



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 328/2024

EXP. N.º 00708-2023-PA/TC
LIMA
ÁNGELA PATRICIA
ESCOBAR YÁÑEZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 3 días del mes de diciembre de 2024, en sesión de Pleno Jurisdiccional, los magistrados Pacheco Zerga (presidenta), con fundamento de voto que se agrega, Domínguez Haro (vicepresidente), con fundamento de voto que se agrega, Morales Saravia, Gutiérrez Ticse, Monteagudo Valdez, Ochoa Cardich y Hernández Chávez han emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Ángela Patricia Escobar Yáñez y don Martín Alberto Vizcarra Cornejo contra la Resolución 25, de fecha 9 de agosto de 2022¹, expedida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 27 de julio de 2021², doña Ángela Patricia Escobar Yáñez interpone demanda de amparo contra el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Solicita la nulidad del Auto número 1 del Expediente ADX-2021-076061, de fecha 8 de junio de 2021, con el que se declaró no incorporar en la lista de congresistas al señor Martín Alberto Vizcarra Cornejo. Asimismo, solicita que se considere al señor Martín Alberto Vizcarra Cornejo como congresista para el periodo 2021-2026. Denuncia la vulneración del derecho a elegir.

Refiere que mediante Decreto Supremo 122-2020-PCM, de fecha 8 de julio de 2020, se convocó a elecciones generales 2021 para elección de presidente, vicepresidentes, congresistas y representantes ante el Parlamento Andino, y que en dicho proceso se presentó como candidato a congresista don Martín Alberto Vizcarra Cornejo, por la circunscripción

¹ Foja 454.

² Foja 10.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00708-2023-PA/TC
LIMA
ÁNGELA PATRICIA
ESCOBAR YÁÑEZ

de Lima. Afirma que la participación del referido candidato fue aceptada por el JNE mediante Resolución 531-2021-JEE-LIC2/JNE, sin objetar su participación, es decir, que cumplía todos los requisitos exigidos por la Constitución y las leyes. Acota que el 11 de abril de 2021 se efectuaron las elecciones y que el candidato Vizcarra Cornejo alcanzó una cantidad de 208 367.00 sufragios, con lo que obtuvo la más alta votación, según el procesamiento de datos de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Sostiene que, pese a haber ganado las elecciones, el JNE, mediante el Auto 1, recaído en el Expediente ADX-2021-076061, de fecha 8 de junio de 2021, resolvió que no correspondía incluir en el acta de proclamación de congresistas electos a don Martín Alberto Vizcarra Cornejo, porque contaba con una inhabilitación política para el ejercicio de la función pública por un periodo de 10 años; y que la inhabilitación había sido dispuesta por Resolución Legislativa 020-2020-2021-CR, de fecha 17 de abril de 2021. Afirma que, si bien existe inhabilitación política desde el 17 de abril de 2021, también es verdad que esta no tiene efectos retroactivos y que sólo se debe aplicar a las elecciones futuras, pues la elección pasada concluyó el 11 de abril de 2021, por lo que, al no haberse declarado congresista al candidato mencionado, se vulnera su derecho de elegir a las autoridades y el derecho de que se le asegure que las votaciones sean la expresión auténtica de la voluntad electoral.

Con Resolución 1, de fecha 2 de agosto de 2021³, el Sexto Juzgado Constitucional de Lima admite a trámite la demanda.

Con fecha 19 de agosto de 2021, don Martín Alberto Vizcarra Cornejo solicita su intervención como litisconsorte⁴, argumentando que los efectos de la sentencia afectarán directamente sus intereses. Por Resolución 3, de fecha 31 de agosto de 2021⁵, el juzgado acepta su incorporación como litisconsorte de la demandante.

El procurador público del JNE, con fecha 6 de setiembre de 2021⁶, se apersona al proceso y contesta la demanda. Deduce la excepción de falta de legitimidad para obrar de la demandante, con el argumento de que la recurrente no forma parte de la relación jurídico-sustancial, es decir, que no interviene como administrada en el Auto 1, recaído en el Expediente ADX-2021-076061, que excluyó a don Martín Alberto

³ Foja 33.

⁴ Foja 45.

⁵ Foja 51.

