

**EXP. N.º 3593-2006-AA/TC**  
**LIMA**  
**LUZ SALGADO**  
**RUBIANES DE PAREDES**  
**Y CARMEN LOZADA**  
**DE GAMBOA**

## **SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

En Lima, a los 4 días del mes de diciembre de 2006, el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con asistencia de los magistrados García Toma, Gonzales Ojeda, Bardelli Lartirigoyen, Vergara Gotelli, Landa Arroyo y Mesía Ramírez, pronuncia la siguiente sentencia, con el fundamento de voto del magistrado Vergara Gotelli y el voto singular del magistrado Bardelli Lartirigoyen

### **I. ASUNTO**

El recurso extraordinario interpuesto por doña Luz Salgado Rubianes de Paredes y Carmen Lozada de Gamboa contra la resolución de la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 1109, su fecha 1 de febrero del 2005, que declaró infundada la demanda.

### **II. ANTECEDENTES**

#### **1. Demanda**

Las recurrentes, con fecha 21 de octubre de 2001, interponen demanda de amparo contra el Congreso de la República y contra el Jurado Nacional de Elecciones, a fin de que se anulen y se dejen sin efecto: 1) la Resolución Legislativa del Congreso N.º 003-2001-CR del 16 de agosto de 2001, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2001, por la cual se les inhabilitó en el ejercicio de la función pública por cinco años, 2) la Resolución N.º 051-2001-P/CR, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 18 de agosto de 2001, por la cual se declaró la vacancia del cargo de Congresista de la República y 3) la Resolución N.º 601-2001-JNE del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), publicada en el Diario Oficial El Peruano el 21 de agosto de 2001, por la cual se proclamó Congresistas de la República a las accesitarias de la Alianza Cambio 90-Nueva Mayoría. En consecuencia, solicitan que se les restituya de inmediato en la condición de Congresistas de la República, así como se disponga el pago de todas las remuneraciones e ingresos dejados de percibir hasta la fecha de su restitución.

Manifiestan que en mérito al informe final sobre las acusaciones constitucionales N.º 108, 109 y 110, de junio de 2001, elaborado por la Sub Comisión Investigadora de las acusaciones constitucionales N.º 108, 109, 110 y 116, el pleno del Congreso de la República, con fecha 16 de agosto de 2001, debatió y aprobó el informe en mayoría que concluía que las recurrentes incurrieron en la infracción de los artículos 43.º, 150.º, 158.º y 177.º de la Constitución, imponiéndoles la sanción de inhabilitación para el ejercicio de la función pública por cinco años.

Consideran que durante la tramitación de las acusaciones constitucionales se han verificado una serie de irregularidades y se han vulnerado los siguientes derechos constitucionales: principio de legalidad, debido proceso, imparcialidad de los juzgadores, derecho de defensa, derecho de elegir y ser elegido, no sujeción a mandato imperativo e igualdad ante la ley.

#### **2. Contestación de la demanda**

El JNE contesta la demanda, deduce las excepciones de incompetencia, oscuridad y ambigüedad en el modo de proponer la demanda y solicita que sea declarada improcedente toda vez que las resoluciones del JNE no son revisables. Asimismo, añade que el JNE, en vista de la inhabilitación y de la vacancia declaradas por el Congreso de la República en contra de las recurrentes, en cumplimiento del artículo 25.º del Reglamento del Congreso procedió a otorgar las credenciales respectivas a las accesitarias en cumplimiento de la ley.

El Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales del Congreso de la República contesta la demanda, deduce la excepción de incompetencia y solicita que la demanda sea declarada improcedente o infundada, principalmente, porque el Poder Legislativo no ha vulnerado ninguno de los derechos constitucionales alegados por las recurrentes y porque las resoluciones emitidas por el Congreso de la República se han expedido conforme a los artículos 99.º y 100.º de la Constitución y a las normas del Reglamento del Congreso de la República.

### 3. Resolución de primer grado

El Sexagésimo Quinto Juzgado Especializado en lo Civil de Lima, con fecha 30 de julio de 2003, declaró infundadas las excepciones propuestas e infundada la demanda, considerando que la decisión adoptada por el Congreso de la República se efectuó conforme al procedimiento de juicio político establecido por la Constitución y que este no había vulnerado ninguno de los derechos fundamentales alegados por las recurrentes.

### 4. Resolución de segundo grado

La recurrida confirmó la apelada, por los mismos fundamentos.

## III. FUNDAMENTOS

### *Precisión del petitorio de la demanda*

1. En el presente proceso de amparo, las recurrentes cuestionan diversos aspectos del denominado juicio político, previsto en los artículos 99.º y 100.º de la Constitución. En efecto, por un lado plantean argumentos que inciden sobre la viabilidad de la aplicación del juicio político, y, de otro lado, sostienen que la aplicación del procedimiento de juicio político a las recurrentes, por parte del Congreso de la República, ha vulnerado varios derechos fundamentales.

### *Análisis del caso concreto*

2. En relación al primer aspecto, para este colegiado es claro que nuestra Constitución reconoce el juicio político llevado a cabo por el Congreso de la República, así como la facultad de sanción política de este Poder del Estado. Así hemos sostenido:

“... el Tribunal Constitucional considera que la función congresal sancionadora, prevista en el primer párrafo del artículo 100º de la Constitución, no sólo puede ser ejercida en aquellos casos en los que exista una sentencia condenatoria emanada del Poder Judicial, por los delitos funcionales en que incurran los funcionarios previstos en su artículo 99º, sino también en los casos en que se configuren responsabilidades eminentemente políticas, aun cuando no exista la comisión de un delito de por medio. Y es que si bien la función punitivo-jurisdiccional es privativa del Poder Judicial (aquella que puede sancionar sobre la base de la “razón jurídica”), la función político-punitiva (aquella que puede sancionar sobre la base de la “razón política”) no lo es. Y no podría serlo, pues justamente el principio de separación de poderes es el que garantiza la ausencia de toda valoración política en las decisiones del Poder Judicial.

