



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 238/2026

EXP. N.º 00520-2024-PC/TC

TACNA

JESÚS ALEXANDER ESPARZA
GONZALES

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 24 días del mes de febrero de 2026, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Hernández Chávez, Morales Saravia y Monteagudo Valdez, emite la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.



ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Jesús Alexander Esparza Gonzales contra la resolución que obra en folio 244 de fecha 12 de diciembre de 2023, expedida por la Primera Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Tacna, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 21 de abril de 2023, el recurrente interpuso una demanda de cumplimiento contra el Consejo Directivo del Proyecto Especial Ampliación y Afianzamiento de los Recursos Hídricos de Tacna – PET y el procurador público del Gobierno Regional de Tacna. Tiene por objeto que se cumpla con lo dispuesto en el artículo 3 y los párrafos tercero y cuarto del considerando del Decreto Supremo 005-2005-PCM, que aprueba la transferencia del Proyecto Especial Afianzamiento y Ampliación de los Recursos Hídricos de Tacna del INADE al Gobierno Regional de Tacna, y el cumplimiento del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo 003-97-T¹, por transgredir derechos laborales.

Manifestó que en los meses de abril y mayo de 2015 se declaró públicamente, entre otros aspectos, la liquidación del Proyecto Especial Tacna (PET). Afirmó que ninguna instancia interna del Proyecto Especial Tacna emitió opinión ni actuación, conforme al Reglamento Interno de Trabajo, aprobado por Resolución Gerencial 280-2006-GG/PET e integrado por la Resolución Gerencial 289-2012-GRT-PET-GG. Indicó que se sigue incorporando personal externo mediante terceros, por lo que se vulnera el mencionado reglamento interno de trabajo. Asimismo, cuestionó la Ordenanza Regional 007-2015-CR/GOB.REG.TACNA, al contravenir el Decreto Supremo 005-2005-PCM,

¹ Foja 153



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 238/2026

EXP. N.º 00520-2024-PC/TC

TACNA

JESÚS ALEXANDER ESPARZA
GONZALES

que dispuso la transferencia del Proyecto Especial Afianzamiento y Ampliación de los Recursos Hídricos de Tacna al Gobierno Regional de Tacna. Sostuvo que una ordenanza no puede modificar o dejar sin efecto lo previsto en un decreto supremo, que dispuso la creación del Consejo Directivo como órgano de dirección de la entidad y la adecuación de los instrumentos de gestión a aquel decreto. Señaló que la citada ordenanza contraviene la Directiva 002-2015-EF/50.01, Directiva para la Programación y Formulación Anual del Presupuesto del Sector Público, que establece lineamientos para la desactivación, fusión y creación de unidades ejecutoras, así como plazos y requisitos para su desactivación, entre ellos, remitir el sustento técnico a la Dirección General de Presupuesto Público en el proceso de programación presupuestaria multianual hasta el 31 de marzo de 2015. Finalmente, alegó que no tiene sustento legal la desactivación y liquidación del Proyecto Especial Tacna, por lo que incumple los requisitos del artículo 58 de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, especialmente en lo relativo a la especialización funcional y cobertura del servicio. Preciso que el Proyecto Especial Tacna cumple funciones esenciales, que incluyen la administración de infraestructura hidráulica mayor. Agregó que ha solicitado al Gobernador regional de Tacna el 6 de febrero de 2023 la inejecutabilidad de la Ordenanza Regional 007-2015-CR/GOB.REG.TACNA, sin respuesta alguna a la fecha.

