



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 0117/2024

EXP. N.º 01425-2023-PC/TC
APURÍMAC
NINFA FLORES VIGURIA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 16 días del mes de febrero de 2024, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro y Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia. El magistrado Ochoa Cardich emitió fundamento de voto, el cual se agrega. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Ninfa Flores Viguria contra la Resolución 9, de fecha 30 de noviembre de 2022¹, expedida por la Sala Mixta de Andahuaylas y Chincheros de la Corte Superior de Justicia de Apurímac, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Mediante escrito de fecha 30 de junio de 2022, doña Ninfa Flores Viguria interpuso demanda de cumplimiento² contra la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso del periodo legislativo 2020-2021. Solicitó que se ordene a la demandada lo siguiente:

- a) Que en el plazo de tres 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) Que en el plazo de tres días hábiles apruebe un cronograma de debate nacional, de eventos académicos, foros 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 Fojas 142.

² Foja 7.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01425-2023-PC/TC
APURÍMAC
NINFA FLORES VIGURIA

Manifestó que la Ley 27600 se encuentra vigente; que la comisión demandada no ha cumplido con el mandato legal contenido en los artículos 2 y 3 del referido dispositivo legal; que cualquier ciudadano está en la capacidad de solicitar su ejecución; que cumplió con el requisito especial de la demanda, al solicitar previamente el requerimiento registrado con Expediente n.º 848037, de fecha 11 de mayo de 2022; y que, no obstante ello, la demandada hizo caso omiso a su requerimiento.

El Juzgado Civil de Andahuaylas, mediante Resolución 1, de fecha 5 de julio de 2022³, admitió a trámite la demanda.

La Procuraduría Pública del Congreso de la República, mediante escrito de fecha 3 de agosto de 2022⁴, 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; y 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, 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 6, de fecha 22 de setiembre de 2022⁵, declaró improcedente la demanda. Recordó que, según el artículo 93 de la Constitución, los congresistas no están sujetos a mandato imperativo; que, por ello, la demanda deviene improcedente en aplicación de la causal establecida en el numeral 2 del artículo 70 del Nuevo Código Procesal Constitucional; y 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, sino que, por el contrario, está sujeto a controversia compleja e interpretaciones dispares.

³ Foja 14.

⁴ Foja 68.

⁵ Foja 118.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01425-2023-PC/TC
APURÍMAC
NINFA FLORES VIGURIA

La Sala Superior competente, mediante la Resolución 9, de fecha 30 de noviembre de 2022⁶, 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, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República dé cumplimiento a lo siguiente:
 - a) Que en el plazo de tres 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) Que en el plazo de tres días hábiles apruebe un cronograma de debate nacional, de eventos académicos fórums 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.
 - c) Además, solicitó el pago de los costos procesales.

Requisito especial de la demanda

2. Conforme se aprecia del documento de fecha 29 de abril de 2022⁷, así como de los correos electrónicos de fecha 11 de mayo de 2022,⁸ 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 Constitucional señala que el proceso de cumplimiento tiene por objeto

⁶ Foja 142.

⁷ Foja 5.

⁸ Foja 4.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01425-2023-PC/TC
APURÍMAC
NINFA FLORES VIGURIA

que el funcionario o la autoridad renuente dé cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme.

4. De las disposiciones antes 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 a la Constitución. En tal sentido, se debe evaluar si para su cumplimiento el contenido de los mandatos requeridos puede ser materia de una orden judicial.
5. A estos efectos, para su evaluación es menester remitirse a los artículos 2 y 3 de la Ley 27600 invocados, cuyo tenor reza lo siguiente:

(...)

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. Sin embargo, a pesar de que dicha disposición derive de una ley, para que el mandato que contiene pueda ser materia de cumplimiento, es necesario que se pueda ejecutar sin contravenir el texto constitucional
7. Cabe agregar que el procedimiento de redacción de una Constitución política de un país involucra directamente al poder constituyente, cuya existencia no puede ser sustituida por el poder constituido sin deslegitimar el referido procedimiento, mucho menos si dicha presunta autorización proviene de una norma de rango infraconstitucional.
8. En estricto, se desprende de autos que 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 vigente por otro texto.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01425-2023-PC/TC
APURÍMAC
NINFA FLORES VIGURIA