19. Lo expuesto permite afirmar que en la Carta Fundamental no solamente se encuentra consagrado el antejuicio, sino también el juicio político, esto es, aquel que permite iniciar un procedimiento a los funcionarios enumerados en su artículo 99º, en razón de las “faltas políticas” cometidas en el ejercicio de sus funciones, con la finalidad de “retirar el poder de quien hace mal uso de él e impedir que [...] pueda ser reinvestido de poder en el futuro.” (Broussard, Paulo. O impeachment. Editora Saraiva. 2da. Ed, 1992. p. 77). Al respecto, Bidart Campos refiere que “se lo denomina juicio “político” [...] porque no es un juicio penal; en él no se persigue castigar sino separar del cargo; no juzgar un hecho como delictuoso, sino una situación de gobierno como inconveniente para el Estado”. (Manual de Derecho constitucional argentino. Ediar., 1986. p. 612).

20. Esa es la manera como se debe interpretar la previsión constitucional según la cual está permitido acusar a los referidos funcionarios públicos por “infracción de la Constitución”. Y es que toda falta política en que incurran los funcionarios que componen la estructura orgánica prevista en la Carta Política, compromete peligrosamente el adecuado desenvolvimiento del aparato estatal. En estos casos, la razón del despojo del cargo no tiene origen en la comisión de un delito, sino en la comisión de faltas que aminoran, en grado sumo, la confianza depositada en el funcionario, la que debe ir indefectiblemente ligada al cargo que ostenta.

21. De esta manera, en el juicio político el funcionario es acusado, procesado y, de ser el caso, sancionado por el propio Congreso, por faltas únicas y estrictamente políticas.” (Exp. N.º 0006-2003-AI, fundamentos 18,19,20 y 21).

3. En el presente caso las recurrentes, conjuntamente con trece ex congresistas<sup>[1]</sup>, en su condición de Presidentes de las Comisiones del Congreso de la República, y dos ex ministros<sup>[2]</sup>, (Primer Ministro y Ministro de Justicia en ese entonces), fueron sometidos a juicio político por haber planeado y concertado (el 3 de abril de 1998, con Vladimiro Montesinos Torres, en las instalaciones del Servicio Nacional de Inteligencia), acciones destinadas al control, copamiento y manipulación de órganos constitucionales autónomos, como el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura y el Jurado Nacional de Elecciones; con la finalidad de que tales órganos constitucionales designaran representantes ante el JNE afines al gobierno, para permitir el

control con vistas a las elecciones generales del año 2000 [\[3\]](#).

4. Sobre la base de los hechos descritos, el Congreso de la República, con fecha 16 de agosto de 2001, sancionó a las recurrentes, así como a los mencionados funcionarios públicos, con la inhabilitación para el ejercicio de la función pública por cinco años, por infracción de los artículos 43.º, 150.º, 158.º y 177.º de la Constitución. Al respecto, hemos sostenido:
 

“Una de las funciones esenciales de los Parlamentos contemporáneos es la función de control político. Para ello, el Congreso de la República cuenta con diversos mecanismos que le permiten realizar dicho control. Precisamente, uno de esos instrumentos es el juicio político, el cual está previsto en el artículo 100º de la Constitución Política de 1993.” (Exp. N.º 3760-2004-AI, fundamento 12).
5. Por tanto, en este primer aspecto nuestra Constitución prevé el Juicio Político, como mecanismo de control político y faculta al Congreso de la República para sancionar políticamente.
6. En relación al segundo aspecto procederemos a evaluar cada una de las alegaciones de las demandantes que se refieren a supuestas vulneraciones a los derechos fundamentales.
7. Las recurrentes sostienen que la sanción impuesta vulnera el principio de legalidad consagrado en el artículo 2.º inciso 24.º literal d) de la Constitución. Aducen que la infracción constitucional mencionada en el artículo 99.º de la Constitución no se encuentra tipificada y por lo tanto, las infracciones no están tasadas. También sostienen que el artículo 100.º de la Constitución establece distintas sanciones (inhabilitación, suspensión y destitución) pero no precisa a cuál o cuáles circunstancias resulta aplicable a cada una de ellas.
8. Al respecto, como ya se señaló, nuestra Constitución reconoce la existencia de un juicio político destinado a sancionar las infracciones a la Constitución. Es decir, todas aquellas violaciones a los bienes jurídicos constitucionales establecidos en la Constitución, que no sean materia de protección y sanción –en caso de su incumplimiento– por norma legal alguna. Con esto, se busca proteger la Constitución evitando la impunidad de quienes la violen por medios no previstos ni sancionados en la ley. Ello es así en la medida que el carácter normativo de la Constitución determina que las infracciones a su texto sean proscritas en todos los ámbitos, y en especial en el público. Para ello, la propia Constitución ha diseñado un mecanismo de sanción política para los más altos funcionarios de la República por infracción de la Constitución.