El Segundo Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia de Tacna, mediante la Resolución 1, de fecha 4 de mayo de 2023, admitió a trámite la demanda.²

El procurador público del Gobierno Regional de Tacna contestó la demanda y solicitó que se declare improcedente. Sostuvo que el recurrente ha presentado la demanda luego de transcurrido los 60 días contados a partir de la fecha de recepción de las cartas notariales presentadas por el actor desde el 2022. Asimismo, señaló que la demanda no puede ser exigible mediante el proceso de cumplimiento, ya que su controversia es compleja y no es la vía idónea para accionar, pues requerirá actuación probatoria. Asimismo, mencionó que no existe un derecho incuestionable del reclamante, ya que sus pedidos son genéricos, imprecisos y ello no permite individualizarlo.³

El *a quo*, mediante la Resolución 6, de fecha 11 de agosto de 2023, declaró improcedente la demanda, por considerar que no es posible exigir el

² Foja 172

³ Foja 188



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 238/2026

EXP. N.º 00520-2024-PC/TC

TACNA

JESÚS ALEXANDER ESPARZA
GONZALES

cumplimiento de los considerandos tercero y cuarto del Decreto Supremo 005-2005-PCM, pues en un proceso de cumplimiento solo pueden ejecutarse normas legales, mas no los fundamentos que las sustentan, conforme al artículo 69 del Nuevo Código Procesal Constitucional. Asimismo, señaló que, respecto al cumplimiento del artículo 3 del Decreto Supremo 005-2005-PCM, está sujeto a controversia compleja y no es incondicional, debido a la existencia de la Ordenanza Regional 007-2015-CR/GOB.REG.TACNA, norma vigente con rango de ley que dispone la desactivación y liquidación del Proyecto Especial de Ampliación y Afianzamiento de los Recursos Hídricos de Tacna, por lo que no se cumple con los criterios del precedente del Tribunal Constitucional contenido en el Expediente 0168-2005-PC/TC. Asimismo, consideró que la designación del gerente general está sujeto a condición, al depender de una propuesta conjunta entre el Gobierno Regional y el Gobierno Nacional, al cual está adscrito el Instituto Nacional de Desarrollo. Agregó que no es objeto del proceso de cumplimiento dirimir la competencia de la Ordenanza Regional 007-2015-CR/GOB.REG.TACNA ni la transgresión de otras normas legales, por lo cual consideró aplicable la causal de improcedencia del artículo 7, inciso 2, del Nuevo Código Procesal Constitucional. Finalmente, desestimó también la pretensión de cumplimiento del TUO del Decreto Legislativo 728 y la pretensión accesorio, al pretender indirectamente la inejecutabilidad o nulidad de la citada ordenanza regional, el cual debe impugnarse en la vía correspondiente. Por otro lado, precisó que no se ha excedido el plazo de los 60 días para interponer la demanda, por cuanto el requerimiento de fecha cierta se efectuó el 22 de febrero de 2023 y la demanda se interpuso el 21 de abril de 2023.⁴

A su turno, la Sala Superior revisora confirmó la resolución apelada, por considerar que es jurídicamente imposible el cumplimiento del Decreto Supremo 005-2005-PCM, debido a que la Ordenanza Regional 007-2015-CR/GOB.REG.TACNA, norma con rango de ley y aún vigente, dispuso la desactivación y liquidación del Proyecto Especial Tacna. Añadió que el demandante pretende que el órgano jurisdiccional declare la inejecutabilidad y nulidad de la ordenanza regional, al exponer que se transgrede sus derechos laborales, lo cual no puede resolverse mediante un proceso de cumplimiento, ya que existen otras vías igualmente satisfactorias, conforme al artículo 7, inciso 2, del Nuevo Código Procesal Constitucional.⁵

⁴ Foja 203

⁵ Foja 244



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 238/2026

EXP. N.º 00520-2024-PC/TC
TACNA
JESÚS ALEXANDER ESPARZA
GONZALES

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La demanda tiene por objeto que se ordene el cumplimiento del artículo 3 y los párrafos tercero y cuarto del considerando del Decreto Supremo 005-2005-PCM, que aprueba la transferencia del Proyecto Especial Afianzamiento y Ampliación de los Recursos Hídricos de Tacna del INADE al Gobierno Regional de Tacna, y el cumplimiento del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo 003-97-T.

