

EXP. N.º 01426-2023-PC/TC
APURÍMAC
HELEN IVÓN RAVELLO
AQUIJE

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 8 días del mes de agosto de 2024, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Pacheco Zerga, Monteagudo Valdez con su fundamento de voto y Hernández Chávez con su fundamento de voto, ha emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Helen Ivón Ravello Aquije contra la Resolución 12, de fecha 8 de febrero de 2023¹, expedida por la Sala Mixta Unificada de Emergencia por Vacaciones de la Corte Superior de Justicia de Apurímac, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Demanda

El 7 de junio de 2022, doña Helen Ivón Ravello Aquije interpuso demanda de cumplimiento², subsanada el 14 de junio de 2022³, contra la presidenta de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso. Solicitó que se ordene a la demandada lo siguiente:

- a) En el plazo de 3 días proponga un proyecto de ley de reforma total de la Constitución Política del Estado tomando en cuenta el texto de la Constitución de 1979, en cumplimiento del artículo 2 de la Ley 27600.
- b) En el plazo de 3 días hábiles apruebe un cronograma de debate nacional, de eventos académicos, foros y/o conversatorios con amplia difusión y discusión de las propuestas del cambio constitucional, en cumplimiento del artículo 3 de la Ley 27600.
- c) El pago de los costos del proceso que se liquidará en ejecución de sentencia.

¹ Folio 174

² Folio 7

³ Folio 18





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01426-2023-PC/TC
APURÍMAC
HELEN IVÓN RAVELLO
AQUIJE

Sostuvo que la Ley 27600 se encuentra vigente, por lo que la comisión demandada no ha cumplido con el mandato legal contenido en los artículos 2 y 3 del referido dispositivo legal. Por ello, cualquier ciudadano está en la capacidad de solicitar su ejecución. Además, señaló que cumplió con el requisito especial de la demanda, al solicitar previamente el requerimiento registrado con Expediente 821353, de fecha 8 de abril de 2022. No obstante, la demandada hizo caso omiso a su requerimiento.

Auto admisorio

Mediante la Resolución 2, del 27 de junio de 2022⁴, el Juzgado Civil de Andahuaylas admitió a trámite la demanda.

Contestación de la demanda

El 26 de julio de 2022⁵, la Procuraduría Pública del Congreso de la República contestó la demanda y solicitó que sea declarada infundada o improcedente. Argumentó que se pretende la aprobación de una ley de reforma constitucional, lo cual es una competencia exclusiva y discrecional del Congreso de la República, por lo que no puede ser objeto de coacción en su ejercicio. A su juicio, resulta aplicable el artículo 70, inciso 2 del Nuevo Código Procesal Constitucional. Asimismo, señaló que el mandato legal contenido en los artículos 2 y 3 de la Ley 27600 ya fue cumplido por la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, conformada en los periodos legislativos 2001-2002 y 2002-2003 que presentó el Anteproyecto de Reforma Constitucional, del 5 de abril de 2002 y el Proyecto de Ley 05025, del 16 de diciembre de 2002.

Sentencia de primera instancia

A través de la Resolución 7, del 2 de noviembre de 2022⁶, el juzgado de primera instancia declaró improcedente la demanda. Sostuvo que, según el artículo 93 de la Constitución, los congresistas no están sujetos a mandato imperativo, por ello, la demanda es improcedente en aplicación de la causal establecida en el artículo 70, inciso 2 del Nuevo Código Procesal Constitucional. Asimismo, señaló que el Congreso no tiene la capacidad para efectuar una reforma total de la Constitución, sino el poder constituyente, por lo que el mandato de la Ley 27600 no resulta cierto y claro, por el contrario,

⁴ Folio 19

⁵ Folio 84

⁶ Folio 137



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01426-2023-PC/TC
APURÍMAC
HELEN IVÓN RAVELLO
AQUIJE

está sujeto a controversia compleja y a interpretaciones dispares.