⁶ Foja 68.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00708-2023-PA/TC
LIMA
ÁNGELA PATRICIA
ESCOBAR YÁÑEZ

Vizcarra Cornejo de la proclamación de los resultados de las elecciones. Además, afirma que no tiene la representación procesal de los 208 367.00 presuntos afectados, ni del mencionado señor Vizcarra Cornejo, más aún si el derecho a elegir no forma parte de los derechos difusos que establece el código. Arguye que don Martín Alberto Vizcarra Cornejo fue inhabilitado para el ejercicio de la función pública, lo que impide su ejercicio en el cargo de congresista, aunque haya participado de las elecciones; que fue sancionado por el Congreso por aplicarse la vacuna sin ser voluntario del ensayo clínico, sin esperar el día y la hora programada, a diferencia de los demás ciudadanos; y que contra la Resolución Legislativa 020-2020-2021-C no se ha interpuesto ningún medio de impugnación, de modo que, al emitir el Auto 1, recaído en el Expediente ADX-2021-076061, el JNE aplicó una sanción que se encontraba vigente, razón por la cual no se ha vulnerado ningún derecho fundamental.

Con fecha 7 de setiembre de 2021⁷, don Martín Alberto Vizcarra Cornejo, en calidad de litisconsorte de la demandante, solicita que se declare fundada la demanda y se ordene anular el Auto 1, recaído en el Expediente ADX-2021-076061. Aduce que toma como suyos los argumentos esgrimidos en el informe final de la misión de expertos electorales de la Unión Europea, donde se afirma que la decisión del JNE viola el derecho de participación ciudadana, ya que lo priva a la ciudadanía de que el candidato de su elección se instale en el Parlamento.

Con Resolución 11, de fecha 23 de setiembre de 2021⁸, el *a quo* declara infundada la excepción respecto del derecho propio de la demandante y fundada respecto de los 208 366.00 votantes.

A través de la Resolución 15, de fecha 7 de octubre de 2021⁹, el juzgado declara infundada la demanda de amparo, por considerar que la Constitución en su artículo 100 establece que no se puede ejercer el cargo de congresista si existe una inhabilitación política, como es el caso del señor Martín Alberto Vizcarra Cornejo, quien ha sido inhabilitado con Resolución Legislativa 020-2020-2021-CR. El juzgado precisa que, de acuerdo con los artículos 325 y 326 de la Ley Orgánica de Elecciones, el proceso electoral concluye con la entrega de credenciales. Sostiene, por otro lado, que la demandante no se ha visto limitada en ejercer su

⁷ Foja 96.

⁸ Foja 251.

⁹ Foja 273.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00708-2023-PA/TC
LIMA
ÁNGELA PATRICIA
ESCOBAR YÁÑEZ

derecho de sufragio, pues lo ejerció libremente, razón por la cual no se ha acreditado vulneración alguna de su derecho de elegir.

A su turno, la Sala superior revisora, mediante Resolución 25, de fecha 9 de agosto de 2022¹⁰, confirma la apelada, por considerar que el derecho a la participación política no ha sido vulnerado, pues la recurrente intervino en el proceso de decisión política a través del sufragio. Asimismo, arguye que su derecho de elegir no se ha visto vulnerado, porque emitió su voto de manera personal, libre, sin discriminación y secreta. Respecto del señor Martín Alberto Vizcarra Cornejo, la Sala argumenta que el JNE actuó conforme a lo decidido por el Congreso, en el sentido de que la Resolución Legislativa 020-2020-2021-CR dispuso su inhabilitación para ejercer cargo público y que esta resolución se emitió antes de la expedición y entrega de las credenciales, acto con el cual concluía el proceso. Dicha expedición se produjo el 9 de junio de 2021.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. En el caso de autos, la recurrente solicita reponer las cosas al estado anterior a la expedición del Auto número 1 del Expediente ADX-2021-076061, con el que se declaró no incorporar en la lista de congresistas a don Martín Alberto Vizcarra Cornejo. En consecuencia, solicita que se considere al señor Martín Alberto Vizcarra Cornejo como congresista para el periodo 2021-2026. Denuncia la vulneración del derecho a elegir.