9. Al respecto, en anterior pronunciamiento de este Tribunal Constitucional, con relación al artículo 2 citado, se ha dejado claro que dicha disposición sólo se limita a autorizar a la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República a "proponer un proyecto" de reforma total de la Constitución⁹.
10. Sin embargo, a la luz de un proceso de cumplimiento, dicha petición, por un lado, evidencia una clara contradicción con el principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 51 de nuestra Constitución, pues, en invocación de la antedicha disposición, se pretende exigir el cambio total de la Constitución política a través del cumplimiento de una norma de rango infraconstitucional.
11. Por otro lado, también se pretende, en invocación de dicha norma, exigir al Congreso de la República que emita un proyecto para reformar en su totalidad la carta magna, lo que, además de lo antes expuesto, configura una invasión a la competencia parlamentaria de dictar leyes, que es discrecional, lo cual guarda relación con el principio constitucional de no sujeción de los congresistas a mandato imperativo, conforme está regulado en el artículo 93 de nuestra Constitución.
12. Adicionalmente, es preciso indicar que el artículo 206 de la Constitución actual recoge el procedimiento de reforma constitucional, el cual implica la introducción de modificaciones a la carta magna, mas no plantea un procedimiento para su renovación total. Por ello, el contenido de la norma invocada también excede lo constitucionalmente permitido.
13. Con relación al artículo 3 invocado, este Tribunal advierte también que carece de un mandato, pues, a pesar de que refleje el "deber ser" de lo que se espera de un proceso destinado a redactar una Constitución, su contenido, aun cuando se interpretara que se encuentra dirigido al Congreso de la República, plantea entregar a un poder constituido tales tareas, desconociendo que solo el poder constituyente podría autorizar el desarrollo de dichas actividades, lo cual contraviene el procedimiento innato de redacción de una norma suprema de un país.

⁹ Expediente 00014-2002-PI, fundamento jurídico 31.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01425-2023-PC/TC
APURÍMAC
NINFA FLORES VIGURIA

14. Por tanto, habida cuenta de todo lo expuesto, este Tribunal Constitucional no aprecia que los artículos 2 y 3 de la Ley 27600 contengan mandatos cuyo cumplimiento sea factible a través de un proceso constitucional. Por esta razón, corresponde desestimar la demanda.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de cumplimiento.

Publíquese y notifíquese.

SS.

GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01425-2023-PC/TC
APURÍMAC
NINFA FLORES VIGURIA

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH

En el presente caso y aunque coincido con el sentido desestimatorio de la demanda interpuesta, me aparto de las razones utilizadas por mis distinguidos colegas. Desde mi punto de vista la demanda de cumplimiento debe ser declarada infundada en base a las consideraciones que paso a señalar.

Conforme aparece del petitorio de la demanda, el objeto del presente proceso constitucional se dirige a que, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 27600, se ordene a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, se dé cumplimiento de lo siguiente:

- a) Que en el plazo de tres 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) Que en el plazo de tres días hábiles apruebe un cronograma de debate nacional, de eventos académicos, foros 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.
- c) Que se le pague los costos procesales.

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 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. En tal sentido, se desprende como premisa general que para que un juez constitucional disponga el cumplimiento de normas legales o actos administrativos; el contenido del mandato cuyo cumplimiento se requiere sea plenamente exigible.

Por ello, corresponde evaluar la naturaleza y alcances de las normas cuyo cumplimiento se invoca mediante el presente proceso. Al respecto, los artículos 2 y 3 de la Ley 27600 invocados en la demanda establecen lo siguiente:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01425-2023-PC/TC
APURÍMAC
NINFA FLORES VIGURIA

(...)

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.

Debo mencionar que, aunque existen normas jurídicas que generan mandatos o prohibiciones de cumplimiento permanente, también pueden existir normas jurídicas cuyos mandatos o prohibiciones se agotan en específico con la habilitación o cumplimiento de sus alcances a partir de lo dispuesto en su propio contenido. La eficacia de la norma, en otras palabras, se encuentra sujeta a los presupuestos de cumplimiento establecidas en la misma. Producidos estos últimos, la norma habrá cumplido con su objetivo tal y como sucede, por ejemplo, con las normas de tipo programático.

En el caso concreto y conforme se desprende del texto de la primera norma invocada (artículo 2) la entonces denominada 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”. A continuación, agrega que “**Tras su aprobación** por el Congreso será sometido a referéndum” para finalmente señalar que “**De ser aprobado** quedará abrogada la Constitución de 1993” [resaltado agregado].

Independientemente de lo discutible o no que en términos constitucionales pueda resultar la propuesta formulada por el legislador al momento de elaborar este artículo, particularmente en relación a lo que pueda significar la sustitución de la vigente Constitución por una nueva tras una reforma total a cargo de un poder constituido como lo es el Congreso (asunto que para efectos de resolver el presente caso no corresponde analizar), lo que importa determinar para efectos de la dilucidación de la presente controversia, son los alcances de las frases que precisamente han sido resaltadas con anterioridad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01425-2023-PC/TC
APURÍMAC
NINFA FLORES VIGURIA

En este sentido, considero que la frase “propondrá un proyecto” significa ante todo sugerir o plantear algo, en concreto, un bosquejo o planteamiento preliminarmente trabajado. No supone, como es obvio, aprobar de inmediato algo definitivo, pues de ser cierto esto último no tendría ningún sentido hacer referencia, como luego se hace en la norma, a las frases “Tras su aprobación” por el Congreso y “De ser aprobado”, luego de un referéndum. Es preciso resaltar que el procedimiento parlamentario implica pues una serie de fases o etapas a fin de dar con un resultado, siempre que desde luego se cumplan determinadas condiciones.

En la perspectiva descrita, la frase “propondrá un proyecto” por referencia a lo que hará la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales es aquello que en concreto y siendo preliminar, traduce el mandato contenido en la norma. En otros términos, grafica el deber ser o, si se prefiere, la obligación que necesariamente debe ser cumplida. Así las cosas y siendo la descrita la conducta que debe cumplirse, corresponde preguntarse lo que significan las otras frases.

