Firmado digitalmente por: PACHECO ZERGA LUZ IMELDA FIR 02860240 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 27/06/2025 14:34:44-0500

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 117/2025

EXP. N.° 01716-2024-PA/TC
LIMA
MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO

Firmado digitalmente por: DOMINGUEZ HARO Helder FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 27/06/2025 17:32:16-0500

Firmado digitalmente por: ALZAMORA CARDENAS VICTOR ANDRES FIR 06283988 hard
Motivo: Doy fe
Fecha: 27/06/2025 17:41:42-0500

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 28 días del mes de abril de 2025, el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Pacheco Zerga, presidenta; Domínguez Haro, vicepresidente; Morales Saravia, Gutiérrez Ticse, Monteagudo Valdez, Ochoa Cardich y Hernández Chávez, pronuncia la siguiente sentencia, con el fundamento de voto de los magistrados Gutiérrez Ticse, Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Martín Alberto Vizcarra Cornejo contra la Resolución 2[1], de fecha 30 de noviembre de 2023, emitida por la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declara infundada la demanda de amparo de autos.

Firmado digitalmente por: MORALES SARAVIA Francisco Humberto FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 27/06/2025 12:23:25-0500

ANTECEDENTES

Con fecha 30 de mayo de 2022, don Martín Alberto Vizcarra Cornejo interpone demanda de amparo[2] contra el Congreso de la República y su procurador público. Solicita la nulidad y/o inaplicabilidad de las siguientes decisiones parlamentarias, emitidas en el procedimiento de acusación constitucional en su contra:

a) El Informe de Calificación 53-2020-SCAC/CP/CONG[3], aprobado y notificado por el Congreso de la República el 15 de febrero de 2021, en el extremo que declara procedente la Denuncia Constitucional 136 en su contra (anteriormente 290), expedido por la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales del Congreso, aprobado por la Comisión Permanente, en el cual se le imputó una infracción constitucional al artículo 126 de la Constitución.

Firmado digitalmente por: GUTIERREZ TICSE Luis Gustavo FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 27/06/2025 14:29:43-0500

[1] Foja 893.
[2] Foja 298.
[3] Foja 3.

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital del Tribunal Constitucional. La verificación puede ser efectuada a partir de la fecha de publicación web de la presente resolución. Base legal: Decreto Legislativo N.° 1412, Decreto Supremo N.° 029-2021-PCM y la Directiva N.° 002-2021-PCM/SGTD.
URL: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/01716-2024-AA.pdf

Firmado digitalmente por: HERNANDEZ CHAVEZ Pedro Alfredo FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 27/06/2025 11:49:48-0500

Firmado digitalmente por: OCHOA CARDICH Cesar Augusto FIR 06626828 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 27/06/2025 11:29:10-0500

Firmado digitalmente por: MONTEAGUDO VALDEZ Manuel FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 27/06/2025 13:25:00-0500

b) "El Informe de determinación de hechos, pertinencia de las pruebas y recomendaciones"[4], de fecha 2 de marzo de 2021, emitido por la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales.

c) La programación, notificación y realización de las sesiones de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales del Congreso.

d) La programación, notificación y realización de las sesiones de la Comisión Permanente del Congreso.

e) La elaboración y aprobación del "Informe Final de Denuncia Constitucional"[5], de fecha 7 de junio de 2021, por la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales del Congreso, y su aprobación el 20 de julio de 2021, por la Comisión Permanente del Congreso, mediante el cual concluye con la propuesta de 5 años de inhabilitación en su contra.

f) La programación y reprogramación del Pleno para discutir el imposible jurídico de inhabilitación en su contra, en relación con la Denuncia Constitucional 136 (anteriormente 290), realizado el 11 de mayo de 2022.

g) La emisión de la Resolución Legislativa del Congreso 016-2021-2022-CR[6], de fecha 12 de mayo de 2023, mediante la cual se le impuso la inhabilitación de 5 años, en relación con la Denuncia Constitucional 136, decisión que puso fin al procedimiento parlamentario.

Denuncia la vulneración de sus derechos fundamentales a la debida motivación, al juez imparcial, al debido procedimiento parlamentario, a participar en forma individual o asociada en la vida política de la nación y a ser elegido, así como del principio de legalidad.

Sostiene que la excongresista Yeni Vilcatoma de la Cruz presentó

[4] Foja 48.
[5] Foja 57.
[6] Foja 641.

denuncia constitucional en su contra el 30 de enero de 2019, ampliada el 28 de febrero de 2019, por presuntamente infringir el artículo 126 de la Constitución; y que, en el marco de dicho procedimiento parlamentario, el 16 de marzo de 2021 se remitió la notificación 140 D/C 290-2020-2021-SCAC-CP/CR, mediante el cual se le citó a la sesión de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales del Congreso para el 19 de marzo de 2021 a las 08:00 de la mañana. Acota que la notificación física llegó a su domicilio procesal el 22 de marzo de 2021.

Afirma que, en dicho contexto, el 18 de marzo de 2021 solicitó la reprogramación de la sesión del 19 de marzo de 2021, en la medida en que no se respetaron los plazos mínimos para que pueda responder u observar el informe de determinación de hechos y pertinencia de pruebas, además de existir un cruce con una diligencia programada por la Fiscalía de la Nación. A pesar de ello, refiere que la sesión se llevó a cabo el 19 de marzo de 2021, donde se programó su continuación para el día siguiente, cuestión que no fue notificada a su defensa.

Alega que el 20 de marzo de 2021 solicitó la nulidad de programación de la sesión de la misma fecha, puesto que no tomó conocimiento de esa sesión; sin embargo, la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales sesionó en dicha oportunidad, y que fue recién el 21 de marzo de 2021 que se remitió, vía correo electrónico, respuesta a sus escritos de fechas 18, 19 y 20 de marzo de 2021. Agrega que, en la sesión del 20 de marzo, se declaró su inconcurrencia y se siguió con las investigaciones, de conformidad con el inciso d.3 del artículo 89 del Reglamento del Congreso de la República[7].

Sostiene que el 14 de julio de 2021, fue notificado con el Oficio 393-2020-2021-ADP-CP/CR, donde se programó una sesión virtual de la Comisión Permanente para el 20 de julio de 2021; que, en dicho documento, se le informó que se debatiría y votaría el Informe Final de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, todo ello según lo estipulado en el inciso d.5 del artículo 89 del Reglamento del Congreso de la República[8]; y que, ante ello, el 19 de julio de 2021 solicitó la

[7] Foja 55 vuelta.
[8] Este inciso dispone lo siguiente: "Concluida la audiencia y actuadas todas las pruebas, el Presidente encargará al Congresista que se delegó la determinación de los hechos materia de la investigación y la pertinencia de las pruebas, la elaboración de un informe

reprogramación debido a su mal estado de salud; solicitud que tampoco fue respondida, por lo que no pudo ejercer su derecho de defensa.

Asevera que el 20 de enero de 2022 y el 4 de mayo de 2022 presentó escritos reiterando la imposibilidad jurídica de todo el procedimiento parlamentario seguido en su contra; y que el 11 de mayo de 2022 se llevó a cabo la sesión del Pleno, sin dar respuesta a sus escritos presentados. Anota que ese día se emitió la Resolución Legislativa del Congreso 016-2021-2022-CR, que se le impuso la sanción de inhabilitación de 5 años.

Mediante Resolución 1, de fecha 13 de julio de 2022[9], el Décimo Juzgado Constitucional de Lima admite a trámite la demanda.

El procurador público del Congreso de la República, mediante escrito de fecha 4 de agosto de 2022[10], contesta la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Sostiene que la denuncia constitucional presentada por la excongresista Yeni Vilcatoma de la Cruz está vinculada a la actuación del recurrente como ministro de Transportes y Comunicaciones, pues habría mantenido vínculo societario con su empresa V y C Vizcarra SAC, en condición de gerente de operaciones y vicepresidente del directorio; y habría favorecido los intereses de la empresa OBRAINSA, en la medida en que la empresa C y M Vizcarra SAC formó parte del Consorcio COLCA junto a la empresa OBRAINSA, hechos que habrían infringido el artículo 126 de la Constitución.

Afirma que el demandante, mediante escrito de 18 de febrero de 2021, absolvió los cargos formulados en su contra, y presentó los medios probatorios correspondientes. En ese sentido, enfatiza que el procedimiento parlamentario de acusación constitucional ha respetado todos los derechos fundamentales del recurrente; más aún si la inhabilitación de 5 años para el ejercicio de la función pública es consecuencia de la potestad sancionadora del Congreso. A mayor

---

para que lo presente, a más tardar, dentro de los cinco (5) días hábiles posteriores a la audiencia, el cual será debatido y aprobado, o rechazado, en la sesión para el efecto convoque el Presidente de la Subcomisión. La sesión se realiza con la asistencia de la mitad más uno del número legal de los miembros de la Subcomisión". Precisamente, en la sesión del 20 de julio se discutió el informe.

[9] Foja 349.

[10] Foja 801.

abundamiento, refiere que el demandante sí ha ejercido su derecho de defensa, pues ello se puede corroborar en el diario de debates de la décima segunda sesión matinal realizada el 11 de mayo de 2022, donde tanto el recurrente como su abogado informaron oralmente ante el Pleno del Congreso.