Por consiguiente, es posible advertir en nuestra Carta Fundamental diversos supuestos prohibidos por el constituyente y que son pasibles de generar –en caso de ser violados por los funcionarios señalados en el artículo 99º de la Constitución– un juicio político por infracción constitucional. En esa línea, con ánimo ilustrativo, podemos considerar como conductas generadoras de infracción constitucional las siguientes:

*En el ámbito de los deberes hacia el Estado y la Nación (Título II, Capítulo I de la Constitución)*

- La rebelión o sedición cometida por determinada autoridad al arrogarse el poder del Estado que emana del pueblo (artículo 45º de la Constitución).
- La obediencia a un gobierno usurpador y la obediencia a quienes asumen funciones públicas en violación de la Constitución y las leyes (Artículo 46º de la Constitución).

*En el ámbito del régimen tributario y presupuestal (Título III, capítulo IV de la Constitución)*

- La expedición de un decreto de Urgencia que contenga materia tributaria (artículo 74º de la Constitución).
- La aprobación de operaciones de endeudamiento interno o externo del Estado, fuera del marco de la ley (artículo 75º de la Constitución).
- La aprobación de la Ley Anual de Presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública (artículo 78º de la Constitución).
- La aprobación de tributos referidos a beneficios o exoneraciones sin haberse recibido el informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas (artículo 79º de la Constitución).
- La negativa de remisión de la Cuenta General de la República dentro del plazo señalado en el artículo 81º de la constitución (conducta que también se encuentra tipificada como delito en el artículo 377º del Código Penal).

*En el ámbito de la estructura del Estado: Poder Legislativo (Título IV, Capítulo I de la Constitución)*

- El desempeño de un parlamentario como miembro de una comisión parlamentaria de carácter internacional, sin la previa autorización del Congreso (artículo 92° de la Constitución).
- La disposición del ingreso de las fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en el recinto del Congreso, sin la autorización del presidente del Congreso (artículo 98° de la Constitución).

*En el ámbito de la estructura del Estructura del Estado: Consejo de Ministros (Título IV, Capítulo V de la Constitución)*

- La Gestión, por parte de un ministro, de intereses propios o de terceros, así como el ejercicio de actividad lucrativa, o de intervención en la dirección o gestión de empresas o asociaciones privadas (artículo 126° de la Constitución).
- El desempeño del encargo de un despacho ministerial, fuera del plazo señalado (artículo 127° de la Constitución).
- La no concurrencia, por parte de todos o alguno de los ministros, cuando el Congreso los llama para interpelarlos (artículo 131° de la constitución).

*En el ámbito de un régimen de excepción (Título IV, Capítulo VII de la Constitución)*

- La renuencia de dimisión en el cargo de ministro, a pesar de haberse aprobado el voto de censura o no haberse obtenido el voto de confianza (artículo 132° de la Constitución).
- El decretamiento del estado de emergencia o del estado de sitio por un plazo indeterminado, o fuera del plazo establecido en la Constitución (artículo 137° de la Constitución).

9. En el juicio político, llevado a cabo por el Congreso de la República, la propia Constitución es el parámetro normativo para evaluar si alguno de los altos funcionarios, a que se refiere el artículo 99.º de la Constitución, ha cometido o no una infracción contra ella. En efecto, la tarea del Congreso de la República consiste en determinar, con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, si los hechos denunciados en un juicio político constituyen o no una infracción de la Constitución. Tal atribución no solo le ha sido conferida al Congreso de la República, por los artículos 99.º y 100.º de la Constitución, sino también por el artículo 102.º inciso 2.º de la misma norma suprema que le impone el deber de velar por el respeto de la Constitución y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores. Para el caso particular del juicio político tal responsabilidad no es otra que la política. Por tanto, así como en el caso de un delito el juez penal debe hacer una tarea de subsunción de los hechos en el tipo penal establecido en la ley, en el caso del juicio político el Congreso de la República tiene la tarea de encuadrar los hechos y establecer su relación directa con la norma constitucional pertinente, a fin de configurar la infracción constitucional, según el caso.

10. En el mismo sentido, cabe señalar que la propia Constitución es la que prevé expresamente las sanciones que puede imponer el Congreso de la República por infracción de la Constitución, pudiendo suspender, inhabilitar y destituir a los funcionarios comprendidos en el artículo 99º de la Constitución. Pero la propia Norma Fundamental ha previsto ciertos parámetros para la imposición de las sanciones. En efecto, por ejemplo, la inhabilitación solo tendrá una duración máxima de diez años. Es claro que bajo los criterios de razonabilidad y proporcionalidad y atendiendo a la gravedad, circunstancias y otros factores, el Congreso de la República determinará la sanción a imponer y de ser el caso la duración de la suspensión o inhabilitación. Por tanto, el Tribunal Constitucional no encuentra violación al principio de legalidad.

11. Las demandantes también sostienen que el Congreso de la República era incompetente para aplicar la sanción de inhabilitación, ya que esta sanción requiere de una condena penal. Asimismo, sostienen que la sanción era desproporcionada. Al respecto, la Constitución establece la inhabilitación como una de las sanciones a imponerse en el juicio político. En efecto, este Colegiado ha sostenido:

“... la inhabilitación política es una sanción política discrecional pero sujeta a criterios de razonabilidad constitucional, que impone el Congreso de la República. Esto lo hace distinta, precisamente por su naturaleza, a la inhabilitación penal (prevista en el artículo 36° del Código Penal) y a la inhabilitación administrativa (según establece el artículo 30 de la Ley de la Carrera Administrativa, el artículo 159° de su Reglamento y la Ley Marco del Empleo Público), las cuales son de carácter estrictamente jurídicos.