Requisito especial de la demanda

2. Con el documento de fecha 21 de febrero de 2023⁶, se acredita que el demandante cumplió con el requisito especial de procedencia previsto en el artículo 69 del Nuevo Código Procesal Constitucional. En consecuencia, corresponde emitir pronunciamiento sobre el fondo de la controversia.

Análisis del caso concreto

3. El artículo 200, inciso 6, de la Constitución Política establece que el proceso de cumplimiento procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo. Por su parte, el artículo 65, inciso 1, del Nuevo Código Procesal Constitucional señala que el proceso de cumplimiento tiene por objeto que el funcionario o autoridad renuente dé cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme. En atención a ello, es indispensable que el contenido del mandato cuyo cumplimiento se requiere sea plenamente exigible.
4. En la sentencia emitida en el Expediente 04745-2022-PC/TC, este Tribunal ha emitido precedente que esclarece la aplicación conjunta de las reglas contenidas en el artículo 66 del Nuevo Código Procesal Constitucional y en el precedente Maximiliano Villanueva Valverde, bajo los siguientes términos:
 - a) En primer lugar, debe tenerse en cuenta que en todo proceso de cumplimiento se debe contar con un mandato vigente.

⁶ Foja 129



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 238/2026

EXP. N.º 00520-2024-PC/TC

TACNA

JESÚS ALEXANDER ESPARZA
GONZALES

- 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 inquestionable, 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 238/2026

EXP. N.º 00520-2024-PC/TC
TACNA
JESÚS ALEXANDER ESPARZA
GONZALES

así declararlo y, en consecuencia, desestimar la demanda, conforme a lo indicado en el inciso 4 del artículo 66 del NCPCo.

5. En el presente caso, se solicita el cumplimiento del artículo 3 del Decreto Supremo 005-2005-PCM que “Aprueban transferencia del Proyecto Especial Afianzamiento y Ampliación de los Recursos Hídricos de Tacna del INADE al Gobierno Regional de Tacna”, que establece lo siguiente:

Artículo 3.- Creación de Consejo Directivo en el Proyecto Especial Afianzamiento y Ampliación de los Recursos Hídricos de Tacna

Constitúyase un Consejo Directivo en el Proyecto Especial Afianzamiento y Ampliación de los Recursos Hídricos de Tacna, como máximo órgano de la Entidad, encargado de establecer las políticas, planes, objetivos, estrategias, actividades y metas de la Institución. Asimismo, supervisa la administración general y la marcha institucional. El Consejo Directivo estará conformado por:

- a. Tres (3) representantes del Gobierno Regional, uno de los cuales será el Presidente Regional, o su representante, quien lo presidirá;
- b. Un (1) representante del Instituto Nacional de Desarrollo - INADE;(*)
- c. Un (1) representante del Ministerio de Agricultura; y,
- d. Un (1) representante de las Juntas de Usuarios de Riego de Tacna.

El cargo de miembro del Consejo Directivo es personal e indelegable y su designación es por el plazo de dos (2) años. La designación de los representantes del Gobierno Regional será efectuada por el Presidente Regional mediante la Resolución Ejecutiva Regional. El representante de las Juntas de Usuarios de Riego de Tacna será nombrado por Resolución Ejecutiva Regional a propuesta de las organizaciones o entidades a las que represente. Los representantes del Gobierno Nacional serán designados por los Titulares de los Sectores correspondientes mediante la Resolución Ministerial.

El Proyecto Especial Afianzamiento y Ampliación de los Recursos Hídricos de Tacna contará con un Gerente General que será elegido por el Presidente Regional de una terna que propondrá conjuntamente el Gobierno Regional del departamento de Tacna y el Sector del Gobierno Nacional al cual se encuentre adscrito el Instituto Nacional de Desarrollo - INADE. El Gerente General será designado por Resolución Ejecutiva Regional, por el plazo de dos (2) años renovables.