Mediante Resolución 7, de fecha 1 de junio de 2023[11], el juzgado de primera instancia declara infundada la demanda. Advierte que el Informe de Calificación 53-2020.SCAC/CP/CONG, emitido por la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, es claro y se encuentra debidamente motivado. Agrega que lo propio sucede con el "Informe de Determinación de Hechos, Pertinencia de las Pruebas y Recomendaciones", donde se ha desarrollado de forma detallada y precisa las infracciones que ha cometido el recurrente. En relación con la programación, notificación y realización de las sesiones de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales y de la Comisión Permanente, afirma que el demandante no ha señalado qué ley determina plazos mínimos para reprogramar una sesión del Congreso, pues para ello se ha seguido lo regulado en el tercer párrafo del punto d.3 del artículo 89 del Reglamento del Congreso; además, se ha constatado la participación del recurrente y de su abogado en la sesión del 11 de mayo de 2022. Por todo ello, concluye que las resoluciones expedidas en el proceso de acusación constitucional seguido contra el accionante han cumplido con respetar sus derechos fundamentales.

La Sala superior competente, mediante Resolución 2, de fecha 30 de noviembre de 2023[12], confirma la apelada, por similares fundamentos. Sostiene que la resolución de primera instancia se encuentra debidamente motivada, en tanto expresa las razones de hecho y derecho que sustentan su decisión.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El recurrente solicita la nulidad y/o inaplicabilidad de las siguientes decisiones parlamentarias, emitidas en el procedimiento de acusación

[11] Foja 845.
[12] Foja 893.

constitucional en su contra:

a) El Informe de Calificación 53-2020-SCAC/CP/CONG, aprobado y notificado por el Congreso de la República el 15 de febrero de 2021, en el extremo que declara procedente la Denuncia Constitucional 136 en su contra (anteriormente 290), expedido por la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales del Congreso, aprobado por la Comisión Permanente, en el cual se le imputó una infracción constitucional al artículo 126 de la Constitución.

b) "El Informe de determinación de hechos, pertinencia de las pruebas y recomendaciones", de fecha 2 de marzo de 2021, emitido por la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales.

c) La programación, notificación y realización de las sesiones de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales del Congreso.

d) La programación, notificación y realización de las sesiones de la Comisión Permanente del Congreso.

e) La elaboración y aprobación del "Informe Final de Denuncia Constitucional", de fecha 7 de junio de 2021, por la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales del Congreso, y su aprobación el 20 de julio de 2021, por la Comisión Permanente del Congreso, mediante el cual concluye con la propuesta de 5 años de inhabilitación en su contra.

f) La programación y reprogramación del Pleno para discutir el imposible jurídico de inhabilitación en su contra, en relación con la Denuncia Constitucional 136 (anteriormente 290), realizado el 11 de mayo de 2022.

g) La emisión de la Resolución Legislativa del Congreso 016-2021-2022-CR, mediante la cual se le impuso la inhabilitación de 5 años, en relación con la Denuncia Constitucional 136, decisión que puso fin al procedimiento parlamentario.

Denuncia la vulneración de sus derechos fundamentales a la debida

motivación, al juez imparcial, al debido procedimiento parlamentario, a participar en forma individual o asociada en la vida política de la Nación y a ser elegido, así como del principio de legalidad.

Análisis de la controversia

De la competencia del Congreso de la República para la imposición de sanciones de inhabilitación contra altos funcionarios

2. Dentro de las diversas competencias del Congreso de la República, se encuentra la función de control político. Así, tanto los artículos 99 y 100 de la Constitución como el 89 del Reglamento del Congreso de la República, regulan el procedimiento de acusación constitucional por infracción a la Constitución, las cuales se pueden concretizar en: a) la suspensión; b) la inhabilitación o 3) la destitución del funcionario.

3. Este Tribunal ya ha desarrollado en anterior oportunidad los alcances de la inhabilitación política. En tal sentido, la inhabilitación política es una sanción política que impone el Congreso de la República a los más altos funcionarios del Estado comprendidos en el artículo 99 de la Constitución por infracción de la Constitución y por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, los mismos que sólo comportan una restricción en el ejercicio de los derechos políticos del funcionario que sea sancionado[13].

4. Asimismo, en el marco de la división de poderes, se garantiza la independencia y autonomía de los órganos del Estado, lo cual no sugiere un accionar ilimitado o irrazonable por parte de quien ejerce sus competencias. Por ello, el control jurisdiccional de los actos que realiza el Congreso para imponer sanciones, se realizará cuando se desprenda una afectación al debido proceso parlamentario y la violación de los derechos fundamentales. Precisamente, este Tribunal en ocasión anterior precisó lo siguiente:

> 42. Al respecto, si bien el debido proceso es un derecho y garantía que informa todo el ordenamiento jurídico, una extensión del debido proceso judicial a los actos parlamentarios requiere una adecuada

[13] Cfr. sentencia recaída en el Expediente 03760-2004-PA, fundamento 18.

> valoración de intensidad y creación del acto. En otras palabras, ***si el acto parlamentario incide directamente en la afectación de un derecho fundamental, entonces el control judicial del acto político es plenamente válido***; pero si se trata de un *acto político puro*, entonces el debido proceso no tiene los mismos alcances, matices e intensidad judiciales, siendo solo admisibles como control de forma, pero no de fondo[14].

5. Como ha quedado establecido en la delimitación del petitorio, este Tribunal no revisará la competencia del Congreso de la República para el ejercicio exclusivo de sus funciones, como es el inicio, desarrollo y culminación del procedimiento de acusación constitucional contra un exministro de Estado, como lo ha sido el recurrente; el análisis en el presente caso se circunscribirá a la presunta vulneración del derecho al debido procedimiento parlamentario, específicamente al derecho de defensa, puesto que, según alega el recurrente, no habría tenido oportunidad de cuestionar diversos documentos que conllevaron a su inhabilitación para el ejercicio de la función pública por cinco años.

El Informe de Calificación 53-2020-SCAC/CP/CONG

6. En relación con el Informe de Calificación 53-2020-SCAC/CP/CONG, donde se le imputa al demandante la presunta infracción del artículo 126 de la Constitución, en su calidad de exministro de Transportes y Comunicaciones, este Tribunal no advierte vulneración alguna al debido procedimiento parlamentario, toda vez que dicho informe califica ciertos hechos como presuntos actos de infracción constitucional, lo cual no incide en el derecho fundamental alegado; por el contrario, se ha hecho en el marco de las competencias exclusivas y excluyentes del Parlamento.

7. A mayor abundamiento, como el propio recurrente ha indicado, recibió la notificación 131-D/C N° 290-2020-2021-SCAC-CP/CR, con la que tomó conocimiento de la Denuncia Constitucional 290 y se le otorgó un plazo de 5 días hábiles para presentar los descargos que considere pertinentes, lo cual realizó por escrito del 22 de febrero

[14] Cfr. sentencia recaída en el Expediente 00003-2022-CC, fundamento 42.

de 2021[15]; dicha afirmación, ha sido corroborada en la contestación de la demanda[16]. Por ello, este extremo de la demanda debe ser desestimado.

El Informe de Determinación de los Hechos, Pertinencia de las Pruebas y Recomendaciones, del 2 de marzo de 2021

8. Este documento da cuenta de todos los actuados hasta la fecha, por lo que incluye tanto los argumentos de la denunciante como del denunciado, los elementos de convicción derivados de la denuncia, la determinación de los hechos que deben ser objeto de la investigación, así como la admisión de los medios probatorios presentados[17].

9. En ese sentido, tampoco vulnera algún derecho fundamental del recurrente, en tanto solo hace un recuento de todo lo actuado y lo que estaría pendiente de realizar.

La programación, notificación y realización de las sesiones de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales

10. Según aduce el demandante, se han producido diversos hechos que viciarían las sesiones realizadas por la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales. Por ello, es pertinente precisar cuáles son dichas sesiones:

    - El 16 de marzo de 2021, se remitió la notificación 140 D/C 290-2020-2021-SCAC-CP/CR, donde se cita al demandante a la sesión del 19 de marzo de 2021, a las 8:00 de la mañana[18].

    - El 18 de marzo de 2021, el recurrente solicitó la reprogramación de la sesión del 19 de marzo de 2021, por no tener el tiempo suficiente para preparar su defensa[19].

[15] Foja 83.
[16] Foja 805.
[17] Fojas 48.
[18] Foja 47, vuelta.
[19] Foja 111.

- El 19 de marzo de 2021, informó sobre una diligencia programada por la fiscalía de la nación, por lo que solicitó la reprogramación de la sesión del 19 de marzo de 2021[20].

- El 19 de marzo de 2021, la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales sesionó. En la misma fecha, se emitió la Notificación 135-D/C-290-2020-2021-SCAC-CP/CR, donde se le informó al demandante a efectos de que "concurra a la sesión suspendida para el sábado 20 de marzo de 2021, a las 10:00 horas"[21].

