



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01453-2023-PC/TC
APURÍMAC
ROSA HERACLIA ORTIZ
GUTIÉRREZ

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 que se agrega y Hernández Chávez con su fundamento de voto que se agrega, 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 Rosa Heraclia Ortiz Gutiérrez contra la Resolución 12, de fecha 8 de febrero de 2023¹, expedida por la Sala Mixta Unificada de Emergencia por Vacaciones Judiciales de la Corte Superior de Justicia de Apurímac, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 7 de junio de 2022, doña Rosa Heraclia Ortiz Gutiérrez interpuso demanda de cumplimiento², subsanada con fecha 14 de junio de 2022³, contra la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso del periodo legislativo 2020-2022 (sic). 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

¹ Foja 175

² Foja 7

³ Foja 18



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01453-2023-PC/TC
APURÍMAC
ROSA HERACLIA ORTIZ
GUTIÉRREZ

sentencia.

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 821275, de fecha 8 de abril de 2022. No obstante, la demandada hizo caso omiso a su requerimiento.

El Juzgado Civil de Andahuaylas, mediante Resolución 2, de fecha 27 de junio de 2022⁴, admitió a trámite la demanda.

Con fecha 26 de julio de 2022⁵, la Procuraduría Pública del Congreso de la República se apersonó al proceso y solicitó que la demanda sea declarada infundada o improcedente. Argumentó que la finalidad de la demanda es 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. Asimismo, señaló que el mandato legal contenido en los artículos 2 y 3 de la Ley 27600 ya fueron cumplidos 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, de fecha 5 de abril de 2002 y el Proyecto de Ley 05025, de fecha 16 de diciembre de 2002.

El juzgado de primera instancia, a través de la Resolución 7, de fecha 2 de noviembre de 2022⁶, declaró improcedente la demanda en aplicación de la causal establecida en el numeral 2 del artículo 70 del Nuevo Código Procesal Constitucional. Sostuvo que, según el artículo 93 de la Constitución, los congresistas no están sujetos a mandato imperativo. 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, está sujeto a controversia compleja e interpretaciones dispares.

La Sala Superior competente, mediante Resolución 12, de fecha 8 de

⁴ Foja 19

⁵ Foja 87

⁶ Foja 140



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01453-2023-PC/TC
APURÍMAC
ROSA HERACLIA ORTIZ
GUTIÉRREZ

febrero de 2023⁷, confirmó la apelada por similares fundamentos.

FUNDAMENTOS

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 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 del 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 2 de abril de 2022⁸, así como del correo electrónico de fecha 8 de abril de 2022⁹, 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.

⁷ Foja 175

⁸ Foja 5

⁹ Foja 4



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01453-2023-PC/TC
APURÍMAC
ROSA HERACLIA ORTIZ
GUTIÉRREZ

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 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 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01453-2023-PC/TC
APURÍMAC
ROSA HERACLIA ORTIZ
GUTIÉRREZ

aprobación de una ley, puesto que es el Pleno del 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 Nuevo 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”.
 - Esta Sala considera que 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01453-2023-PC/TC
APURÍMAC
ROSA HERACLIA ORTIZ
GUTIÉRREZ

del citado artículo 70, los dos mandatos contenidos en la Ley 27600 colisionan con una cláusula constitucional. Es decir, se trata de mandatos contrarios a la Constitución, por lo que también se debe desestimar la 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 Reglamento¹⁰. 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

¹⁰ Véase al respecto la memoria de la citada comisión que obra en el expediente a folio 41 del pdf del expediente y en el portal web del Congreso.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01453-2023-PC/TC
APURÍMAC
ROSA HERACLIA ORTIZ
GUTIÉRREZ

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

Emito el presente voto porque si bien comparto lo finalmente resuelto, deseo expresar que me aparto de los fundamentos 6 a 9 de la sentencia.

Estimo que, en estricto, el recurrente pretende que el juez constitucional ordene a una comisión del Congreso de la República a que proponga un proyecto de ley de reforma constitucional destinado a sustituir la Constitución Política vigente por otro texto.

Sobre este extremo, debo 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, estimo 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.

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, la presente demanda deviene en improcedente.

S.

MONTEAGUDO VALDEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01453-2023-PC/TC
APURÍMAC
ROSA HERACLIA ORTIZ
GUTIÉRREZ

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 Rosa Heraclia Ortiz Gutiérrez 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, fórums 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;



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01453-2023-PC/TC
APURÍMAC
ROSA HERACLIA ORTIZ
GUTIÉRREZ

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

S.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