A este respecto, debo enfatizar que, a diferencia de la frase preliminar analizada, la posterior referencia a la frase “Tras su aprobación” por parte del Congreso no puede ser entendida en modo alguno como un imperativo, pues de ser así, sería innecesario el *iter* parlamentario. Por tanto, todo se agotaría con la sola presentación del proyecto. Por otro lado, tampoco sería constitucionalmente legítima una interpretación en este último sentido, ya que de optarse por dicha lectura, ello resultaría totalmente contrario a la regla de no sujeción de los congresistas al mandato imperativo prevista en el Artículo 93 de la propia norma fundamental. En las circunstancias descritas, la única manera razonable de entender la frase “tras su aprobación” es como la posibilidad de que esta pueda efectivamente darse en los hechos o al contrario no darse por la propia dinámica y discrecionalidad en el trabajo parlamentario.

Por último y no menos importante termina siendo la frase “De ser aprobado”. Esta última se encuentra redactada en absoluto condicional y no podría ser de otra manera, pues someter a referéndum el proyecto en caso de viabilizarse por el Congreso, implica dos posibilidades cuando menos, o que el pueblo apruebe la propuesta o que, al contrario, opte por desaprobala. Si es lo primero, se sabe la consecuencia porque así lo establece la norma, si en cambio sucede lo segundo, se agota por completo el discurso de esta.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01425-2023-PC/TC
APURÍMAC
NINFA FLORES VIGURIA

En el contexto descrito y atendiendo a lo que sucedió en los hechos o acontecimientos posteriores a la emisión de la Ley 27600, considero que el mandato contenido en el artículo 2 (el único posible de implementarse sin condicionamientos previos) se cumplió a cabalidad con la presentación por parte de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, conformada para los periodos legislativos 2001-2002 y 2002-2003, del Anteproyecto de Reforma Constitucional, de fecha 5 de abril de 2002, y el posterior Proyecto de Ley 05025, de fecha 16 de diciembre de 2002.

Lo que ulteriormente ocurrió, siguiendo la secuencia de los acontecimientos políticos de aquellos años, es que el citado proyecto no fue aprobado por el Congreso de la República, tal y como consta de la decisión de rechazo de plano y posterior³ archivo dispuesta mediante Of. N° 061-2006/CCYR-CR del 20/04/2006 (ver al respecto <https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2001.nsf/Sicr/TraDocEstProc/clproley2001.nsf/debusqueda/9239221AD9FD1D0505256D24007AA69E?opendocument>). Así las cosas y habiendo culminado el circuito de trámite parlamentario de la forma descrita, soy de la opinión que ya no tenía ningún sentido hablar de la fase ratificatoria mediante referéndum.

Por otro lado, y en lo que respecta al artículo 3 de la Ley 27600, cuyo contexto de materialización se ubicaba en un escenario de eventual propuesta de reforma y de promoción de debates a nivel de la sociedad civil, conviene señalar que el mismo fue en su momento y en todos sus extremos también, debidamente cumplido. Esto se aprecia si se toma en cuenta que: a) entre los meses abril y junio del año 2002 se realizaron un total de 27 foros públicos descentralizados, b) se habilitó en aquel entonces una página web denominada “Debate para la reforma constitucional” dentro del portal web del Congreso con el propósito de difundir el “Anteproyecto de Reforma Constitucional” así como para la recepción de aportes o sugerencias al mismo, c) se realizó un trabajo de sistematización de los aportes y sugerencias ciudadanas realizadas en relación al “Anteproyecto de Reforma Constitucional” publicado en cinco tomos bajo la denominación “Aportes ciudadanos al debate del anteproyecto de ley de reforma de la Constitución” y d) se publicaron un total de 50,000 ejemplares del “Anteproyecto de Reforma Constitucional”, 20 ejemplares del “Proyecto de Ley de Reforma Constitucional” y 2000 ejemplares de los tomos denominados “Aportes ciudadanos al debate del anteproyecto de ley de reforma de la Constitución” (cfr. al respecto Memoria de la Comisión de Constitución, Reglamento y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01425-2023-PC/TC
APURÍMAC
NINFA FLORES VIGURIA

Acusaciones Constitucionales. Periodos 2001-2002; 2002-2003, págs. 23 a 36).

En resumen y bajo la premisa de que se encuentra perfectamente acreditado que lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Ley 27600 fue concretizado en los hechos y en todos sus extremos, considero que los alcances de las referidas normas cumplieron su propósito, descartándose de plano que lo dispuesto en sus contenidos haya generado consecuencias *sine die* tal y como lo pretende la demandante.

Por último, debo resaltar que el debate planteado no tiene nada que ver con la vigencia de las normas exigidas mediante el presente proceso, sino con la constatación de su efectivo cumplimiento, situación que, en base a las consideraciones anteriormente expuestas, ha quedado claramente evidenciada.

En consecuencia y no habiéndose apreciado incumplimiento alguno en las normas invocadas la presente demanda, estimo que resulta infundada en todos sus extremos.

S.

OCHOA CARDICH