- El 20 de marzo de 2021, el recurrente solicitó la nulidad de la sesión de la misma fecha, con el argumento de que sus escritos del 18 y 19 de marzo de 2021 no fueron respondidos, por lo que la vulneración a su derecho de defensa se mantiene[22].

- El 20 de marzo de 2021, la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales sesionó.

11. Al respecto, se advierte que mediante Notificación 168-D/C N° 290-2020-2021-SCAC-CP/CR, remitida el 21 de marzo de 2021[23], se brindó respuesta a los escritos de fechas 18, 19 y 20 marzo de 2021. En dicho documento se expone lo siguiente:

    - Respecto al escrito del 18 de marzo de 2021. La notificación sobre la sesión del 19 de marzo de 2021 se realizó el 16 de marzo de 2021, en el correo electrónico designado por su defensa técnica, por lo que no existe ningún vicio. Asimismo, la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales desestimó, por 13 votos a favor, 2 en contra y 3 abstenciones, la solicitud de reprogramación del recurrente.

    - En relación con el escrito del 19 de marzo de 2021. Se advierte que la citación de la fiscalía suprema tiene como fecha de emisión el 9 de marzo de 2021, sin precisar la fecha de

[20] Foja 115.
[21] Foja 119, vuelta.
[22] Foja 117
[23] Foja 54, vuelta.

notificación, además de que el recurrente no lo informó en su escrito del 18 de marzo de 2021, lo cual demuestra una falta de diligencia. Aquí es importante resaltar que dicha diligencia fiscal, según el propio escrito lo indica, fue reprogramada para el viernes 19 de marzo a las 09:30 horas. La Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, atendiendo el pedido del recurrente, acordó postergar la sesión del 19 de marzo para el día siguiente, programó la presentación del recurrente para las 10:00 horas del 20 de marzo de 2021 y procedió a notificar dicha decisión de manera inmediata a través de la Notificación 165-DIC 290-2020-2021-SCAC-CP/CR[24], citada en el escrito del 20 de marzo de 2021[25], por lo que cumplió su finalidad. Aquí cabe resaltar que el recurrente conocía de la programación de la sesión de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales desde el 16 de marzo, por lo que tuvo tiempo suficiente para presentarse en la primera fecha citada o en la posterior, y exponer su posición, si correspondía hacerlo en dicha fecha, de acuerdo con el desarrollo de la sesión y con lo dispuesto por el artículo 89 del Reglamento del Congreso.

- Sobre el escrito del 20 de marzo de 2021. En tanto el demandante fue debidamente notificado con la programación y reprogramación de todas las sesiones, conforme se desprende del mismo escrito, no se ha configurado ningún supuesto de nulidad.

12. De la documentación anteriormente reseñada, claramente se puede advertir que el demandante fue debidamente notificado para cada una de las sesiones que la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales programó en el marco de la Denuncia Constitucional 136. A mayor abundamiento, los escritos presentados por el demandante fueron discutidos en la sesión del 19 de marzo de 2021, como ha quedado consignado en la grabación de dicha fecha[26].

13. Por otro lado, el Reglamento del Congreso, en su artículo 89, d.3, estipula lo siguiente:

[24] Foja 119, vuelta.
[25] Foja 117 vuelta.
[26] Cfr. https://www.facebook.com/CongresoPeru/videos/137885834844064/

> En la fecha y hora establecidos se realizará la audiencia con la asistencia de la mitad más uno del número legal de los miembros de la Subcomisión. La inasistencia del denunciado a la audiencia no será impedimento para continuar con las actuaciones.

14. De dicho enunciado normativo, se desprende que la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales tiene la competencia para seguir con la audiencia, a pesar de la inasistencia del interesado. Esta lectura es válida, como no podría ser de otra manera, cuando se ha cumplido con la debida notificación, como así ha ocurrido en el presente caso. En consecuencia, no se advierte vulneración del derecho invocado, por lo que este extremo de la demanda debe ser desestimado.

La programación, notificación y realización de las sesiones de la Comisión Permanente del Congreso

15. El demandante también ha cuestionado la sesión virtual de la Comisión Permanente realizada el 20 de julio de 2021, donde se aprobó el Informe Final de Denuncia Constitucional, emitido por el excongresista Fernando Meléndez Celis el 7 de junio de 2021.

16. Dicha citación fue comunicada al recurrente mediante Oficio 393-2020-2021-ADP-CP/CR, de fecha 14 de julio de 2021[27], a efectos de que pueda ejercer su derecho de defensa sobre el "Informe Final de Denuncia Constitucional". Ante ello, el recurrente solicitó la reprogramación de la sesión del 20 de julio de 2021, mediante escrito enviado el 19 de julio de 2021, a las 10:22 horas, debido a un descanso médico otorgado, precisamente, desde el 19 al 20 de julio de 2021[28].

17. En primer lugar, es necesario subrayar que la sesión del 20 de julio de 2021 se celebró de manera virtual, lo cual no implicaba que el demandante se traslade de su domicilio. En segundo lugar, nada impidió que su abogado sustentara la posición del demandante en dicha sesión. A mayor abundamiento, el propio recurrente ha sostenido que la presidenta de la Comisión Permanente del periodo 2020-2021 sometió a votación su solicitud de prórroga, la misma que

[27] Foja 56.
[28] Foja 137.

fue rechazada[29]. Por todo ello, este extremo de la demanda debe ser desestimado.

La elaboración y aprobación del "Informe Final de Denuncia Constitucional", de fecha 7 de junio de 2021

18. Como puede apreciarse del Informe[30], allí se consignan una serie de hechos que llevan a la conclusión de la comisión de una presunta infracción constitucional al artículo 126 de la Constitución, y se propone la sanción de inhabilitación para el ejercicio de la función pública por cinco años.

19. En ese sentido, se advierte que el recurrente lo que realmente está cuestionando son las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República, mas no una vulneración a su derecho fundamental a la defensa, el mismo que ha sido debidamente respetado, como se ha sostenido en los párrafos anteriores. En consecuencia, este extremo también debe ser rechazado.

La programación en el Pleno del Congreso para discutir la inhabilitación en su contra y la nulidad de la Resolución Legislativa 016-2021-2022-CR

20. Mediante Oficio 1204-2021-2022-ADP-D/CR, de fecha 3 de mayo de 2022[31], se le comunicó al demandante que la Junta Portavoces acordó reprogramar la citación para la sesión presencial que el Pleno del Congreso de la República celebraría el miércoles 11 de mayo de 2022, a las 05:00 p.m., donde se votaría el Informe Final presentado por la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, respecto de la Denuncia Constitucional 136 (antes 290), aprobada el 20 de julio de 2021.

21. El accionante afirma que se le permitió presentar sus descargos en la sesión del 11 de mayo de 2022, seguida en el Pleno del Congreso[32], lo cual también puede corroborarse en la grabación de la mencionada

[29] Foja 142.
[30] Foja 57.
[31] Foja 676.
[32] Foja 312.

sesión[33], así como en el diario de los debates de la misma fecha[34]. Entonces, la Resolución Legislativa 016-2021-2022-CR sí contó con las garantías mínimas para su expedición, toda vez que no se advierte vulneración alguna a los derechos fundamentales invocados, por lo que estas pretensiones también deben ser desestimadas.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo.

SS.

PACHECO ZERGA
DOMÍNGUEZ HARO
MORALES SARAVIA
GUTIÉRREZ TICSE
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ

PONENTE MORALES SARAVIA

[33] Cfr. https://www.youtube.com/watch?v=E9EHzWmtomQ
[34] Foja 692.

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

Sin perjuicio de suscribir la ponencia, considero relevante hacer las siguientes precisiones que paso a exponer.

§1. Petitorio

1. Mediante el presente proceso de amparo, el expresidente Martín Alberto Vizcarra Cornejo, solicita la nulidad y/o inaplicabilidad de la Resolución Legislativa del Congreso N° 016-2021-2022-CR, mediante la cual se le impuso la inhabilitación por 5 años para el ejercicio de la función pública, en relación a la Denuncia Constitucional 136; así como de otros actuados al interior del proceso parlamentario que se detallan en el fundamento jurídico 1 de la sentencia.

§2. Sobre la inhabilitación política del demandante

2. En síntesis, de la revisión del expediente, se tiene que el Congreso inhabilitó al recurrente con base en la Denuncia Constitucional 136 (antes 290).

3. Al respecto, mediante escrito del 30 de enero de 2019, la entonces congresista Yeni Vilcatoma de la Cruz, interpuso denuncia constitucional contra Vizcarra Cornejo[35], imputándole lo siguiente:

> **V.- HECHO IMPUTADO:**
>
> Se imputa al señor MARTIN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO en su condición de Ministro de Transportes y Comunicaciones:
>
> No haber renunciado a los cargos de miembro del Directorio y Gerente de Operaciones de su Empresa C Y M Vizcarra S.A.C; interviniendo como Director y Gerente de Operaciones de su empresa privada; incurriendo así en Infracción Constitucional al trasgredir el artículo 126 de la Constitución Política del Perú, habiendo ejercido dichos cargos inclusive desde que fue Gobernador Regional de Moquegua, Vicepresidente del Perú, Embajador del Perú en Canadá, y los primeros meses que ejerció las funciones de Presidente

[35] Fojas 18 del Tomo I (p. 36 del cuadernillo del Tribunal Constitucional).

