichas políticas <sup>(9)</sup>.

---

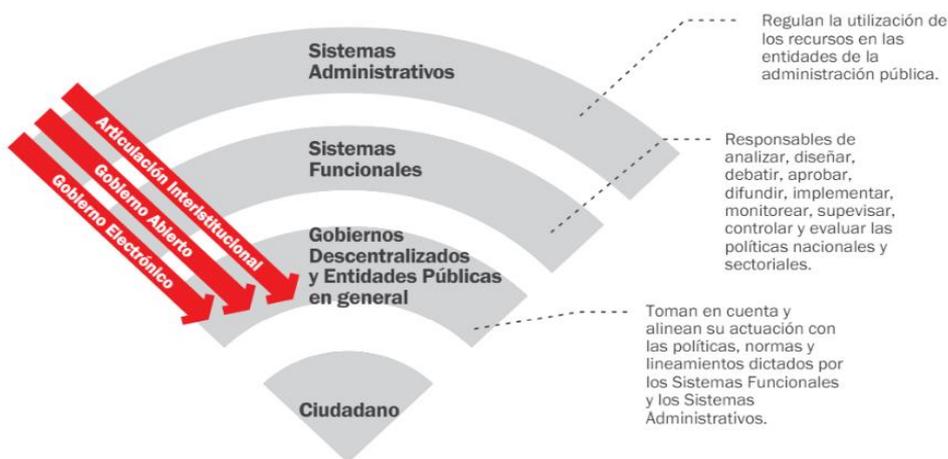
<sup>9</sup> Secretaría de Gestión Pública (2020). Opinión Vinculante N° 02-2020-PCM-SGP-SSAP, Opinión sobre sistemas administrativos y funcionales.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 04745-2022-PC/TC  
PUNO  
CENTRO DE PROMOCIÓN Y  
DEFENSA LEGAL DEL  
DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL  
AMBIENTE – PERÚ  
(CEPRODELDESA PERÚ)

21. La Presidencia del Consejo de Ministros detalló la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada mediante Decreto Supremo 004-2013-PCM <sup>(10)</sup>, en el siguiente gráfico sobre el Estado moderno:



<sup>10</sup> Mediante Oficio N.º D000001-2024-PCM-OGAJ, de fecha 27 de mayo de 2024, enviado por la Oficina de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros, se indica que la presente norma habría cumplido el objeto para el cual fue creada, y que ha desaparecido el motivo circunstancial para su emisión, en virtud de que el presente decreto supremo aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, que establecía las directrices y lineamientos a seguir para la modernización en la gestión pública con un horizonte temporal hasta el año 2021. Posteriormente, se emitió el Decreto Supremo 103-2022-PCM, el cual aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, y establece disposiciones que permitan continuar con un modelo de gestión sobre la base de los principios de un Estado abierto.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04745-2022-PC/TC  
PUNO  
CENTRO DE PROMOCIÓN Y  
DEFENSA LEGAL DEL  
DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL  
AMBIENTE – PERÚ  
(CEPRODELDESA PERÚ)

### **Análisis del caso concreto**

22. En el presente caso, se solicita el cumplimiento del artículo 53 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, que dispone lo siguiente:

(...) 53.1 Las entidades que ejercen funciones en materia de (...) calidad de aguas ejercer funciones de vigilancia, establecimiento de criterios y de ser necesario, expedición de opinión técnica previa, para evitar los riesgos y daños de carácter ambiental que comprometan la protección de los bienes bajo su responsabilidad (...).

(...) 53.2 Las autoridades indicadas en el párrafo anterior deben evaluar periódicamente las políticas, normas y resoluciones emitidas por las entidades públicas de nivel sectorial, regional y local, a fin de determinar su consistencia con sus políticas y normas de protección de los bienes bajo su responsabilidad (...).