18. 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 99º de la Constitución por infracción a 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.” (Exp. N.º 3760-2004-AI, fundamentos 17 y 18).

12. Como hemos sostenido los criterios de razonabilidad y proporcionalidad son elementos fundamentales para imponer la sanción y también para evaluarla. En el presente caso las recurrentes fueron inhabilitadas para el ejercicio de la función pública por cinco años por infracción de los artículos 43.º, 150.º, 158.º y 177.º de la Constitución. Este Colegiado estima que los hechos por los cuales fueron sancionadas las recurrentes tenían directa relación con los deberes que les imponían los artículos 43.º, 150.º, 158.º y 177.º de la Constitución, configurando de este modo las infracciones constitucionales que originaron la sanción impuesta, la cual era razonable y proporcionada en la medida de que se trataba de la afectación a bienes constitucionales indispensables para el buen funcionamiento del sistema democrático.

13. En efecto, los altos funcionarios de la República, que dirigen los Poderes del Estado y los órganos constitucionales son los primeros obligados en preservar la autonomía y ámbitos de competencia de las instituciones básicas del modelo democrático. Por ello, cuando su actuación infringe la Constitución se debe valorar si es que dicha infracción es leve, intermedia o grave. En ese sentido, es evidente que, en el contexto de un Estado constitucional de Derecho, las conductas políticas destinadas a socavar y destruir la separación, control y balance entre los poderes del Estado (artículo 43º de la Constitución), así como la independencia funcional de los órganos jurisdiccionales (artículo 139º inciso 2 de la Constitución), y con ello, el sistema democrático mismo (artículo 45º de la Constitución), constituye una infracción grave a la Constitución. Por este motivo, este Colegiado estima que el Congreso de la República actuó dentro del marco constitucional y en el ejercicio regular de sus facultades que le reconocen los artículo 99º y 100º de la Constitución.

14. Las recurrentes también sostienen que la sanción a la que fueron sometidas ha vulnerado la garantía judicial de motivación escrita de las resoluciones judiciales, toda vez que la resolución legislativa de inhabilitación expedida por el Congreso de la República carecía de motivación. Respecto de este punto es conveniente tener presente que si bien las garantías judiciales son aplicables a todos los órganos del Estado que ejerzan materialmente funciones jurisdiccionales, también es cierto que tales garantías se aplican con las adaptaciones necesarias según el tipo de órganos estatales y procedimientos de que se traten, obviamente sin desnaturalizar la garantía.

15. En ese sentido, el Congreso de la República, cuando ejerce las atribuciones conferidas por los artículos 99.º y 100.º de la Constitución, utiliza la resolución legislativa para expresar determinados actos parlamentarios. Sobre tal fuente normativa hemos señalado:

“Se trata de actos parlamentarios que generalmente regulan casos de manera particular y concreto. Representan la excepción a la característica de generalidad de la ley. Tienen rango de ley porque el inciso 1.º del artículo 102.º de la Constitución y el artículo 4.º del Reglamento del Congreso le confieren implícitamente una jerarquía homóloga a la ley.

En efecto, el artículo 102º, inciso 1 de la Constitución establece que son atribuciones del Congreso de la República dar resoluciones legislativas. Conforme al artículo 72.º del Reglamento del Congreso, mediante el procedimiento legislativo, se aprueban “resoluciones legislativas” y “resoluciones legislativas de aprobación de las normas reglamentarias internas del Congreso”. (Exp. N.º 0047-2004-AI, fundamento 17).

Respecto de las resoluciones legislativas del segundo tipo hemos expresado que:

“... una de sus características es que su numeración corresponde a cada año y que se les denomina resoluciones legislativas del Congreso. Estas, además de aprobar las normas reglamentarias internas, también se usan, debido a la práctica parlamentaria, para aprobar, entre otras cuestiones, los siguientes:

Imposición de la sanción de inhabilitación para el ejercicio de la función pública.” (Exp. N.º 0047-2004-AI, fundamento 17).

16. Precisamente, la Resolución Legislativa del Congreso N.º 003-2001-CR, que inhabilita a las recurrentes, es un acto parlamentario con efectos particulares. Este tipo de fuentes normativas con rango de ley no tienen parte considerativa sino solo resolutive, como los textos legales, porque la fundamentación de la sanción consta en el Informe Final de la Acusación Constitucional que se debate y aprueba en el Pleno del Congreso de la República. Al respecto, este Colegiado ha admitido la figura de la motivación por remisión. En el caso concreto, existiendo la debida fundamentación de la sanción en el Informe Final de la acusación constitucional, el Tribunal Constitucional estima que no se ha afectado el derecho fundamental al debido proceso en su manifestación de la debida motivación.