Constitucional de la República del Perú.

4. En suma, se señala que Vizcarra Cornejo transgredió el artículo 126 de la Constitución que señala que "… *Los ministros no pueden ser gestores de intereses propios o de terceros ni ejercer actividad lucrativa, ni intervenir en la dirección o gestión de empresas ni asociaciones privadas*"[36]. En concreto, dicha infracción habría ocurrido por cuanto el recurrente se desempeñó como ministro desde el 28 de julio de 2016 hasta mayo de 2017, mientras que fue Director y Gerente de Operaciones de C Y M VIZCARRA S.A.C desde el 15 de marzo de 2004 hasta la decisión de la Junta General de Accionistas del 4 de junio de 2018.

5. Es de notar que obran en el expediente medios probatorios que acreditan que Vizcarra Cornejo recién renunció a la empresa el 04 de junio de 2018. Por ejemplo, con calidad de fe pública registral, se tiene la Partida de SUNARP N° 11001659 en donde se señala lo siguiente[37]:

> **REVOCATORIA DE PODERES, REMOCION DE DIRECTOR Y DE GERENTE DE OPERACIONES**: A mérito del acta de Junta General extraordinaria de accionistas de fecha 04/06/2018, extraído del Libro de actas de la empresa Tomo II, legalizado ante Notario Público de Moquegua Víctor Cutipé Vargas Angulo con fecha 27/06/2002, con registro N° 109-2002, en donde a fjs. 95 corre:
>
> Se acuerda por unanimidad Revocar el Nombramiento como Gerente de Operaciones, Vicepresidente del Directorio y cualquier otro poder otorgado al Ing. Martín Alberto Vizcarra Cornejo.
>
> (…)

6. Por tanto, la sanción política impuesta al recurrente es consecuencia de haber infringido el art. 126 de la Norma Fundamental; por cuanto está objetivamente probado que durante el tiempo que fue ministro (julio 2016 – mayo 2017), e incluso en los primeros meses de su mandato presidencial (marzo a junio 2018), el favorecido detentó un cargo empresarial directivo y gerencial, cuando ya era un alto funcionario del Estado. En consecuencia, la demanda deviene en

---

[36] Fojas 19 del Tomo I (p. 39 del cuadernillo del Tribunal Constitucional).

[37] Tomo II, p. 51 del PDF del cuadernillo del Tribunal Constitucional.

infundada por haber un acto contrario a los mandatos constitucionales que impone un decoro funcional y que demanda en el caso concreto de un ministro, su apartamiento de todo interés comercial en tanto desempeñe el cargo.

§3. Sobre la competencia del Congreso de la República para inhabilitar a funcionarios aforados y la jurisprudencia de la Corte Interamericana

7. Otro aspecto que considero de especial relevancia es el relacionado a la competencia del Congreso de la República para inhabilitar a funcionarios aforados a la luz de la jurisprudencia interamericana. A lo largo del proceso de amparo, en su demanda[38] y en el recurso de agravio constitucional[39], la defensa técnica de Vizcarra Cornejo ha alegado que su inhabilitación contradice la línea jurisprudencial que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) tiene sobre el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que regula las limitaciones a los derechos políticos. Similar argumento han defendido en la vista de la causa en audiencia pública tanto el favorecido[40] como su defensa técnica[41], lo que mereció la réplica de la defensa del Congreso sobre el particular[42].

8. En suma, sostienen que su inhabilitación es nula porque la Corte IDH ha sostenido en el caso *Petro Urrego vs. Colombia* (2020) que solo se puede limitar derechos políticos por vía de sanción a través de una "condena, por juez competente, en proceso penal"[43]. En ese orden de ideas, en tanto no hubo condena, ni el Parlamento es juez competente, ni su sanción consecuencia de un proceso penal, su inhabilitación no cumpliría con dicho estándar.

---

[38] Fojas 341 a 345 del Tomo III (pp. 631-635).

[39] Fojas 910 del Tomo III (p. 334 del cuadernillo del Tribunal Constitucional).

[40] *Vid.*: https://www.youtube.com/watch?v=yuc3JLsLoN8 (3.23:00 a 3:24:30).

[41] *Ibid.* (3:28:30 a 3:30:22; 3:40:10 a 3:40:35).

[42] *Ibid.* (3:36:34 a 3:38:00).

[43] El RAC a fojas 910 cita erróneamente el fundamento jurídico 107 de *Petro Urrego vs. Colombia*, cuando en realidad la referencia correcta es al mismo fundamento, pero del caso *López Mendoza vs. Venezuela*.

3.1. ***Sobre la competencia constitucional expresa, exclusiva y excluyente del Congreso de la República de inhabilitar a funcionarios aforados***

9. En primer lugar, la competencia del Congreso de inhabilitar políticamente a funcionarios aforados tiene como base los artículos 99 y 100 de la Constitución que regulan la acusación constitucional o juicio político (*impeachment*), por medio del cual se puede sancionar al funcionario acusado con una suspensión, destitución o inhabilitación hasta por 10 años del ejercicio de la función pública. Asimismo, esta atribución del Congreso fluye del art. 102.2 que contempla su atribución de "*velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores*".

10. A nivel jurisprudencial, el Tribunal Constitucional, como supremo intérprete de la Constitución, ha desarrollado en reciente jurisprudencia que las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso -dentro de las cuales se incluye al juicio político- son una cuestión política no justiciable, respecto de la cual sólo cabe un control jurisdiccional excepcional por la forma, o por el fondo si es que se vulneran derechos fundamentales (STC 00003-2022-PCC/TC, fjs. 40 y 42).

11. En conclusión, la competencia de llevar a cabo juicios políticos y elegir entre ellas la sanción de inhabilitación, le corresponde sólo al Congreso. Como se ha explicado en la sección 2 de este voto, la sanción a Vizcarra Cornejo no vulneró derecho fundamental alguno; por el contrario, responde a su objetiva infracción del art. 126 de la Constitución. Inclusive, nótese que el Congreso ejerció sus competencias constitucionales con ponderación, puesto que no le impuso el *quantum* máximo de 10 años de inhabilitación, sino solamente 5 años.

12. De otro lado, en el Derecho comparado es admisible los procedimientos de control político, y la sujeción y valoración del comportamiento de los gobernantes; no solamente por tanto, el castigo jurídico, sino también el político, como ocurre en el presente caso.

13. En ese orden de ideas, se puede cuestionar el *quantum* o el procedimiento, pero no la potestad constitucional del control político. Hacerlo sería menoscabar las competencias del Congreso de la República, y de la población que demanda un comportamiento decoroso de sus más altas autoridades.

*3.2.**Sobre la no vinculatoriedad de la jurisprudencia interamericana en la que el Perú no haya sido Estado parte en el proceso***

14. En segundo lugar, vale decir que, si bien la defensa del favorecido ha puesto énfasis en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, en realidad también debe mencionarse su antecedente directo, esto es, el caso *López Mendoza vs. Venezuela* (2011), ya que en ambos la Corte IDH interpretó el art. 23.2 de la CADH:

> **Artículo 23. Derechos Políticos**
>
> 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
>
> 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, **exclusivamente** por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o **condena**, por **juez competente**, en **proceso penal**.

15. En suma, la Corte ha sentado una línea jurisprudencial según la cual se puede limitar los derechos políticos por vía de sanción exclusivamente por (i) condena, (ii) de juez competente, (iii) en proceso penal (*López Mendoza vs. Venezuela*, fj. 107; *Petro Urrego vs. Colombia*, fjs. 96 y 98).

16. En ese punto debe señalarse que la competencia de la Corte IDH, como la de cualquier tribunal internacional, se define en el tratado internacional que le dio origen. En este caso, la Convención Americana. De esta manera, es de notar que la competencia

contenciosa de la Corte se encuentra regulada de manera expresa en los siguientes términos:

> **Artículo 68**
> **1.** Los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte **en todo caso en que sean partes**.
> (…).

17. Es decir, fue la voluntad de los Estados contratantes contemplar que sólo resultan vinculantes las decisiones de la Corte en las que el Estado haya sido parte en el proceso. A nivel interno, dicho precepto se contempla de manera expresa en el Nuevo Código Procesal Constitucional:

> **Artículo VIII. Interpretación de los derechos humanos y tratados internacionales**
>
> El contenido y alcances de los derechos constitucionales protegidos por los procesos regulados en el presente código deben interpretarse de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados sobre derechos humanos de los que el Perú es parte, **así como las sentencias adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos en los procesos donde el Perú es parte**.
>
> (…)

18. Por tanto, es claro que los casos *López Mendoza vs. Venezuela* y *Petro Urrego vs. Colombia,* no son vinculantes para el Perú. Si bien este es un argumento de forma, tiene también una dimensión sustancial que no se puede soslayar. Si se aceptara que todos los fallos de la Corte IDH son vinculantes para el Perú, sea o no parte en el proceso, en realidad esta dejaría de ser un órgano jurisdiccional y se asemejaría más a un parlamento supranacional en materia de derechos humanos, para lo cual no fue concebida.