Sentencia de segunda instancia

Mediante la Resolución 12, del 8 de febrero de 2023, la Sala Superior competente confirmó la apelada por similares fundamentos.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La demanda tiene por objeto que, en función de lo dispuesto en la Ley 27600, se disponga que la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República dé cumplimiento a lo siguiente:
 - a) En el plazo de 3 días proponga un proyecto de ley de reforma total de la Constitución Política del Estado tomando en cuenta el texto de la Constitución de 1979 en cumplimiento del artículo 2 de la Ley 27600.
 - b) En el plazo de 3 días hábiles apruebe un cronograma de debate nacional, de eventos académicos fórums y/o conversatorios, tanto para la discusión como para la difusión de las propuestas del cambio constitucional, en cumplimiento al artículo 3 de la Ley 27600.

Además, solicitó el pago de los costos procesales.

Requisito especial de la demanda

2. Conforme se aprecia del documento del 4 de abril de 2022⁷, así como del correo electrónico del 8 de abril de 2022⁸, el demandante cumplió con el requerimiento previo exigido por el artículo 69 del Nuevo Código Procesal Constitucional, por lo que corresponde analizar si lo requerido resulta exigible.

Análisis del caso concreto

3. En el artículo 200, inciso 6 de la Constitución Política del Perú se establece que el proceso de cumplimiento procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto

⁷ Folio 5

⁸ Folio 4



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01426-2023-PC/TC
APURÍMAC
HELEN IVÓN RAVELLO
AQUIJE

administrativo. Por su parte, en el artículo 65, inciso 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional se señala que el proceso de cumplimiento tiene por objeto que el funcionario o la autoridad renuente dé cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme.

4. De las disposiciones citadas se desprende una premisa general para que un juez constitucional disponga el cumplimiento de las normas legales o actos administrativos, esto es, que el contenido del mandato cuyo cumplimiento se requiere sea conforme con la Constitución. En tal sentido, corresponde evaluar si el contenido de los mandatos requeridos pueden ser materia de una orden judicial para su cumplimiento.
5. Para ello, corresponde citar el contenido de los artículos 2 y 3 de la Ley 27600 invocados, para su evaluación:

(...)

Artículo 2.- Objeto de la ley

La Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, **propondrá** un proyecto de reforma total de la Constitución, tomando en cuenta la Constitución histórica del Perú y en particular el texto de la Constitución de 1979. Tras su aprobación por el Congreso será sometido a referéndum. De ser aprobado quedará abrogada la Constitución de 1993. (énfasis añadido)

Artículo 3.- Participación de la sociedad civil

El proceso de reforma se llevará a cabo promoviendo el más amplio debate nacional, mediante la permanente realización de eventos académicos como foros, conversatorios, entre otros actos que tiendan a la difusión y discusión de las propuestas para el cambio constitucional.

6. Cabe señalar lo siguiente:
 - Al exigirse el cumplimiento de la Ley 27600, en la práctica, el demandante pretende que se obligue a los congresistas que integran actualmente la Comisión de Constitución, aprobar -no de otra manera cabe interpretar, la palabra “presentar”- un **proyecto** de ley de reforma total de la Constitución.
 - Nótese que los mandatos descritos de la Ley 27600, se agotan en la presentación, se entiende ante el Pleno del Congreso, del citado proyecto, tras un amplio debate; por lo que, en rigor no se está exigiendo la aprobación de una ley, puesto que es el Pleno del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01426-2023-PC/TC
APURÍMAC
HELEN IVÓN RAVELLO
AQUIJE

Congreso, quien aprueba las leyes. Esta potestad se desprende del artículo 102, inciso 1 de la Constitución.