Análisis de caso concreto

2. Este Tribunal, en reiterada jurisprudencia, ha dejado dicho que el derecho al sufragio se puede manifestar de distintas maneras¹¹:

63. El derecho fundamental de sufragio activo se manifiesta a través del voto (tercer y cuarto párrafos del artículo 31° de la Constitución), y su titularidad se encuentra reservada a los ciudadanos, es decir, a los mayores de 18 años, y siempre que dicha ciudadanía se encuentre inscrita en el registro electoral correspondiente (artículo 30° de la Constitución). Es así que la suspensión de la ciudadanía por cualquiera de las causales previstas en el artículo 33° de la Norma Fundamental,

¹⁰ Foja 454.

¹¹ Sentencia emitida en el Expediente 00030-2005-PI/TC.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00708-2023-PA/TC
LIMA
ÁNGELA PATRICIA
ESCOBAR YÁÑEZ

da lugar a la suspensión del ejercicio del derecho de voto.

64. De conformidad con el artículo 31º de la Constitución, el derecho de voto goza de las siguientes garantías inherentes a la delimitación de su contenido protegido:

- a) Es personal: Debe ser ejercido directamente y, en ningún caso, a través de interpósita persona.
 - b) Es igual: Esta característica deriva del mandato previsto en el artículo 2º, inciso 2, de la Constitución, conforme al cual ninguna persona puede ser discriminada por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole.
 - c) Es libre: Esta característica del derecho de voto merece un análisis conjunto con su obligatoriedad hasta los setenta años. La libertad inherente al derecho de voto debe ser comprendida en el sentido de que a nadie pueda conminarse a que se manifieste en un determinado sentido, de manera tal que su orientación sea consecuencia de una meditación personalísima, "espontánea" (artículo 176º) y responsable entre las distintas opciones posibles
 - d) Es secreto: Nadie puede ser obligado a revelar, sea con anterioridad o posterioridad al acto de sufragio, el sentido del voto. Este componente del derecho al voto deriva, a su vez, del derecho fundamental de toda persona a mantener reserva sobre sus convicciones políticas (artículo 2º, inciso 18), y constituye una garantía frente a eventuales intromisiones tendentes a impedir que se forje una elección libre y espontánea.
3. De autos se acredita que la recurrente no tuvo ninguna restricción para ejercer su derecho fundamental al sufragio. De hecho, la propia recurrente ha precisado el sentido de su elección, por lo que se aprecia que el día de las elecciones acudió a su centro de votación y emitió su voto sin limitación alguna. En consecuencia, este derecho fundamental no ha sido vulnerado.
4. Ahora bien, es menester recordar que la función pública ha sido concebida, desde el punto de vista material, como el desempeño de funciones en las entidades públicas del Estado, esto es, que se trata de una relación laboral entre una persona y el Estado. Según el artículo 39 de la Constitución, todos los funcionarios y servidores públicos, comenzando por el presidente de la República, se encuentran al servicio de la nación. Este artículo incluye a los representantes del Congreso dentro de una relación laboral con el Estado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00708-2023-PA/TC
LIMA
ÁNGELA PATRICIA
ESCOBAR YÁÑEZ

5. La aún vigente Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público, establece que el acceso a la función pública se puede efectuar por elección popular (presidente, congresistas, etc.), libre designación (trabajador de confianza) o nombramiento (mediante concurso público), pero precisa que el acceso a la función pública y su ejercicio no constituye un derecho absoluto e impenetrable, pues la relación Estado-empleado puede concluir o cesar por las causales previstas en la propia ley, entre ellas, un proceso sancionador que acarrea destitución o inhabilitación (arts. 20 y 22).
6. El artículo 41 de la Constitución ha precisado que la ley establece la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como el plazo de su inhabilitación para la función pública. Por su parte, el artículo 89 del Reglamento del Congreso de la República ha previsto el procedimiento de acusación constitucional contra los altos funcionarios del Estado a que se refiere el artículo 99 de la Constitución, entre los que destacan el presidente de la República, el cual puede ser inhabilitado hasta por un periodo de 10 años, conforme al artículo 100 de la norma suprema, debido a la comisión de una infracción constitucional.
7. En el presente caso, se pretende que el ciudadano Martín Alberto Vizcarra Cornejo pueda ejercer como congresista de la república, en la medida en que obtuvo 208367.00 votos. Sin embargo, el 17 de abril de 2021 se publicó en el diario oficial *El Peruano* la Resolución Legislativa 020-2020-2021-CR, que inhabilitó al señor Martín Alberto Vizcarra Cornejo para el ejercicio de la función pública, por haber cometido infracción a la Constitución Política prevista en sus artículos 2 (inciso 2), 7, 9, 38, 39 y 118. Esta resolución legislativa resulta válida, en tanto su contenido no ha sido declarado nulo por autoridad jurisdiccional ni por el propio Congreso de la República.
8. Asimismo, conviene precisar que no es objeto de la presente demanda el cuestionamiento de la Resolución Legislativa 020-2020-2021-CR, sino del Auto 1 del Expediente ADX-2021-076061, emitido por el JNE. El cuestionado auto no hace más que aplicar lo resuelto por el Congreso de la República, órgano competente para decidir sobre la inhabilitación política para el ejercicio de la función pública. Sobre