19. Como segundo punto, la necesidad de que el Perú sea parte en el proceso corresponde a que esta es la única manera de salvaguardar su derecho al debido proceso. Recuérdese pues, que, en la justicia interamericana, los Estados son partes a las que se les acusa de determinadas vulneraciones de derechos humanos. Frente a estos cargos, le asisten los derechos de defensa, prueba, contradicción, entre otras garantías procesales. Por ende, mal se haría en sostener

que el Estado peruano debe cumplir sea la *ratio decidendi* o el *decisum* de una sentencia supranacional en la que no pudo exponer sus argumentos de defensa relacionados al juicio político en su Constitución histórica, su base textual en la Norma Fundamental actual, el respeto de los derechos fundamentales del recurrente en el decurso del proceso, entre otros.

20. En tercer orden, acotar la vinculatoriedad de las sentencias supranacionales a aquellas circunstancias en las que el Estado haya sido parte en el proceso, cuenta con respaldo doctrinal. Sobre este punto, puede consultarse a autores tales como Fix-Zamudio[44], Bandeira Galindo[45], entre otros.

21. Por último, dejo constancia que la no aplicación directa de sentencias interamericanas de casos ajenos al Perú, no implica que estas sean del todo irrelevantes. Que no tengan fuerza vinculante, no impide que puedan servir como pauta interpretativa meramente referencial. Es en ese sentido, que en las líneas siguientes se desarrolla porqué tanto los casos *Petro Urrego* y *López Mendoza* no son un término de comparación válido para el caso Vizcarra Cornejo de autos.

3.3. ***El Congreso no es una mera institución administrativa: sobre los supuestos de hecho diferentes entre la jurisprudencia interamericana y el caso de autos***

22. La parte recurrente parte de una premisa errada: equipara los casos *López Mendoza vs. Venezuela* y *Petro Urrego vs. Colombia* con el caso de Vizcarra Cornejo. No obstante, esta jurisprudencia interamericana tiene como común denominador que la Corte IDH rechazó que la sanción limitante de los derechos políticos a elegir

---

44 *Vid.*: Fix-Zamudio, H. (2013) Los Controles de Constitucionalidad y Convencionalidad en el Ámbito Interno. *XI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. https://www.youtube.com/watch?v=ygPlkjFWYrU (25:17 a 28:10).

45 Bandeira Galindo, G. (2013). *El Valor de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana De Derechos Humanos*. Protección Multinivel de Derechos Humanos. Red de Derechos Humanos y Educación Superior, pp. 265-272. https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r37834.pdf

(sufragio activo) y ser elegido (sufragio pasivo) provenga de una **autoridad administrativa.**

23. En *López Mendoza vs. Venezuela*, se detalla que la **Contraloría General de la República** le había impuesto dos inhabilitaciones a Leopoldo López, una por 3 años derivada de un supuesto conflicto de interés al recibir donaciones de la petrolera estatal PDVSA y otra por 6 años por un alegado uso indebido de fondos públicos como alcalde del Chacao. Por su parte, en *Petro Urrego vs. Colombia*, se da cuenta que la **Procuraduría General** había sancionado al entonces alcalde de Bogotá (actual Presidente de la República) con la destitución e inhabilidad general por 15 años, basándose en faltas administrativas que generaron una crisis en el recojo de basura en la capital. En el primer caso, el opositor venezolano no pudo postular y su carrera política se vio frustrada, mientras que en el segundo el favorecido pudo continuar con su carrera política en virtud de una medida cautelar de la CIDH que lo repuso en el cargo, la anulación de su sanción por el Consejo de Estado colombiano y la condena de Colombia por parte de la Corte IDH[46].

24. La diferencia con el caso Vizcarra Cornejo reside en que en este caso no es una mera autoridad administrativa quien sanciona con la inhabilitación al político, sino que se trata de un poder del Estado con competencia constitucional expresa, exclusiva y excluyente para realizar juicios políticos: el Congreso de la República.

25. En ese orden de ideas, se puede advertir que la naturaleza de las sanciones son distintas. Una es administrativa, la otra es política. Una reside en un acto disciplinario, el otro en un acto de control político. La administrativa tiene serias dudas de validez ya que estamos ante autoridades con origen popular por elección, la política en cambio es legítima ya que es un mecanismo de control entre pares (altos dignatarios).

---

[46] Para una reseña de *López Mendoza vs. Venezuela* y *Petro Urrego vs. Colombia*, *Vid.*: Germaná Inga, F. L. (2024). El formalismo del Jurado Nacional de Elecciones para excluir candidatos: el caso de las dádivas. *Lumen*, *19*(1), 9-10. https://doi.org/10.33539/lumen.2023.v19n1.3138

26. Por último, usando el método comparatista de interpretación constitucional que propuso Häberle[47], no es extraño que en otros países de América Latina se contemple a nivel constitucional la posibilidad de que los Congresos ejecuten juicios políticos contra altos funcionarios del Estado. Así se observa, por ejemplo, en Argentina (arts. 59 y 60) y México (art. 110), entre otros.

Por todo lo expuesto, mi voto es por declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo.

GUTIÉRREZ TICSE

[47] *Vid.*: P. HÄBERLE, «Métodos y principios de la interpretación constitucional. Un catálogo de problemas», en Interpretación constitucional, vol. I, Editorial Porrúa, México D.F., 2005, pp. 678-686, 683 y 685.

EXP. N.° 01716-2024-PA/TC
LIMA
MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

Sin perjuicio de encontrarme de acuerdo con los argumentos de fondo y la decisión adoptada en esta causa, considero pertinente emitir el presente fundamento de voto en base a las siguientes consideraciones:

1. Del análisis del Expediente y de lo sostenido en la audiencia pública de esta causa deriva la siguiente secuencia de hechos:

   a) A foja 220 del pdf del Tomo 1 del Expediente, obra la constancia de baja del recurrente como trabajador de la empresa C y M VIZCARRA SAC, con motivo: renuncia, emitida por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat), con fecha 31.12.2015.

   b) En la audiencia pública el recurrente sostuvo que, con motivo de tal renuncia, dejó de percibir remuneraciones como Gerente de Operaciones y Vicepresidente del Directorio de la empresa, y se desvinculó totalmente de ella.

   c) Con fecha 28.07.2016, el recurrente juramentó como Ministro de Transportes y Comunicaciones, cargo que ocupó hasta el 25.05.2017.

   d) El acta de fecha 04.06.2018, da cuenta de que, recién en dicha fecha, la Junta General extraordinaria de accionistas de la empresa, acuerda por unanimidad revocar el nombramiento como Gerente de Operaciones, Vicepresidente del Directorio y cualquier otro poder otorgado al recurrente.

   e) Dicha acta, con ese tenor, elevada a escritura pública, es inscrita en el Registro de Sociedades Anónimas (Copia literal de la Partida N° 11001659, a foja 51 del pdf del Tomo 2).

2. Con relación a la valoración de estos hechos, en el Informe Final de Denuncia Constitucional, de fecha 07.06.2021 (a foja 140 del pdf del Tomo 1), se señala lo siguiente:

> "Sobre el (…) medio probatorio [constancia de baja de trabajador de la SUNAT 'Comprobante de Información Registrada' de fecha 31 de diciembre de 2015], esta Subcomisión quiere enfatizar que el documento presentado no es suficiente para demostrar que no existe vinculación como (…) miembro del directorio ni como gerente general de la referida empresa, toda vez que en la SUNAT se da la condición de baja como aportante; es decir, se puede manifestar el desligue de la relación laboral, lo cual no implica el término de su vinculación como (…) miembro del directorio o gerente de operaciones, lo cual debe realizarse [en] el Libro Matrícula de Acciones o en Registros Públicos, respectivamente.
> En ese sentido, para poder demostrar que dejó de ser Gerente de Operaciones o miembro del Directorio de la referida empresa, el único medio probatorio, aceptable es el registro de SUNARP".

3. La jurisdicción constitucional es competente para controlar las decisiones que adopta el Parlamento también en el marco de un juicio político, pues los derechos fundamentales, y, singularmente, el debido proceso, no dejan de ser parámetro de validez de tales actuaciones. Empero, también es cierto que, en virtud del principio de corrección funcional y de deferencia con el principio democrático, el Tribunal Constitucional debe ser cauteloso al efectuar ese control, pues en el marco de su despliegue, no debe subrogarse en el ejercicio de competencias que son propias de aludido órgano político.

4. Atendiendo a ello, considero que la posición del Informe Final de Denuncia Constitucional planteada contra el recurrente, descrita en el considerando 2 *supra*, se encuentra suficientemente argumentada. En efecto, una constancia de baja emitida por la Sunat el año 2015 -que, por cierto, se desconoce en base a qué requerimiento fue emitida-, no es prueba suficiente para acreditar la desvinculación del directorio o la gerencia de una empresa; máxime si más bien resulta plenamente acreditado que formalmente dicho vínculo se mantuvo hasta el 04.06.2018, fecha en la que recién la Junta General extraordinaria de accionistas, acuerda por unanimidad revocar el nombramiento del recurrente como Gerente de Operaciones y Vicepresidente del Directorio.