23. El artículo 9 de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, señala que el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos tiene por objeto conducir los procesos de gestión integrada y de conservación de los recursos hídricos en los ámbitos de cuencas, de los ecosistemas que lo conforman y de los bienes asociados.
24. En esa misma línea, el artículo 10 de la Ley 29338, prescribe que la finalidad del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos es el aprovechamiento sostenible, la conservación y el incremento de los recursos hídricos, así como el cumplimiento de la política y estrategia nacional de recursos hídricos y el plan nacional de recursos hídricos en todos los niveles de gobierno, con la participación de los distintos usuarios del recurso.
25. Al respecto, los artículos 14 y 15 de la precitada ley mencionan que la Autoridad Nacional del Agua es el ente rector y la máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Gestión de los



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 04745-2022-PC/TC  
PUNO  
CENTRO DE PROMOCIÓN Y  
DEFENSA LEGAL DEL  
DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL  
AMBIENTE – PERÚ  
(CEPRODELDESA PERÚ)

Recursos Hídricos, como supervisor y evaluador de las actividades, impacto y cumplimientos de los objetivos del SINAGERH.

26. Asimismo, en el reglamento de organización y funciones de la Autoridad Nacional de Agua, regulado en el Decreto Supremo 018-2017-MINAGRI, se estatuye que la Dirección de Planificación y Desarrollo de los Recursos Hídricos tiene la función de elaborar, proponer y supervisar la implementación de normas para el funcionamiento del SINAGERH, articulando y coordinando las acciones para su funcionamiento.
27. En ese orden ideas, es menester precisar que la Autoridad Nacional del Agua ostenta la competencia que le permite evaluar periódicamente las políticas, normas y resoluciones emitidas por las entidades públicas de nivel sectorial, regional y local. Por tal razón, si bien en primera y segunda instancia se optó por declarar improcedente la demanda en tanto esta presentaba un *mandamus* genérico o poco claro o que estaba sujeto a controversia compleja, en aplicación del precedente vinculante Maximiliano Villanueva Valverde; lo cierto es que, el NCPCo ha fijado las reglas aplicables para resolver las demandas en estos supuestos, conforme a lo establecido en el fundamento 17 de esta sentencia.
28. Es así que, siguiendo la regla prevista en el artículo 66 inciso 1.1. del NCPCo, se ha aplicado el método de la interpretación sistemática para determinar que nuestro ordenamiento jurídico le ha conferido esa facultad a la Autoridad Nacional del Agua.
29. Por otro lado, mediante la Carta N° 128-2019-ANA/AAA.TIT, del 19 de agosto de 2019, se remitió el Informe Técnico N° 040-2019-ANA-AAA.TIT-AT/RWAA, que detalla la imposibilidad de evaluaciones periódicas, debido a que el Gobierno Regional de



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 04745-2022-PC/TC  
PUNO  
CENTRO DE PROMOCIÓN Y  
DEFENSA LEGAL DEL  
DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL  
AMBIENTE – PERÚ  
(CEPRODELDESA PERÚ)

Puno, a la fecha, carece de políticas, normas y resoluciones regionales específicas en materia de gestión de recursos hídricos.

30. No obstante, mediante Oficio N° 518-2019-GR. PUNO/CRP-ST, del 9 de setiembre de 2019, el Gobierno Regional de Puno remitió al recurrente un listado de acuerdos y ordenanzas regionales en materia de gestión de recursos hídricos, de los años del 2015-2018, conforme se pasa a detallar:

RELACIÓN DE ORDENANZAS REGIONALES EN MATERIA DE GESTIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS

Nº	ORDENANZA REGIONAL
1	Ordenanza Regional N° 015-2018-GR PUNO-CRP
2	Ordenanza Regional N° 009-2017-GR PUNO-CRP
3	Ordenanza Regional N° 026-2016-GR PUNO-CRP
4	Ordenanza Regional N° 011-2015-GR PUNO-CRP
5	Ordenanza Regional N° 015-2018-GR PUNO-CRP

RELACIÓN DE ACUERDOS REGIONALES EN MATERIA DE GESTIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS

Nº	ACUERDO REGIONAL
1	Acuerdo Regional N° 0122-2018-GRP-CRP
2	Acuerdo Regional N° 039-2018-GRP-CRP
3	Acuerdo Regional N° 0154-2017-GRP
4	Acuerdo Regional N° 0113-2017-GRP-CRP
5	Acuerdo Regional N° 088-2017-GRP-CRP
6	Acuerdo Regional N° 303-2016-GRP-CRP
7	Acuerdo Regional N° 213-2016-GRP-CRP
8	Acuerdo Regional N° 201-2016-GRP-CRP
9	Acuerdo Regional N° 190-2016-GRP-CRP