17. Las recurrentes también sostienen que se habría vulnerado el debido proceso toda vez que no se siguió el procedimiento establecido en el artículo 89.º inciso e) literales 5 al 10 del Reglamento del Congreso de la República, (según el texto vigente en aquella época), debido a que no se llevó a cabo una audiencia única. Consecuentemente no pudieron estar presentes en la declaración de testigos y por ello no pudieron interrogarlos. Tampoco tuvieron el derecho de réplica contra los denunciados. Asimismo, estiman que se vulneró su derecho de defensa. Al respecto, este Colegiado, estima que cuando el Reglamento del Congreso establece que se efectuará una audiencia única, ello no quiere decir que tal audiencia no pueda tener varias sesiones. En efecto, la idea de audiencia única se refiere a la unidad en la tramitación de diversas actuaciones probatorias; así por ejemplo, declaraciones testimoniales, informes periciales, defensa de los denunciados, entre otras.
18. En el presente caso eran dieciséis altos funcionarios los denunciados y se celebraron ocho sesiones<sup>[4]</sup> en las que se recibieron declaraciones testimoniales, informes periciales, y los denunciados pudieron ejercer su derecho de defensa. Este Colegiado estima razonable el procedimiento seguido debido al elevado número de denunciados y si las recurrentes no pudieron asistir a todas las sesiones, ello no es razón suficiente para invalidar el procedimiento, toda vez que las recurrentes ejercieron su derecho de defensa en la sesión del 25 de mayo de 2001, ya que las otras sesiones fueron dedicadas a las declaraciones de testigos, de los denunciados y de los otros denunciados. Por tanto, no hay vulneración del debido proceso.
19. Las recurrentes también alegan que se habría producido una violación al derecho a la imparcialidad de los juzgadores ya que la sanción que se les impuso obedece a motivaciones políticas. Como hemos señalado, las garantías judiciales, entre ellas la imparcialidad de los juzgadores, se adaptarán a las particularidades del juicio político. En el presente caso, es evidente que el órgano que impone la sanción es un órgano político y que sus integrantes, antes que jueces, son parlamentarios. Sin embargo, cuando participan en los procedimientos de acusación constitucional y juicio político deben respetar la garantía judicial de imparcialidad.
20. Ahora bien, es cierto que el juicio político, llevado a cabo por el Congreso de la República, órgano político por excelencia, muchas veces, se fundamenta en razones de oportunidad política; pero es cierto también que ello es limitado por la exigencia constitucional de determinar, con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, los hechos que configuran la infracción constitucional, la calificación de la infracción y la sanción a imponer, lo cual debe estar debidamente fundamentado y motivado. Asimismo, con relación a la sanción a imponer esta deberá estar sujeta a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. De no proceder como se ha señalado corresponderá el control jurisdiccional sobre tales actos (Exp. N.º 3760-2004-AI, fundamentos 23 a 25). En el presente caso, tales condiciones fueron cumplidas de modo que este Colegiado estima que no se ha producido la vulneración a la garantía de la imparcialidad.
21. También alegan las recurrentes que en su caso las infracciones constitucionales imputadas en realidad correspondían al tipo penal de omisión de denuncia. Al respecto, la Resolución Legislativa del Congreso N.º 003-2001-CR del 16 de agosto de 2001, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de agosto de 2001, es clara en señalar que la sanción impuesta fue por la infracción de los artículos 43.º, 150.º, 158.º y 177.º de la Constitución. En efecto, conforme se advierte del análisis del Informe Final de la Sub Comisión Investigadora, se concluye que las recurrentes fueron sancionadas por las infracciones constitucionales imputadas. Con relación al supuesto delito de omisión de denuncia, la Sub Comisión se limitó a poner en conocimiento de la Comisión Permanente tales hechos a fin de que esta última la pusiera en conocimiento de la Fiscalía de la Nación. Por tanto, este Colegiado no encuentra violación al principio de interdicción de la aplicación analógica de la ley penal.
22. Afirman las demandantes que se habría vulnerado su derecho a elegir y ser elegidos. No se debe olvidar que los derechos fundamentales son relativos y no absolutos; de ahí que pueden admitir restricciones razonables y proporcionales a su ejercicio. Además, no constituyen únicamente derecho subjetivos, sino también valores objetivos, lo cual exige precisamente que sean ejercidos respetando otros bienes o principios constitucionales. Por esta razón, el Tribunal considera que, en el presente caso, una sanción de inhabilitación derivada de un juicio político no implica *per se* una violación al derecho de sufragio –de ser elegido como parlamentario–, ya que constituye, considerando la gravedad de la infracción constitucional, una restricción legítima a dicho derecho. Igualmente tampoco estima este colegiado que en el caso de autos la sanción viole el principio de no sujeción al mandato imperativo, porque si bien los Congresistas tienen dicha prerrogativa, ésta no los autoriza ni mucho menos protege de las sanciones derivadas de cometer infracciones a la Constitución. Finalmente,

alegan también que se habría producido una vulneración al derecho a la igualdad porque el Congreso de la República no inhabilitó a otros congresistas que incurrieron en hechos más graves. Al respecto, las recurrentes no han precisado el término de comparación, razón por la cual, este extremo también debe ser desestimado.

23. Por tanto, habiéndose comprobado que el Congreso de la República actuó en el ejercicio legítimo de las facultades que le conceden los artículos 99° y 100° de la Constitución al inhabilitar a las recurrentes, el extremo de la demanda que solicita la nulidad de la Resolución N.º 051-2001-P/CR, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 18 de agosto de 2001, por la cual se declaró la vacancia del cargo de Congresista de la República, así como de la Resolución N.º 601-2001-JNE del Jurado Nacional de Elecciones, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 21 de agosto de 2001, por la cual se proclamó Congresistas de la República a las accesorias de la Alianza Cambio 90-Nueva Mayoría, también debe ser desestimada, por cuanto el Congreso y el JNE se limitaron a cumplir con el procedimiento establecido, luego de producida la inhabilitación. En tal sentido, también debe desestimarse la solicitud de pago de las remuneraciones supuestamente dejadas de percibir.