5. Es de notar que se trataba de una empresa familiar y que el recurrente era accionista y, por ende, miembro de dicha Junta, por lo que fue también su actuar negligente el que lo mantuvo vinculado a la empresa como Gerente de Operaciones y Vicepresidente del

Directorio, a pesar de que, en su condición de ministro de Estado, estando vigente la prohibición prevista en el artículo 126 de la Constitución, se encontraba impedido de ello.

6. Por consiguiente, no solo encuentro que no ha existido violación del debido proceso formal en el procedimiento que antecedió a la inhabilitación del recurrente ventilada en esta causa, sino que existieron razones sustantivas suficientes para justificar dicha inhabilitación.

S.

MONTEAGUDO VALDEZ

EXP. N.° 01716-2024-PA/TC
LIMA
MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH

En el presente caso y si bien concuerdo con la decisión adoptada en mayoría por mis distinguidos colegas, sin embargo, discrepo respetuosamente de muchas de las razones que la sustentan. En tal sentido considero, efectivamente, que la demanda debe declararse **INFUNDADA**, adicionalmente, también por las razones que paso a continuación a enunciar:

- **El juicio político, invocándose el supuesto de infracción de la Constitución, es tanto una cuestión formal como de fondo, que el Parlamento deberá ponderar aplicando los principios de razonabilidad y proporcionalidad**

1. El primer cuestionamiento que se formula con la demanda tiene que ver con el motivo por el que se inició el juicio político al recurrente y, a la postre, la razón para inhabilitarlo en el desempeño de cargos públicos. Cuestionando una decisión previa de este Tribunal, el recurrente considera que el juicio político no puede fundarse en la comisión de faltas políticas, "porque la decisión o la función punitiva del Congreso (sic) no resultan de una razón política, sino que, resulta del encuadramiento, compatibilidad o conformidad o no con la Constitución; es decir, resulta del encuadramiento, compatibilidad o conformidad o no con la Constitución..."

En base a ello, cuestiona que en su caso no se haya observado el principio de legalidad, que entiende, en el caso del juicio político, comprende tanto a los hechos que se consideran como infracción a la Constitución como a la pena, que deben estar – en su opinión- previamente determinadas en la ley. De modo, pues, que en la medida que no existe una ley que tipifique las conductas que configuen un supuesto de infracción a la Constitución, ni tampoco disposición legal que regule la acumulación o suma de sanciones -puesto que con anterioridad a la inhabilitación de 5 años, también fue inhabilitado a 10 años para el ejercicio de la función pública-, se argumenta que la iniciación del procedimiento parlamerntario y la sanción política impuesta al recurrente habría infringido el referido principio de legalidad de las penas.

2. Mis colegas, en mayoría, han dejado entrever que en la medida que la iniciación del juicio político constituye una competencia exclusiva y excluyente del Congreso de la República, y que al recurrente se le atribuyó la infracción del artículo 126 de la Constitución, tal acto cuestionado no constituye una violación del debido proceso parlamentario. No lo es porque, con base a lo expresado por este Tribunal en la STC 00003-2022-CC (fundamento jurídico 42), entienden que la decisión de iniciar el juicio político contra el recurrente constituye un "acto político puro", respecto del cual no corresponde un control de fondo sino de forma (cf. Fund. 4).

3. No estoy de acuerdo con ese razonamiento. Tampoco fue ese el criterio que suscribimos al aprobar la Sentencia 74/2023, donde este Tribunal declaró "…que sólo determinados actos del legislativo son judicializables; estos son: 1) el Antejuicio, por su carácter político-jurisdiccional, y 2) el Juicio Político (aunque en este caso únicamente el control puede ser por la forma, ya que la *decisión sustantiva* es, en puridad, una decisión política) …" [Fund. Jur. 40, cursivas agregadas]. No sostuvimos, como puede leerse, que el "inicio" y la "decisión" de un juicio político sean actos equiparables, o acaso que ambos actos políticos del Parlamento constituyan "cuestiones políticas no justiciables". Porque con independencia de tener claro que entre "acto político" y "cuestiones políticas no justiciables" no existe sinonimia y, por tanto, tampoco alcances semejantes -sería un absurdo que así no lo entendieramos, pues entonces simplemente no tendría sentido que existiera una justicia constitucional-, sí creo que está fuera de toda duda que tanto el inicio como la decisión final que se adopte en un juicio político son definitivamente actos políticos. Lo que los origina e impulsa son motivaciones y valoraciones de orden político, que se llevan a cabo ante (y por) el poder del Estado que por su legitimidad de origen, composición y representación de los intereses parciales de la sociedad, está teñido de politicidad en su accionar.

4. Pero que el inicio y la decisión en el juicio político constituyan actos políticos no quiere decir que ambos sean inmunes al control jurisdiccional. Por lo que se refiere al inicio de este procedimiento parlamentario, hay que decir que al tratarse el juicio político de un mecanismo de control político institucionalizado, quien lo lleve adelante ha de tener la competencia para hacerlo, y ha de ejercer esa potestad jurídicamente establecida asociada siempre al supuesto que la Ley Fundamental

contempla. No son simples discrepancias políticas o animadversiones personales, vinculadas a la natural lucha agonal entre mayorías y minorías, las razones que justifican el inicio del juicio político, sino que el alto funcionario de la República haya obrado con "infracción a la Constitución" (artículo 99). Y decidir, como es natural, si el juicio político se ha iniciado bajo el supuesto que la Constitución autoriza es, en sí mismo, un ejercicio delicado de interpretación constitucional, y como tal responsabilidad de este Tribunal, en su condición de intérprete último de la Constitución, cerciorarse de que el Parlamento no se haya excedido de la autoridad que se le ha conferido.

5. Pero si creo que mis colegas yerran al considerar que no deba controlarse la decisión de iniciar un juicio político contra un alto funcionario de la República, creo que también lo hace la defensa técnica del recurrente, que lamenta que detrás del supuesto de "infracción a la Constitución" no se respete las garantías del principio de legalidad que operan en el ámbito del derecho sancionador, olvidando que los motivos por los que se inicia y la decisión que se adopte en el marco de un juicio político no son los propios de un control jurídico, sino de un control político, institucionalizado en el marco del *check and balance* del principio de separación de poderes.

6. El juicio político no es un procedimiento sancionador por actos juridicamente objetivados (faltas administrativas, por ejemplo) de un funcionario o poder del Estado, cuyo inicio y decisión final hayan de sustentarse en la infracción del derecho objetivo, como sucede cada vez que se juzga en el marco de un control caracterizado por ser jurídico, sino una manifestación de las distintas formas como se puede llevar adelante el "control político", cuya finalidad esencial es controlar a los órganos del poder mismo, ya sea por una actividad que este desarrolla, una actuación política general o, como anota Manuel Aragón, incluso por la aprobación de una norma, "pero (que) al controlar ese objeto (el dictado de la norma) lo que en realidad está controlando, a través de esa mediación, es al órgano de que emana o al que es imputable" (*Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*, Universidad Externado, Bogotá, 1999, pág. 110). Parafraseando a Gonzales Calderon, podríamos concluir que el juicio político no es sino un procedimiento parlamentario de suspensión, inhabilitación o destitución de ciertos altos funcionarios de la República que se encuentran sometidos a control

político, con propósitos políticos, promovido por culpas políticas, cuya consideración incumbe a un cuerpo político y con efectos políticos (Cf. *Derecho constitucional argentino*, t. 3, Buenos Aires 1926, pág. 344). Así, pues, en la medida que lo que se controla en ese órgano o alto funcionario de la República no es su obrar en armonía con el derecho objetivado, sino la oportunidad o conveniencia de su actuación, las conductas o actos por las que pueda iniciarse el juicio político no está (no puede estar) sujetas a reglas fijas que las puedan predeterminar.

7. Sin embargo, en el voto singular que formulé a la STC 00004-2024-PCC/TC advertí, no obstante, que nuestro modelo de juicio político tenía sus propias singularidades. En lo que aquí interesa recordar, precisé que en nuestro modelo no existía una figura equiparable al *misdemeanors* que contempla la Constitución de los Estados Unidos de América, que seguramente habría abierto la posibilidad de un enjuiciamiento y sanción enteramente políticos. En su lugar, siguiendo una vieja tradición de nuestro constitucionalismo histórico, en una figura que proviene del constitucionalismo gaditano, en vez de enunciar que por faltas graves que no constituyan delitos pueda iniciarse el juicio político, el artículo 99 de la Constitución de 1993 hacía referencia al supuesto de "infracción a la Constitución".

8. Advertía en aquella oportunidad también que, por tratarse de un mecanismo de control político, no tendría que lamentarse que el legislasdor no haya efectuado una identificación de todas las conductas o actividades que podrían dar lugar al supuesto de infracción a la Constitución. Recordaba en aquella ocasión que, al tratarse de un concepto jurídico indeterminado, probablemente era más fácil determinar qué comportamientos o conductas no constituían una infracción a la Constitución, que obrar de modo inverso, es decir, establecer, de una vez y para siempre, qué comportamientos sí lo eran. "Una empresa tremendamente compleja, pero también frustrante, pues entonces en el ánimo de tipificar cuáles serían esos comportamientos, tendríamos que escribir un libro de historia constitucional, y en el preciso momento que este se hiciera público, admitir que ya este se encuentra con omisiones susceptibles de corregirse en una edición próxima".