- Siendo así, lo que se pretende es que se presente un proyecto de ley de reforma constitucional ante el Pleno del Congreso, por lo que no cabe aplicar la causal de improcedencia de la demanda de cumplimiento contenida en el artículo 70, inciso 2 del Código Procesal Constitucional.
 - Sin embargo, el mandato de la Ley 27600 consistente en obligar a que una comisión congresal presente, es decir, apruebe, un proyecto de ley, colisiona con el artículo 93 de la Constitución, en el cual se fija como regla que los congresistas no están sujetos a mandato imperativo; es decir, no pueden ser obligados a votar en un sentido u otro; tampoco a debatir una materia determinada.
 - Esta situación encaja con la descrita en el artículo 70, inciso 5 del Nuevo Código Procesal Constitucional, donde se establece que no procede la demanda de cumplimiento cuando “se demanda el ejercicio de potestades expresamente calificadas por la ley como discrecionales por parte de una autoridad o funcionario”.
 - A juicio de esta Sala, debe entenderse la palabra “ley”, en un sentido amplio, como una referencia a una norma jurídica en la cual se establezcan potestades discrecionales a una autoridad o funcionario.
 - Así, no se puede obligar a un congresista a presentar un proyecto de ley sobre una materia específica, pues colisionaría con la referida cláusula de no sujeción a mandato imperativo. Según el artículo 107 de la Constitución, los congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. Nótese que el uso del sustantivo “derecho”, significa la facultad para presentar proyectos de ley, no la obligación de formularlos.
 - Consecuentemente, la demanda es improcedente en aplicación del artículo 70, inciso 5 del Nuevo Código Procesal Constitucional.
7. Sin perjuicio de lo indicado en los párrafos anteriores, aún en el supuesto que no se considere aplicable alguna de las causales de improcedencia del citado artículo 70, puesto que los dos mandatos contenidos en la Ley 27600 colisionan con una cláusula constitucional; es decir, se trata de mandatos contrarios a la Constitución, también se debe desestimar la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01426-2023-PC/TC
APURÍMAC
HELEN IVÓN RAVELLO
AQUIJE

demanda en aplicación del artículo 66.4 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

8. Adicionalmente, es preciso indicar que en el artículo 206 de la Constitución se recoge el procedimiento de reforma constitucional, el cual implica la introducción de modificaciones a la Carta Magna, mas no recoge un procedimiento para su renovación total. Por tanto, el contenido de la norma invocada también excede lo constitucionalmente permitido.
9. Por último, se debe resaltar que, independientemente de su cuestionada constitucionalidad, la Ley 27600 se cumplió, pues se preparó un proyecto de reforma constitucional signado con el número 05025, presentado el 16 de diciembre de 2005, el cual finalmente fue rechazado por la Comisión de Constitución y Reglamento⁹. De otro lado, se aprecia en la referida memoria, que la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del Congreso propició un amplio debate y difusión.

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

HA RESUELTO

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de cumplimiento.

Publíquese y notifíquese.

SS.

PACHECO ZERGA
MONTEAGUDO VALDEZ
HERNÁNDEZ CHÁVEZ

PONENTE PACHECO ZERGA

⁹ Véase al respecto la memoria de la citada comisión que obra en el expediente a folio 41 del pdf y en el portal web del Congreso.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01426-2023-PC/TC
APURÍMAC
HELEN IVÓN RAVELLO
AQUIJE

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

Si bien coincido con la parte resolutive de la ponencia que declara improcedente la demanda, considero que los fundamentos que permiten arribar a dicha decisión, son los siguientes:

Delimitación del petitorio

1. La demanda tiene por objeto que, en función de lo dispuesto por la Ley 27600, se disponga que la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República dé cumplimiento a lo siguiente:
 - a) En el plazo de 3 días proponga un proyecto de ley de reforma total de la Constitución Política del Estado tomando en cuenta el texto de la Constitución de 1979 en cumplimiento al artículo 2 de la Ley 27600.
 - b) En el plazo de 3 días hábiles apruebe un cronograma de debate nacional, de eventos académicos fórums y/o conversatorios, tanto para la discusión como para la difusión de las propuestas del cambio constitucional, en cumplimiento al artículo 3 de la Ley 27600.

Además, solicitó el pago de los costos procesales.

Requisito especial de la demanda

2. Conforme se aprecia del documento de fecha 4 de abril de 2022¹, así como del correo electrónico, de fecha 8 de abril de 2022², el demandante cumplió con el requerimiento previo exigido por el artículo 69 del Nuevo Código Procesal Constitucional, por lo que corresponde analizar si lo requerido resulta exigible.

Análisis del caso concreto

3. El artículo 200, inciso 6 de la Constitución Política del Perú 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

¹ Foja 5

² Foja 4



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01426-2023-PC/TC
APURÍMAC
HELEN IVÓN RAVELLO
AQUIJE

Constitucional señala que el proceso de cumplimiento tiene por objeto que el funcionario o la autoridad renuente dé cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme.