24. Finalmente, y no obstante las consideraciones expuestas, este Colegiado debe declarar que a la fecha de resolución de la presente causa ha operado la sustracción de la materia ya que, de un lado, la sanción de inhabilitación impuesta, la cual se dio conforme a la Constitución y la ley, ya se cumplió, y porque, de otro lado, desde el 28 de julio de 2006 existe una nueva representación parlamentaria.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

### **HA RESUELTO**

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda por sustracción de materia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GARCÍA TOMA  
GONZALES OJEDA  
LANDA ARROYO  
VERGARA GOTELLI  
MESÍA RAMÍREZ**

EXP. N.º 3593-2006-AA/TC  
LIMA  
LUZ SALGADO  
RUBIANES DE PAREDES  
Y CARMEN LOZADA  
DE GAMBOA

## FUNDAMENTO VOTO DEL MAGISTRADO JUAN FRANCISCO VERGARA GOTELLI

Emito el siguiente fundamento de voto por razones que a continuación expongo:

1. Con fecha 17 de octubre de 2001 las recurrentes interponen demanda de amparo contra el Congreso de la República y el Jurado Nacional de Elecciones a fin de que se declare la nulidad de la Resolución Legislativa del Congreso N° 003-2001-CR, de fecha 16 de agosto de 2001, por la cual se les inhabilitó en el ejercicio de la función pública por cinco años, Resolución N° 051-2001-P/CR, por la cual se declaró la vacancia del cargo del congresista de la República y la Resolución N° 601-2001-JNE por la cual se proclamó Congresistas de la República a las accesitarias de la Alianza Cambio 90 Nueva Mayoría. En consecuencia solicitan se le restituya de inmediato como Congresista de la República, así como se disponga el pago de todas las remuneraciones e ingresos dejados de percibir hasta la fecha de su restitución.
2. Las demandantes sostienen que en mérito al informe final sobre las acusaciones constitucionales N° 108, 109, 110 y 116 de junio de 2001, elaborado por la Sub Comisión Investigadora, se aprobó, previo debate, por el pleno del Congreso de la República con fecha 16 de agosto de 2001, el informe en mayoría que concluía que las recurrentes incurrieron en la infracción de los artículos 43°, 150°, 158° y 177° de la Constitución, imponiéndoseles la sanción de inhabilitación para el ejercicio de la función pública por cinco años. Consideran que durante la tramitación de las acusaciones constitucionales se ha verificado una serie de irregularidades y se ha vulnerado sus derechos constitucionales al debido proceso, imparcialidad de los juzgadores, derecho de defensa, derecho de elegir y ser elegido, principio de legalidad, no sujeción a mandato imperativo e igualdad ante la ley.
3. Las recurrentes solicitan se les restituya en el cargo de congresistas de la República y se disponga el pago de todas las remuneraciones e ingresos dejados de percibir hasta la fecha de su restitución. Estas resoluciones se encuentran sustentadas en acusaciones constitucionales en contra de las demandantes, teniendo como base legal los artículos 99 y 100 de la Constitución los que están referidos a la acusación constitucional y el antejuicio político, otorgando al Congreso la facultad de suspender, inhabilitar en el ejercicio de sus funciones o destituir al funcionario público que haya incurrido en infracción de la Constitución.
4. Este Tribunal en sentencia recaída en el expediente N° 0006-2003-AI/TC, estableció que los artículos 99 y 100 de la Constitución constituyen la expresión de dos instituciones constitucionales, el antejuicio y el juicio político. Dicha sentencia señaló que las infracciones a la Constitución se sancionan a través del juicio político, esbozando en su fundamento 13 el concepto de infracción constitucional: *"es evidente que, en el contexto de un Estado constitucional de Derecho, las conductas políticas destinadas a socavar y destruir la separación, control y balance entre los poderes del Estado (artículo 43° de la Constitución), así como la independencia funcional de los órganos jurisdiccionales (artículo 139° inciso 2 de la Constitución), y con ello, el sistema democrático mismo (artículo 45° de la Constitución), constituye una infracción grave a la Constitución"*.
5. De lo expuesto se deduce que cualquier acción tendente a transgredir el Estado De Derecho y la

independencia de los poderes, será considerada como infracción constitucional, debiéndose abrir el proceso pertinente a fin de establecer el grado de responsabilidad, actuando dentro del marco constitucional, garantizándose en todo momento el debido proceso, ya que el ejercicio de la función sancionadora de naturaleza política no puede actuar al margen de los derechos fundamentales de la persona que ha sido responsable por una infracción constitucional. En el presente caso, siendo el funcionario sometido a juicio político de origen democrático (elección popular), como es el caso de las recurrentes, las garantías deben ser cumplidas a cabalidad, es decir, se debe verificar la razonabilidad y proporcionalidad entre los hechos y la sanción a imponerse, evitando excesos del poder sancionatorio que vulnerarían sus derechos constitucionales.

6. Como ya se ha expresado en la STC N° 0006-2003, el ordenamiento jurídico no ha previsto el número de votos necesarios para aplicar sanciones previstas en el artículo 100° de la Constitución Política del Perú en el caso de juicios políticos, siendo una omisión por parte del legislador, por lo que dicha sentencia establece en su fundamento 23: "Esta omisión, desde luego, puede desencadenar aplicaciones irrazonables de las sanciones previstas en el artículo 100°. En ese sentido, este Colegiado exhorta al Congreso de la República a estipular en su Reglamento la votación necesaria para aprobar una acusación constitucional por infracción de la Constitución (causas políticas), así como aquella necesaria para la aplicación de las referidas sanciones.