El Consejo Directivo, en un plazo que no excederá de treinta (30) días calendario, que se computarán a partir de la recepción del Proyecto Especial,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 238/2026

EXP. N.º 00520-2024-PC/TC

TACNA

JESÚS ALEXANDER ESPARZA
GONZALES

regulará su funcionamiento interno y adecuará sus instrumentos de gestión, con arreglo a ley y a los alcances del presente Decreto Supremo.

6. Asimismo, esta Sala del Tribunal Constitucional advierte que el citado artículo está sujeto a controversia compleja, toda vez que, mediante la Ordenanza Regional 007-2015-CR/GOB.REG.TACNA, se dispuso la desactivación y liquidación administrativa y financiera del Proyecto Especial Afianzamiento y Ampliación de los Recursos Hídricos de Tacna - PET.
7. Asimismo, los párrafos tercero y cuarto de la parte considerativa del Decreto Supremo 005-2005-PCM establecen lo siguiente:

Que, en virtud de lo antes señalado y habiendo la Ley N° 28427, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2005, asignado los recursos presupuestales del Proyecto Especial Afianzamiento y Ampliación de los Recursos Hídricos de Tacna al Gobierno Regional del departamento de Tacna, es necesario, de conformidad con la Quinta Disposición Transitoria de la Ley N° 27783, efectivizar la transferencia que comprende al personal, acervo documentario, los recursos y bienes, así como los saldos financieros vinculados al citado Proyecto, a efecto de que el Gobierno Regional continúe con la ejecución de las acciones y obras programadas para el presente año;

Que, por acuerdo entre el Gobierno Regional del departamento de Tacna y el Gobierno Nacional a través del INADE, se ha determinado la conveniencia de modificar el Reglamento de Organización y Funciones del Proyecto Especial Afianzamiento y Ampliación de los Recursos Hídricos de Tacna, aprobado mediante la Resolución Jefatural N° 166-2001-INADE-1100, con el objeto de constituir un órgano de dirección en el que participen representantes acreditados, del Gobierno Nacional, del Gobierno Regional y de la Sociedad Civil;

8. Como se aprecia, los párrafos tercero y cuarto del considerando del Decreto Supremo 005-2005-PCM no reúnen los requisitos indispensables para su procedencia en el presente proceso porque carecen de un mandato propiamente dicho, ya que son únicamente lineamientos generales que no reúnen los presupuestos exigidos en el presente proceso. Del mismo modo, respecto del cumplimiento del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo 003-97-T, este resulta manifiestamente genérico, pues no se identifica un deber específico y exigible, sino una invocación general al cumplimiento de la normativa.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 238/2026

EXP. N.º 00520-2024-PC/TC

TACNA

JESÚS ALEXANDER ESPARZA
GONZALES

9. Cabe agregar que la parte demandante pretende someter a esta jurisdicción constitucional una controversia que busca cuestionar la validez y eficacia de la Ordenanza Regional 007-2015-CR/GOB.REG.TACNA, que dispuso la desactivación y liquidación administrativa y financiera del Proyecto Especial Afianzamiento y Ampliación de los Recursos Hídricos de Tacna - PET, por cuanto cuestiona en su demanda, entre otros aspectos, que la ordenanza responsabiliza indebidamente a los trabajadores el número del personal y el pago de indemnizaciones, a pesar de que no participaron en la toma de decisiones, lo que ocasionó la afectación de su derecho al trabajo, situación que no corresponde resolverla en esta vía.
10. Por consiguiente, conforme al precedente contenido en la sentencia del Expediente 04745-2022-PC/TC y al artículo 66 del Nuevo Código Procesal Constitucional, se concluye que los mandatos cuya ejecución se pretenden no cumplen con los requisitos exigidos, motivo por el cual la pretensión de la parte demandante debe ser desestimada

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

HA RESUELTO

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ
MORALES SARAIVA
MONTEAGUDO VALDEZ

PONENTE MORALES SARAIVA