4. De las disposiciones citadas se desprende una premisa general para que un juez constitucional disponga el cumplimiento de normas legales o actos administrativos, esto es que el contenido del mandato cuyo cumplimiento se requiere sea conforme con la Constitución. En tal sentido, corresponde evaluar si el contenido de los mandatos requeridos, pueden ser materia de una orden judicial para su cumplimiento.
5. Para ello, corresponde citar el contenido de los artículos 2 y 3 de la Ley 27600 invocados para su evaluación:

(...)

Artículo 2.- Objeto de la ley

La Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, **propondrá** un proyecto de reforma total de la Constitución, tomando en cuenta la Constitución histórica del Perú y en particular el texto de la Constitución de 1979. Tras su aprobación por el Congreso será sometido a referéndum. De ser aprobado quedará abrogada la Constitución de 1993. (énfasis añadido)

Artículo 3.- Participación de la sociedad civil

El proceso de reforma se llevará a cabo promoviendo el más amplio debate nacional, mediante la permanente realización de eventos académicos como foros, conversatorios, entre otros actos que tiendan a la difusión y discusión de las propuestas para el cambio constitucional.

6. En estricto, el recurrente pretende que el juez constitucional ordene a una comisión del Congreso de la República que proponga un proyecto de ley de reforma constitucional destinado a sustituir la Constitución Política vigente por otro texto.
7. Sobre este extremo, se debe precisar que el artículo 70 del Nuevo Código Procesal Constitucional dispone que no procede el proceso de cumplimiento “contra el Congreso de la República para exigir la aprobación o la insistencia de una ley”. En efecto, esta Sala estima que la referida causal de improcedencia es aplicable en el presente caso, ya que, dada la complejidad y envergadura de los asuntos que deben deliberarse en una propuesta de modificación del texto constitucional, la exigencia de su implementación no puede ser reclamada en la vía del proceso del cumplimiento.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01426-2023-PC/TC
APURÍMAC
HELEN IVÓN RAVELLO
AQUIJE

8. Por lo expuesto, y en la medida en que, conforme a la pretensión del recurrente, se solicita que se proponga un proyecto de ley de reforma constitucional en los términos señalados *supra*, la presente demanda deviene en improcedente.

S.

MONTEAGUDO VALDEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01426-2023-PC/TC
APURÍMAC
HELEN IVÓN RAVELLO
AQUIJE

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO HERNÁNDEZ CHÁVEZ

Sin perjuicio de suscribir la ponencia que resuelve declarar improcedente la demanda, estimo necesario expresar las siguientes consideraciones:

1. El caso de autos consiste en la demanda de cumplimiento presentada el 7 de junio de 2022 por doña Helen Ivón Ravello Aquije contra la Presidenta de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso. Por medio de esta, solicita que se ordene a la demandada lo siguiente:
 - a) En el plazo de 3 días proponga un proyecto de ley de reforma total de la Constitución Política del Estado tomando en cuenta el texto de la Constitución de 1979, en cumplimiento al artículo 2 de la Ley 27600.
 - b) En el plazo de 3 días hábiles apruebe un cronograma de debate nacional, de eventos académicos, foros y/o conversatorios con amplia difusión y discusión de las propuestas del cambio constitucional, en cumplimiento al artículo 3 de la Ley 27600.
 - c) El pago de los costos del proceso que se liquidará en ejecución de sentencia.
2. En estricto, el recurrente pretende que el juez constitucional ordene a una comisión del Congreso de la República que proponga un proyecto de ley de reforma constitucional destinado a sustituir la Constitución Política vigente por otro texto. Al respecto, el Nuevo Código Procesal Constitucional (en adelante “NCPCo”) señala en su artículo 70 lo siguiente:

Artículo 70.- Causales de improcedencia

No procede el proceso de cumplimiento:

(...) 2) contra el Congreso de la República para exigir la aprobación o la insistencia de una ley;

3. Es así que, la referida causal de improcedencia es aplicable en el presente caso, ya que, conforme a la pretensión del recurrente, se solicita que se proponga un proyecto de ley de reforma constitucional en los términos señalados *supra*, lo cual claramente forma parte del proceso de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01426-2023-PC/TC
APURÍMAC
HELEN IVÓN RAVELLO
AQUIJE

aprobación de una ley. Por lo cual, la presente demanda debe ser declarada improcedente.

S.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