9. Desde sus orígenes ha existido la dificultad de determinar cuándo un comportamiento de un alto funcionario de la República constituye una

"infracción a la Constitución". En España, de cuyo modelo constitucional gaditano tomamos la figura, como he recordado, a principios del siglo XIX se intentó objetivar las conductas y comportamientos que lo constituyeran. El resultado fue prácticamente redactar en paralelo un Código Penal, caracterizado por tener como sujeto activo, en la mayoría de los casos, a un empleado público, como se puede observar del Decreto del 17 de abril de 1821, que es donde se estableció "…las penas que habrán de imponerse á los conspiradores contra la Constitución é infractores de ella", ley que incluyó su conmovedora cláusula de residualidad:

> "Además de los casos expresados en los artículos anteriores, la persona de cualquier clase o condición que contravenga a disposición expresa y determinada de la Constitución, pagará una multa de 100 a 200 duros y, en su defecto, sufrirá la pena de reclusión de 15 días a un año y resarcirá los perjuicios que hubiera causado. Si fuese empleado público, quedará suspenso de empleo y sueldo durante un año" [Cf. Marta Lorente Sariñena, Las infracciones a la Constitución de 1812, CEC, Madrid 1988, pág. 80 y sgtes].

10. También fue ese modelo, en alguna medida, el que algunos años después pretendimos incorporar en el derecho nacional, al aprobarse en nuestro territorio la Ley del 17 de junio de 1834, con la que se reglamentó los artículos 78 y 95 de la Constitución nacional de 1834, que una semana antes había aprobado la Convención Nacional. En algunos casos, precisando ciertas conductas a las cuales se especificaban penas especiales; en otras, estableciendo penas accesorias a las ya previstas en la ley penal, con una clausula de remisión no menos peculiar: "Los demás delitos serán castigados con las penas que designan las leyes". Así, pues, las "infracciones de Constitución", que es la expresión que se emplea en esta Ley, en la gran mayoría de casos, no eran otra cosa sino que los delitos contemplados en la ley penal. Y así se planteaba su desarrollo no solo por puro mimetismo en su recepción, sino también por efecto de la cultura legal de la época, que concebía que la aplicabilidad de la Constitución estaba supeditada a su reglamentación legislativa.

11. Que hoy las cosas sean exactamente al revés, es decir, que no encontrándose en cuestión el carácter vinculante de todas las

disposiciones de la Constitución, y que sea más bien la aplicabilidad de las leyes la que esté subordinada a su conformidad con aquella, no ha ha supuesto un cambio en lo que se refiere a las dificultades inherentes de definir o establecer todas las conductas que configuren un supuesto de infracción a la Constitución. Solo quiere alertarnos que su invocación en la iniciación de un juicio político ha de tratarse, en todos los casos, de conductas o comportamientos que, constituyendo o no delitos, sin embargo, sí representen una afectación intencional, directa e inmediata a la Constitución y, al mismo tiempo, que revista una máxima gravedad institucional. De tal entidad que autorice, en casos verdaderamente excepcionales, a que el órgano que representa a todos los intereses de la sociedad adopte una sanción tan drástica como lo es la suspensión, inhabilitación o destitución en el ejercicio de un cargo público, y su exposición correlativa, ante la opinión pública, como un funcionario que obró gravemente de forma desleal a la Ley Fundamental del país y que por esa razón no solo ha sido cesado en sus responsabilidades públicas, sino incluso se encuentra impedido de ejercer ese u otro cargo público en el Estado Constitucional.

12. Por esa razón, fuí de la opinión que la cuestión acerca de si se observa (o no) estas condiciones en el juicio político, invocándose el supuesto de infracción de la Constitución, es tanto una cuestión formal como de fondo. De esta última clase lo será en orden a determinar si frente a la conducta juzgada en el juicio político corresponde una suspensión, una destitución, o simplemente una inhabilitación, o la suma de alguna de ellas. Su valoración, dependerá de la gravedad o lesividad con los valores que encarna el ordenamiento constitucional, y es una cuestión que el Parlamento deberá ponderar aplicando los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

13. Pero es también esta misma cuestión un asunto de forma. No la sanción, como acaba de verse, sino la decisión de llevar adelante un juicio político contra un alto funcionario de la República. Determinar si el Parlamento ha obrado correctamente al iniciar un juicio político contra un alto funcionario de la República, es una garantía procesal al que tiene derecho toda persona sometida a este procedimiento parlamentario. Así como es inconstitucional que se abra un juicio político disfrazando una infracción a la ley como si se tratara de una infracción a la Constitución, de la misma manera sería inconstitucional que comportamientos

contrarios a la Ley Fundamental, pero no revestidos de extrema gravedad institucional, intenten ser canalizados mediante el juicio político. El juicio político no ha sido institucionalizado con el propósito de permitir la tiranía de la mayoría parlamentaria para con sus enemigos políticos o contra magistrados no sumisos al poder, como ocurrió con la inicua destitución de tres magistrados del Tribunal Constitucional en 1997. Tampoco como un arma en manos de un poder del Estado para extorsionar o tener amenazados a los otros poderes del Estado, o interferir vaciando de contenido la independencia funcional de organismos constitucionales autónomos. En una democracia constitucional, el juicio político solo puede servir como un instrumento en manos del órgano que representa la voluntad de los intereses generales para deshacerse de altos funcionarios que, deliberada e intencionalmente, actúan de manera pérfida contra la Constitución y los intereses de la República.

14. Que tal instrumento sea empleado con ese propósito, en un sistema constitucional de separación de poderes y de frenos y contrapesos, es una tarea que la Constitución ha confiado preservar a los jueces y tribunales de justicia, en especial, a los encargados de tutelar los derechos fundamentales, o resolver conflictos competenciales, según pueda corresponder. A los primeros, al confiarles la protección de los derechos contra cualquier clase de autoridad, incluyendo al Parlamento. A los segundos, y específicamente a este Tribunal, cuidar porque las competencias que la Constitución ha confiado a cada uno de los órganos constitucionales sean ejercidas de modo constitucionalmente correcto, y a excusarnos de pronunciarnos también cuando carezcamos de competencia (art. 3 de la LOTC).

15. Desde luego, no solo es el motivo que origina el juicio político, sino también el procedimiento que se desarrolla contra los altos funcionarios de la República, los que deben efectuarse con respeto de sus garantías judiciales y del debido proceso, que se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. [Caso Cuya Lavy y otros vs. Perú. Sentencia de 28 de septiembre de 2021, párrafo 133; Caso Tribunal Constitucional vs. Perú. Sentencia de 31 de enero de 2001, párrafo 71]. Sobre estos derechos de naturaleza se ha detenido la sentencia de este Tribunal y por ello no he de insistir.

- **No es contrario a la Convención Americana de Derechos Humanos que, al amparo de una competencia prevista en la Constitución Nacional, el Congreso de la República haya inhabilitado para el ejercicio de cargos públicos al señor Martín Vizcarra Cornejo**

16. Hay un asunto, sin embargo, sobre el que sí creo necesario deba hacer alguna referencia. Está relacionado a las constantes referencias efectuadas durante la audiencia pública a la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Petro Urrego vs Colombia*. En dicho caso, la Corte encontró que los derechos políticos del señor Petro se vieron afectados como consecuencia de la sanción disciplinaria de destitución como Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., e inhabilitación por el término de 15 años para ocupar cargos públicos, que le fue impuesta por la Procuraduría General de la República de Colombia. En dicho caso, la Corte Interamericana concluyó que la vigencia de las normas que facultan a la Procuraduría a imponer dichas sanciones a funcionarios democráticamente electos –como era el caso del señor Petro- así como aquellas que tienen el efecto práctico de autorizar la inhabilitación en el ejercicio de los derechos políticos, constituían una violación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Corte determinó que el procedimiento disciplinario violó, entre otras cosas, el principio de jurisdiccionalidad, puesto que la sanción fue impuesta por una autoridad de naturaleza administrativa y no por un juez competente.

17. Su invocación, en el presente caso, me parece impropio. El procedimiento parlamentario que se realizó contra el recurrente en el presente caso no es uno de carácter administrativo disciplinario, ni la inhabilitación impuesta, en consecuencia, una sanción administrativa disciplinaria. Los procedimientos administrativos disciplinarios son arreglos institucionales de control jurídico para evaluar, entre otras cosas, que los servidores públicos hayan obrado de conformidad con las leyes y reglamentos. El que se siguió al recurrente en este proceso amparo no es uno semejante. Como antes dijimos, es un juicio político, que se sigue a altos funcionarios de la República que se encuentran sometidos a un control político, que se realiza con propósitos políticos, que es promovido por causas políticas, y ante un órgano político. En mi opinión, es un error

querer fundir el control político en el marco del control jurídico, u olvidar la diferente naturaleza y características del control político con aquel que corresponde al control jurídico, por ejemplo, evaluando los resultados de aquel bajo las razones en las que se sustenta el control jurídico (cf. Bertrand de Jouvenel, *La teoría pura de la política*, Ediciones de la Revista de Occidente, Madrid 1965, pág. 171 y sgtes). Un error que, entiendo, se ha propolado a partir de una lectura sesgada e incompleta del modelo de Estado de Derecho que tenemos institucionalizado. Porque si este es, primeramente, un "Estado Constitucional de Derecho", o sea, un *goverment of the Constitution and not by men*, no puede omitirse, a continuación, que también es un "Estado Democrático de Derecho" (art. 3), un régimen de gobierno donde no se puede hurtar al pueblo, directamente o através de sus representantes, la libertad y al mismo tiempo responsabilidad de adoptar ciertas decisiones que tienen que ver con su autogobierno, y que lejos de haber sido sustraidas del proceso de deliberación democrática, por el contrario, la Constitución ha dejado que sean elegidas conforme al principio democrático. Uno de ellos es, precisamente, esta modalidad de control político, que es el juicio político.

