



EXP. N.º 01444-2023-PC/TC  
APURÍMAC  
RUTH CARMELA CHIQUILLÁN  
ZAMBRANO

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 25 días del mes de junio de 2024, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Pacheco Zerga con su fundamento de voto que se agrega, Monteagudo Valdez y Hernández Chávez, pronuncia la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Ruth Carmela Chiquillán Zambrano contra la Resolución 11, de fecha 8 de febrero de 2023<sup>1</sup>, 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 Ruth Carmela Chiquillán Zambrano interpuso demanda de cumplimiento<sup>2</sup>, subsanada por escrito de fecha 14 de junio de 2022<sup>3</sup>, contra la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso del periodo legislativo 2020-2021. 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.

Sostuvo que la Ley 27600 se encuentra vigente, por lo que la comisión

<sup>1</sup> Foja 157

<sup>2</sup> Foja 7

<sup>3</sup> Foja 18





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01444-2023-PC/TC  
APURÍMAC  
RUTH CARMELA CHIQUILLÁN  
ZAMBRANO

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 el Expediente 833940, de fecha 26 de abril de 2022. No obstante, la demandada hizo caso omiso a su requerimiento.

El Juzgado Civil de Andahuaylas, mediante Resolución 2, de fecha 28 de junio de 2022<sup>4</sup>, admitió a trámite la demanda.

La Procuraduría Pública del Congreso de la República, mediante escrito de fecha 2 de agosto de 2022<sup>5</sup>, 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 Civil del Módulo Básico de Justicia de Andahuaylas, a través de la Resolución 6, de fecha 2 de noviembre de 2022<sup>6</sup>, 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 deviene en improcedente en aplicación de la causal establecida en el numeral 2 del artículo 70 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, está sujeto a controversia compleja y a interpretaciones dispares.

La Sala Superior competente, mediante Resolución 11, de fecha 8 de febrero de 2023<sup>7</sup>, confirmó la apelada por similares fundamentos.

---

<sup>4</sup> Foja 19

<sup>5</sup> Foja 72

<sup>6</sup> Foja 122

<sup>7</sup> Foja 157



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01444-2023-PC/TC  
APURÍMAC  
RUTH CARMELA CHIQUILLÁN  
ZAMBRANO

## 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 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.
  - c) El pago de los costos procesales

### Requisito especial de la demanda

2. Conforme se aprecia del documento, de fecha 4 de abril de 2022<sup>8</sup>, así como de los correos electrónicos de fecha 26 de abril de 2022,<sup>9</sup> la 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

---

<sup>8</sup> Foja 5

<sup>9</sup> Foja 4



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01444-2023-PC/TC  
APURÍMAC  
RUTH CARMELA CHIQUILLÁN  
ZAMBRANO

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 fórums, conversatorios, entre otros actos que tiendan a la difusión y discusión de las propuestas para el cambio constitucional.

6. En estricto, la 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.
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 del Tribunal Constitucional 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01444-2023-PC/TC  
APURÍMAC  
RUTH CARMELA CHIQUILLÁN  
ZAMBRANO

del texto constitucional, la exigencia de su implementación no puede ser reclamada en la vía del proceso del cumplimiento.

8. Por lo expuesto, y en la medida en que, conforme a la pretensión de la recurrente, se solicita que se proponga un proyecto de ley de reforma constitucional en los términos señalados en el fundamento 7 *supra*, la presente demanda deviene en improcedente.

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 MONTEAGUDO VALDEZ**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01444-2023-PC/TC  
APURÍMAC  
RUTH CARMELA CHIQUILLÁN  
ZAMBRANO

### FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA PACHECO ZERGA

Con el mayor respeto por la posición de mis colegas magistrados, emito el presente fundamento de voto por las siguientes consideraciones.

1. El objeto de la demanda es que se cumpla lo establecido en la Ley 27600, en la cual, hay dos mandatos: ambos dirigidos a la entonces denominada Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del Congreso, que se pueden sintetizar de la siguiente manera:
  - a) presentar un proyecto de reforma total de la Constitución, y,
  - b) que el proceso de reforma se lleve a cabo con el más amplio debate y difusión.
  
2. Al respecto, 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 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, pues ahí se señala que no



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01444-2023-PC/TC  
APURÍMAC  
RUTH CARMELA CHIQUILLÁN  
ZAMBRANO

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 mi juicio, 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.
3. 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, dado 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 demanda en aplicación del artículo 66.4 del Nuevo Código Procesal Constitucional.
4. 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 ello, el contenido de la norma invocada también excede lo constitucionalmente permitido.
5. También 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 Reglamento<sup>1</sup>. 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.

---

<sup>1</sup> Véase al respecto la memoria de la citada comisión que obra en el expediente a folio 46 del pdf del expediente y en el portal web del Congreso.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 01444-2023-PC/TC  
APURÍMAC  
RUTH CARMELA CHIQUILLÁN  
ZAMBRANO

Por consiguiente, considero que se debe declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

S.

**PACHECO ZERGA**