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00708-2023-PA/TC
LIMA
ÁNGELA PATRICIA
ESCOBAR YÁÑEZ

este último punto, reciente jurisprudencia de este Tribunal¹² ha precisado que sólo determinados actos del Legislativo son justiciables, como a) el antejuicio, por su carácter político-jurisdiccional y b) el juicio público, aunque en este caso únicamente el control puede ser por la forma, ya que la decisión sustantiva es, en puridad, una decisión política. En los demás casos, como ocurre con las comisiones investigadoras, no resulta admisible su cuestionamiento judicial, salvo cuando se interviene de manera directa en los derechos fundamentales del investigado o citado. En consecuencia, no se advierte vulneración alguna a los derechos fundamentales invocados.

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.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

PONENTE MORALES SARAVIA

¹² Sentencia emitida en el Expediente 000003-2022-PC/TC, fundamento 40.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00708-2023-PA/TC
LIMA
ÁNGELA PATRICIA
ESCOBAR YÁÑEZ

FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA PACHECO ZERGA

Con el mayor respeto por la posición de mis colegas magistrados, emito el presente fundamento de voto, pues, además de lo indicado en la ponencia, considero necesario agregar lo siguiente:

1. La Resolución 11, de 23 de setiembre de 2021¹³, emitida por el Sexto Juzgado Constitucional de Lima, fue apelada por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE)¹⁴, respecto al extremo que declaró infundada la excepción deducida. Por su parte, la demandante también impugnó dicho auto, aunque respecto al extremo que declaró fundada la excepción formulada¹⁵.
2. A través de la Resolución 25, de 9 de agosto de 2022¹⁶, emitida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, sentencia de segunda instancia, también se confirmó la Resolución 11, en el extremo apelado por el JNE, aunque la Sala no se pronunció sobre el extremo apelado por la demandante. Pese a ello, la demandante solo impugnó, vía recurso de agravio constitucional¹⁷, el extremo que declaró infundada la demanda, es decir consintió la confirmatoria del extremo del auto que había impugnado¹⁸.
3. Sin perjuicio de lo anterior, se debe indicar que la abogada del JNE indicó en la audiencia realizada en este Tribunal, que la demandante tiene domicilio en Arequipa y el ciudadano Vizcarra Cornejo postuló por Lima. Por ello, adicionalmente a lo indicado en la ponencia, tampoco habría vulneración al derecho de la actora, pues habida cuenta que, para efectos, de las elecciones para el Congreso de la República operó en los comicios de 2021, como es de público conocimiento, la fórmula del distrito electoral múltiple, cada ciudadano votó en la circunscripción territorial en la que domicilia

¹³ Folio 251.

¹⁴ Folio 259.

¹⁵ Folio 263.

¹⁶ Folio 454.

¹⁷ Folio 482.

¹⁸ Mediante el cual se declaró fundada la excepción de falta de legitimidad para obrar de la actora respecto a un grupo de ciudadanos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00708-2023-PA/TC
LIMA
ÁNGELA PATRICIA
ESCOBAR YÁÑEZ

-según su documento nacional de identidad- por los candidatos que postularon como representantes de dicha región o distrito electoral.

S.

PACHECO ZERGA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00708-2023-PA/TC
LIMA
ÁNGELA PATRICIA
ESCOBAR YÁÑEZ

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
DOMÍNGUEZ HARO**

Con el debido respeto por la opinión de mis distinguidos colegas, emito el presente voto ya que no suscribo el fundamento 8 de la ponencia, puesto que, a mi juicio, es innecesario para dilucidar la presente *litis*.

S.

DOMÍNGUEZ HARO