Para ello deberá tener en cuenta que los artículos 157° y 161° de la Constitución establecen que para la remoción de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura y del Defensor del Pueblo se requiere el voto conforme de los 2/3 del número legal de miembros del Congreso. Siendo así, a efectos de evitar incongruencias que puedan desprenderse del propio orden constitucional, es necesario que el número de votos para destituir del cargo a los otros funcionarios previstos en el artículo 99° de la Constitución, o, en su caso, para inhabilitarlos hasta por 10 años para el ejercicio de la función pública, por infracción de la Constitución, no sea menor a los 2/3 del Congreso, sin participación de la Comisión Permanente.

7. De lo expuesto se concluye que la sanción no puede ser impuesta a través de mayorías simples sino calificadas donde tenga lugar la participación de los grupos parlamentarios menos representativos, es decir, los 2/3 del parlamento, a fin de impedir un juicio político violatorio de los derechos constitucionales en donde prime los intereses de tipo político, llevando al procedimiento parlamentario a una situación de venganza, en donde para lograr los fines personales y políticos se vulneren los derechos humanos y la democracia. Cabe agregar que en un estado de derecho no está permitido que por la vulneración de derechos se sancione vulnerando otros derechos, de suceder ello estaríamos aun con un sistema primitivo que permitía la ley del taleón. En el presente caso las demandantes fueron inhabilitadas sin que existiese el número de votos requerido para que se considere como mayoría calificada, por lo que no pueden ser despojadas de su derecho fundamental a ser sometidas a un juicio político con respeto de las garantías del debido proceso, aun cuando los actos realizados por éstas hayan contribuido al régimen que hizo escarnio de los derechos humanos.
8. En el presente caso se ha corroborado que las congresistas expulsadas fueron inhabilitadas sin la mayoría calificada a la que hace referencia la citada sentencia, lo que evidencia la violación en agravio de éstas del debido proceso, sin embargo debo decir que se ha obviado cuestiones importantes en relación a hechos posteriores a la vacancia de las recurrentes que tienen que ser explicados.
9. Este Colegiado en jurisprudencia reiterada ha establecido el principio constitucional de la primacía de la realidad. En el caso de autos, si bien las demandantes por resoluciones emitidas por el Congreso fueron inhabilitadas y posteriormente vacadas y reemplazadas por las accesitarias conforme lo dispuso la ley correspondiente, éstas recibieron sueldos y estipendios propios de la función que realizaron, por lo que se constituyeron en reales sucesoras de las congresistas expulsadas. Esto quiere decir que en la realidad las accesitarias reemplazaron a las recurrentes asumiendo el cargo que éstas ostentaban y que incluso se les hizo pago de los sueldos correspondientes a la función realizada; por ello declarar fundada la demanda implicaría reconocer que en la realidad existió duplicidad de puestos y salarios para un mismo cargo, lo que contravendría las leyes establecidas. Cabe agregar que las congresistas sucesoras han cumplido el periodo para el cual habían sido designadas por lo que la agresión a la fecha ha devenido en irreparable, por lo que no tendría sentido la declaración de fondo en una sentencia que ha de ser inejecutable.
10. Respecto a la resolución del Jurado Nacional de Elecciones debo decir que en mi voto singular emitido en la causa N° 2730-2006-AA/TC, de fecha 21 de julio de 2006, manifesté que las resoluciones emitidas por el

Jurado Nacional de Elecciones (JNE) en el ejercicio de la jurisdicción electoral (temática de su competencia) según mandato de la Constitución en sus artículos 142° y 181°, constituya función exclusiva y excluyente que lo convierte en órgano especializado para la solución de los conflictos suscitados en concernencia a la referida temática electoral de su incumbencia, no pudiendo por tanto ser revisables sus resoluciones por este colegiado vía el amparo, por lo que también por esta razón la demanda debe ser declarada improcedente.

Por lo expuesto mi voto es porque se declare **IMPROCEDENTE** la demanda.

**S.**

**JUAN FRANCISCO VERGARA GOTELLI**

**EXP. N.º 3593-2006-AA/TC  
LIMA  
LUZ SALGADO  
RUBIANES DE PAREDES  
Y CARMEN LOZADA**

**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO  
JUAN BAUTISTA BARDELLI LARTIRIGOYEN**

Con el debido respeto por mis honorables colegas, discrepo, tanto de los fundamentos por ellos expuestos como de la parte resolutive de la sentencia recaída en los presentes autos:

