



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 511/2024

EXP. N.º 01455-2023-PC/TC
APURIMAC
MERY DOMÍNGUEZ RIVERA

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 Domínguez Haro 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 Mery Domínguez Rivera contra la Resolución 10, 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, confirmando la apelada, declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Mediante escrito de fecha 30 de junio de 2022, doña Mery Domínguez Rivera 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 Foja 175.

² Foja 7.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01455-2023-PC/TC
APURIMAC
MERY DOMÍNGUEZ RIVERA

Manifiesta la demandante 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; que, por ello, 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 el Expediente N.º 849335, de fecha 12 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 4 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. 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, 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 5, de fecha 9 de noviembre de 2022⁵, declaró improcedente la demanda. Sostuvo 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.

La Sala Superior competente, mediante la Resolución 10, de fecha 8 de febrero de 2023⁶, confirmó la apelada por similares fundamentos.

³ Foja 14.

⁴ Foja 68.

⁵ Foja 118.

⁶ Foja 150.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01455-2023-PC/TC
APURIMAC
MERY DOMÍNGUEZ RIVERA

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. 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.

Requisito especial de la demanda

2. De acuerdo con lo que se aprecia del documento de fecha 18 de abril de 2022⁷, así como del correo electrónico de fechas 12 de mayo de 2022,⁸ la demandante cumplió con el requerimiento previo exigido por el artículo 69 del Nuevo Código Procesal Constitucional, por lo que satisfecho dicho presupuesto de procedibilidad, corresponde pronunciarse sobre la materia objeto de reclamo.

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

⁷ Foja 5.

⁸ Foja 4.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01455-2023-PC/TC
APURIMAC
MERY DOMÍNGUEZ RIVERA

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 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. En tal sentido, corresponde evaluar la naturaleza y alcances de las normas cuyo cumplimiento se invoca mediante el presente proceso.
5. Al respecto, los artículos 2 y 3 de la Ley 27600 invocados mediante la demanda establecen 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. Este Tribunal hace notar 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.
7. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01455-2023-PC/TC
APURIMAC
MERY DOMÍNGUEZ RIVERA

por el Congreso será sometido a referéndum” para finalmente señalar que “De ser aprobado quedará abrogada la Constitución de 1993” (Subrayados nuestros).

8. 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 aquí no va analizarse), lo que importa determinar para efectos de la dilucidación de la presente controversia, son los alcances de las frases que precisamente han sido subrayadas con anterioridad.
9. En este sentido, 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. 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.
10. 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.
11. A este respecto, debe enfatizarse 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. Todo se agotaría con la sola presentación del proyecto. Por otro lado, y es bueno advertirlo, 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01455-2023-PC/TC
APURIMAC
MERY DOMÍNGUEZ RIVERA

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.

12. 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 la misma.
13. En el contexto descrito y atendiendo a lo que sucedió en los hechos o acontecimientos posteriores a la emisión de la Ley 27600, 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.
14. 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 posterior 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, ya no tenía ningún sentido hablar de la fase ratificatoria mediante referéndum.
15. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01455-2023-PC/TC
APURIMAC
MERY DOMÍNGUEZ RIVERA

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

16. En resumen y quedando 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, 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.
17. Este Colegiado por último y al emitir la presente sentencia deja perfectamente en claro 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 a la luz de las consideraciones anteriormente expuestas ha quedado claramente evidenciada.
18. Por las consideraciones expuestas y no habiéndose apreciado incumplimiento alguno en las normas invocadas la presente demanda resulta infundada en todos sus extremos.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01455-2023-PC/TC
APURIMAC
MERY DOMÍNGUEZ RIVERA

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de cumplimiento.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH**

PONENTE OCHOA CARDICH



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01455-2023-PC/TC
APURIMAC
MERY DOMÍNGUEZ RIVERA

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

Con el debido respeto por la posición de mis colegas magistrados, emito el presente fundamento de voto, pues si bien concuerdo con la decisión de declarar infundada la demanda, discrepo de su fundamentación. En tal sentido, mis fundamentos son los siguientes:

1. Los artículos 2 y 3 de la Ley 27600 invocados, que rezan como sigue:

(...)

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.

2. A pesar de que dicha disposición derive de una ley, para que el mandato que contiene pueda ser materia de cumplimiento, es necesario que su ejecución no contravenga la Constitución.
3. Aquí cabe agregar que el procedimiento de redacción de la 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.
4. 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 vigente por otro texto.
5. Al respecto, en anterior pronunciamiento del 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01455-2023-PC/TC
APURIMAC
MERY DOMÍNGUEZ RIVERA

Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República a "proponer un proyecto" de reforma total de la Constitución⁹.

6. 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 referida disposición, se pretende exigir el cambio total de la Constitución política a través del cumplimiento de una norma de rango infraconstitucional.
7. 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 cual, además de lo antes expuesto, configura una invasión a la competencia parlamentaria de dictar leyes, que es discrecional, lo que 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.
8. 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.
9. Con relación al artículo 3 invocado, se 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.
10. Por tanto, habida cuenta de todo lo expuesto, 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 declarar infundada la demanda de cumplimiento.

S.

DOMÍNGUEZ HARO

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