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 04745-2022-PC/TC  
PUNO  
CENTRO DE PROMOCIÓN Y  
DEFENSA LEGAL DEL  
DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL  
AMBIENTE – PERÚ  
(CEPRODELDESA PERÚ)

10	Acuerdo Regional N° 149-2016-GRP-CRP
11	Acuerdo Regional N° 147-2016-GRP-CRP
12	Acuerdo Regional N° 113-2016-GRP-CRP
13	Acuerdo Regional N° 107-2016-GRP-CRP
14	Acuerdo Regional N° 0155-2015-GRP-CRP
15	Acuerdo Regional N° 0131-2015-GRP-CRP

31. Asimismo, mediante Oficio N° 239-2019-GR-PUNO/GRRNYGMA, se remitió la información de políticas, ordenanzas regionales y resoluciones en materia de gestión de recursos hídricos, como a continuación se consigna:

RELACIÓN DE DOCUMENTOS DE GESTIÓN EN  
MATERIA DE RECURSOS HÍDRICOS

N°	DOCUMENTOS DE GESTIÓN
1	Política Regional del Ambiente
2	Ordenanza Regional N° 04-2016-GRP-CRP
3	Resolución Ejecutiva Regional N° 668-2014
4	Ordenanza Regional N° 026-2016-GR PUNO-CRP
5	Ordenanza Regional N° 07-2017-GR PUNO-CRP

32. Así, se aprecia que el Gobierno Regional de Puno emitió diversas normas de carácter general y resoluciones administrativas en materia de recursos hídricos, conforme a los oficios detallados previamente que obran en autos.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04745-2022-PC/TC  
PUNO  
CENTRO DE PROMOCIÓN Y  
DEFENSA LEGAL DEL  
DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL  
AMBIENTE – PERÚ  
(CEPRODELDESA PERÚ)

33. Es importante destacar que, en aplicación de la regla establecida en el artículo 66 inciso 2.2 del NCPCo, se desprende que el mandato estaba sujeto a controversia compleja o interpretación dispar, pero con la constatación de evidencia respecto a la emisión de políticas, normas y resoluciones para que puedan ser evaluadas por la autoridad competente (ANA) en cumplimiento del artículo 53.2 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, se ha superado esa situación jurídica. Siendo ello así, la demanda debe ser estimada.
34. Ahora bien, en la medida que se ha acreditado la renuencia de la entidad demandada para cumplir con la referida norma legal, corresponde, de conformidad con el artículo 28 del NCPCo, que asuma los costos procesales, los cuales deberán ser liquidados en la etapa de ejecución de la presente sentencia.

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

### HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de cumplimiento, porque se ha acreditado la vulneración del derecho a la eficacia de las normas legales, por haberse comprobado el incumplimiento del mandato contenido en el artículo 53.2 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente.
2. **ORDENAR** a la Autoridad Nacional del Agua dar cumplimiento al mandato contenido en el literal 2 del artículo 53 la Ley 28611, Ley General del Ambiente.
3. **EXHORTAR** al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego a que regule el plazo para las respectivas evaluaciones de las políticas,



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 04745-2022-PC/TC  
PUNO  
CENTRO DE PROMOCIÓN Y  
DEFENSA LEGAL DEL  
DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL  
AMBIENTE – PERÚ  
(CEPRODELDESA PERÚ)

normas y resoluciones emitidas por los gobiernos regionales en materia ambiental.

4. Establecer como **PRECEDENTE CONSTITUCIONAL VINCULANTE** lo dispuesto en el fundamento 17 de esta sentencia, conforme a lo establecido en el artículo VI del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**PACHECO ZERGA  
DOMÍNGUEZ HARO  
MORALES SARAVIA  
GUTIÉRREZ TICSE  
MONTEAGUDO VALDEZ  
OCHOA CARDICH  
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**

**PONENTE HERNÁNDEZ CHÁVEZ**