1. Conforme al voto singular emitido en el Expediente N° 2758-2004-HC/TC, Luis Guillermo Bedoya de Vivanco, cuyos fundamentos que se adecuan al presente caso transcribo: “1) La justicia penal no puede ser arbitraria, ya que toda persona sabe que no podrá ser condenada si no existe un delito y pena fijados en una ley previa. Es este el principio de legalidad que se remonta al derecho romano de donde proviene el conocido aforismo *nullum crimen, nullum poena, sine lege* y que es recogido en el artículo 2 inciso 24) literal “d” de la Constitución del Estado que a la letra dice : “Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no este previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible, ni sancionado con pena no prevista en la ley”. 2) El principio de legalidad penal sintetiza en si mismo diversos aspectos del estado de derecho en el ámbito del derecho estatal sancionador. En tal sentido se vincula con el *ius imperium*, como presupuesto de la actuación del Estado sobre los bienes jurídicos de los ciudadanos, pero también con el derecho de estos a la seguridad, así como la prohibición de la arbitrariedad y el derecho a la objetividad e imparcialidad por parte de los órganos jurisdiccionales. De lo expuesto se deduce que el principio de legalidad exige la existencia de una ley (*lex scripta*) que sea anterior al hecho sancionado (*lex previa*) y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex certa*). El cumplimiento de estas tres exigencias determina el rechazo de la analogía como fuente creadora de los delitos y las penas y limita, absolutamente, a los jueces la posibilidad que se conviertan en legisladores. La vulneración del principio de legalidad se ha manifestado históricamente en las dictaduras totalitarias. Recordemos que en la Alemania nazi los jueces determinaban los delitos y las penas según el “santo sentimiento del pueblo” y en la Unión Soviética de acuerdo con la “conciencia socialista de la justicia”. Afortunadamente esa época pasó y en la actualidad el principio en mención es considerado “(...)como una característica de los pueblos civilizados (...)” que inspira la legislación de “(...)todos los países cultos(...)”(Mir Puig Santiago, “Derecho Penal” , Editorial Bosch, Barcelona, España, 1998, pagina 76). 3) El Tribunal Constitucional, en su sentencia 0010-2002-AI/TC ha señalado que el principio de legalidad exige no solo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas previamente por la ley, cita que la sentencia en mayoría, realiza en el fundamento 2) segundo párrafo.”
2. En ese sentido, la acusación constitucional presentada por la Fiscal de la Nación atribuye a las referidas congresistas haber cometido los delitos previstos y sancionados en los artículos 317 y 393 del Código Penal, siendo el caso que los hechos denunciados no se ajustan a la tipificación prevista en los artículos antes mencionados, afectándose el principio de legalidad, el mismo que se encuentra recogido en el artículo 2° inciso 24 literal d) de la Constitución Política del Estado, a que he hecho referencia anteriormente. Coincido plenamente, entonces con el informe elaborado por el doctor Javier Alva Orlandini, obrante a fojas 32 a 36 y 117 a 121 en lo que a este punto respecta.
3. Con relación a la acusación constitucional por infracción de los artículos 43° y 93°, signada con el N° 108, presentada por los congresistas Elvira de la Puente Haya y Jorge del Castillo Gálvez y acusación constitucional N° 109 presentada por la congresista Ana Helena Townsend Diez Canseco por la posible infracción a los artículos 43°, 150°, 154° inciso 3, 155°, 158° y 177° de la Constitución Política del Perú, solicitando además la inhabilitación para ejercer función pública por 10 años a las recurrentes, se debe tener presente que las mismas se interpusieron por infracción a la Constitución, sin que exista una ley previa que establezca que debe entenderse por infracción constitucional y cuáles son las sanciones que ellas conllevan, en ese sentido coincido también plenamente con los informes u opiniones de los doctores Valentín Paniagua Corazao y Domingo García Belaunde obrantes de fojas 122 a 127.
4. No esta demás citar el criterio del Tribunal Constitucional expresado en el fundamento 8, segundo párrafo de la STC N° 0006-2003-AI/TC, según el cual: “El Tribunal Constitucional no comparte tal criterio. Los “silencios” constitucionales no pueden ser interpretados como tácitas concesiones al legislador, a efectos de que expida regulaciones desvinculadas de la Norma Fundamental. Allí donde las “normas regla” previstas en la

Constitución omiten precisiones, la ley o, en su caso, el Reglamento parlamentario están obligados a estipularlas, pero siempre en vinculación directa a las “normas principio” contenidas en la propia Norma Fundamental.” Asimismo, se señaló en el fundamento 24 de la sentencia antes citada que el Congreso de la República debía regular un procedimiento de acusación constitucional para los casos de juicio político.

5. De otro lado la Resolución Legislativa del Congreso N° 003-2001-CR, que en copia simple obra a fojas 7, acogió el tema referido a las infracciones a la Constitución para inhabilitar en el ejercicio de la función pública a las recurrentes, siendo el caso precisar que la acusación constitucional presentada por la Fiscal de la Nación signada con el N° 110, referida a la presunta comisión de los delitos previstos y sancionados en los artículos 317 y 393 del Código Penal no fue tomada en cuenta, por lo que no existe acusación por la comisión de algún delito.
6. Que si bien es cierto las pretensiones solicitadas por las actoras en su demanda de fojas 230, han devenido en irreparables, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 1° del Código Procesal Constitucional considero que debe haber pronunciamiento sobre el fondo y declara **FUNDADA** la demanda por afectación al principio constitucional de legalidad.

S.

**BARDELLI LARTIRIGOYEN**

Ricardo Marcenaro Frers, Miguel Velit Nuñez, Víctor Joy Way, Adolfo Amorín Bueno, Carlos Blanco Oropeza, Rafael Urrelo Guerra, Jorge Trelles Montero, Eduardo Pando Pacheco, Oscar Medelius Rodríguez, Jorge Ruiz Dávila, Daniel Espichán Tumay, Edith Mellado Céspedes

[2] Alberto Pandolfi Arbulú y Alfredo Quispe Correa

[3] Informe Final sobre las acusaciones constitucionales N.º 108, 109 y 110. Sub Comisión Investigadora de las acusaciones constitucionales N.º 108, 109, 110 y 116. Congreso de la República del Perú.

[4] Sesión matinal de 21 de mayo de 2001 (testimoniales y preguntas), sesión vespertina de 21 de mayo de 2001 (testimoniales y preguntas), sesión vespertina del 22 de mayo del 2001 (declaración de las denunciantes), sesión matinal del 23 de mayo de 2001 (descargo de los acusados y preguntas a los mismos), sesión matinal del 25 de mayo de 2001 (descargo de los acusados y preguntas a los mismos), sesión matinal del 28 de mayo de 2001, (descargo de los acusados y preguntas a los mismos), sesiones matinales del 29 y 20 de mayo de 2001 (descargo de los acusados y preguntas a los mismos).