18. En el caso Petro vs Colombia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró que el Estado de Colombia violó el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, pues la víctima fue sancionado con la inhabilitación en el ejercicio de un cargo de representación política por un órgano administrativo. Según la Corte, el 23.2 de la Convención contiene lo que ella denomina "principio de jurisdiccionalidad" (lo que en nuestra jurisprudencia llamamos "reserva de jurisdicción"). De acuerdo con este, la inhabilitación de un funcionario público solo puede ser decretado por una condena penal expedida por un juez competente. En mi opinión, dicho criterio no es de recibo en los casos en los que la inhabilitación de un alto funcionario de la República es consecuencia de un juicio político y, por tanto, la sanción de inhabilitación no deriva de una condena penal. A este efecto quiero recordar que, en octubre del 2017, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos elevó una solicitud de opinión consultiva a la Corte Interamericana sobre el tema "Democracia y derechos humanos en el contexto de juicios políticos", en el que se le planteó que, al amparo del artículo 64.1 de la Convención, emitiera una opinión consultiva, entre otros aspectos, sobre los siguientes temas que aquí interesan:

1. ¿Qué garantías específicas del debido proceso, previstas en el Artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y Artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, resultan exigibles en el contexto de juicios políticos realizados por el Poder Legislativo contra Presidentes/as democrática y constitucionalmente electos/as?

2. ¿De qué manera aplica el derecho a la protección judicial previsto en el Artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y Artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre a juicios políticos realizados por el Poder Legislativo contra Presidentes/as democrática y constitucionalmente electos/as?

(...)

2.3 ¿De qué manera se puede asegurar que el alcance y la implementación en la práctica del control judicial referido en las preguntas anteriores, no implique un riesgo respecto del principio de separación de poderes y sistema de pesos y contrapesos en una democracia?

3. ¿De qué manera aplica el principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos a juicios políticos realizados por el Poder Legislativo contra Presidentes/as democrática y constitucionalmente electos/as?
4. ¿Exige el principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que existan causales previamente establecidas y claramente delimitadas para activar juicios políticos realizados por el Poder Legislativo contra Presidentes/as democrática y constitucionalmente electos/as?

5. A la luz del principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ¿de qué naturaleza deben ser las causales que fundamenten un juicio político realizado por el Poder Legislativo contra Presidentes/as democrática y constitucionalmente electos/as? ¿Se trata de causales relacionadas con la responsabilidad política, disciplinaria o de otra naturaleza?

6. ¿En qué supuestos podría un juicio político realizado por el Poder Legislativo contra Presidentes/as democrática y constitucionalmente electos/as, ser violatorio de los derechos políticos de la persona enjuiciada a la luz del Artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y Artículo XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre?

(...)

19. Tras transmitirse la consulta a los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos, al Secretario General de la

OEA, al Presidente del Consejo Permanente de la OEA, al Presidente del Comité Jurídico Interamericano, e invitarse a diversas organizaciones internacionales, de la sociedad civil e instituciones académicas de la región a que emitieran sus pareceres, el 29 de mayo de 2018 la Corte Interamericana de Derechos Humanos hizo pública su resolución, por virtud de la cual decidió no continuar con el trámite de la solicitud de opinión consultiva. Al interrumpir el procedimiento, la Corte Interamericana advirtió sobre la inexistencia de un único modelo o diseño institucional de juicio político en el Continente y que "Estos diseños en muchas ocasiones son productos históricos, que responden a las necesidades y a la experiencia constitucional de cada sociedad y ameritan un análisis detallado y contextualizado para determinar su compatibilidad con la Convención Americana, lo que solo podría realizarse en el marco de un caso contencioso" (párrafo 17). Ya antes, en el caso "Tribunal Constitucional vs Perú", la misma Corte Interamericana tuvo la oportunidad de resaltar la importancia del juicio político en el marco de un Estado Democrático de Derecho, sin que de ello concluyera que las sanciones políticas que de su desarrollo se derivaran fueran incompatibles con el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos:

> "En un Estado de Derecho, el juicio político es una forma de control que ejerce el Poder Legislativo con respecto a los funcionarios superiores tanto del Poder Ejecutivo como de otros órganos estatales. No obstante, este control no significa que exista una relación de subordinación entre el órgano controlador -en este caso el Poder Legislativo- y el controlado -en el caso el Tribunal Constitucional-, sino que la finalidad de esta institución es someter a los altos funcionarios a un examen y decisión sobre sus actuaciones por parte de la representación popular".

20. Se ha argumentado que, de acuerdo con el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, la interpretación de la expresión "La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior (derechos políticos), exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal" torna en inconvencional la autorización constitucional que faculta al Congreso de la República para suspender, inhabilitar o destituir a un alto funcionario de la República en el marco de un juicio político. Se

ha afirmado que las restricciones que faculta el 23.2 de la Convención establecer a la ley no comprende una inhabilitación, suspensión o destitución sin que se observe el principio de reserva de jurisdicción penal, es decir, que cualesquiera de aquellas sanciones deban ser decididas por un juez penal, exclusivamente, tras haberse condenado penalmente a cualquiera de los altos funcionarios a los que se refiere el artículo 99 de la Constitución.

21. En mi opinión, hay un doble error de interpretación en esa postura interpretativa. La primera es entender que la expresión "reglamentar" que emplea la reserva de ley que contiene el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos, es sinónimo de "limitar" un derecho fundamental. La consecuencia de equipararla sería, en lo que aquí importa, en entender que la ley solo podrúa limitar los derechos políticos "exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal". Y puesto que el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos regula una serie de derechos políticos (y no solo el derecho a participar en un cargo público por elección), entonces debiera concluirse con que el impedimento de someterse ciertas materias a referendum, como cualquiera a las que se refiere el segundo párrafo del artículo 32 de la Constitución, o la suspensión de los derechos en el marco de un Estado de Sitio que autoriza el artículo 137.2 de la misma Constitución, serían inconvencionales. Si no se puede limitar los derechos políticos más allá de los supuestos que contempla el artículo 23.2 de la Convención entonces podemos someter a referendum no pagar tributos o, en plena confrontación bélica con un Estado extranjero, estar realizando procesos electorales.

22. Por suerte, no es necesario llegar al absurdo. Creo que es suficiente recordar que, en la teoría de los derechos fundamentales con las expresiones "reglamentar" y "limitar" derechos se entienden dos cosas bastante diferentes. Reglamentar un derecho no es otra cosa que ordenar el régimen jurídico de un derecho, precisar su contenido y las condiciones de su ejercicio. Limitar un derecho, en cambio, es restringir o reducir el alcance de su programa normativo, previamente delimitado desde la Constitución, la Convención Americana de Derechos Humanos y, en los casos de los derechos de configuración legal, incluso desde la Ley. Por tanto, el alcance del artículo 23.2 de la Convención Americana de

Derechos Humanos no puede entenderse en el sentido de autorizar al legislador estatal solo a regular los supuestos de limitacion de los derechos políticos en base a las materias que allí se especifican, sino como una autorización a ejercer la potestad [además, de ejercicio discrecional, pues su enunciado está formulado en condicional: "La ley puede..."] de conformar legislativamente los derechos políticos.

23. Por otro lado, la autorización a que mediante ley se reglamente los derechos políticos no impide que esa tarea, y aun la labor de limitarlos, no pueda cumplirla la Constitución nacional. En el sistema interamericano, la expresión "leyes" tiene un sentido y alcances bastante precisos. En la Opinión Consultiva OC-6/86, de 9 de mayo de 1986, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo:

> "... la palabra leyes en el artículo 30 de la Convención significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes".

24. Por tanto, la remisión a la ley del artículo 23. 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos no comprende a las estipulaciones *ad hoc* con que las constituciones de los Estados partes puedan ordenar el régimen jurídico de los derechos políticos o, todo lo más, establecer las limitaciones a su ejercicio. Por ello, considero que no es contrario a la Convención Americana de Derechos Humanos que, al amparo de una competencia prevista en la Constitución nacional, el Congreso de la República haya inhabilitado para el ejercicio de cargos públicos al recurrente.

Por estas razones, considero que la inhabilitación del recurrente **no es inconstitucional ni inconvencional.** Y así debe declararse.

S.

OCHOA CARDICH