Firmado digitalmente por:
PACHECO ZERGA LUZ IMELDA FIR 02860240 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 22/01/2025 16:42:58-0500

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 31/2025

EXP. N.° 01242-2023-PA/TC
AYACUCHO
EDWIN BLADIMIR NAVARRO TORRES

Firmado digitalmente por:
REATEGUI APAZA FLAVIO ADOLFO FIR 09984535 hard
Motivo: Doy fe
Fecha: 03/02/2025 16:27:35-0500

Firmado digitalmente por:
DOMINGUEZ HARO Helder FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 01/02/2025 11:58:13-0500

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Edwin Bladimir Navarro Torres contra la Resolución 10, de fecha 23 de enero de 2023[1], emitida por la Sala Mixta Descentralizada de la Corte Superior de Ayacucho, que declaró infundada la demanda de autos.

Firmado digitalmente por:
MORALES SARAVIA Francisco Humberto FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 23/01/2025 08:43:41-0500

ANTECEDENTES

Con fecha 6 de septiembre de 2022, don Edwin Bladimir Navarro Torres interpone demanda de amparo[2] contra los integrantes del Jurado Especial Electoral de Huamanga (JEEH) y los integrantes del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la participación política y a la tutela procesal efectiva en sus dimensiones de debido proceso y debida motivación. Solicita lo siguiente:

> [a] La nulidad e ineficacia de la Resolución 02868-2022-JNE, de fecha 20 de agosto de 2022[3], que declaró infundado el recurso de apelación presentado por el personero legal de la organización política "Movimiento Regional Gana Ayacucho", y confirmó la Resolución 01071-2022-JEE-HMGA/JNE, de fecha 31 de julio de 2022.

Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICSE Luis Gustavo FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 27/01/2025 12:02:49-0500

[1] Foja 478.
[2] Foja 293.
[3] Foja 83.

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/2025/01242-2023-AA.pdf

Firmado digitalmente por:
HERNANDEZ CHAVEZ PEDRO ALFREDO FIR 09618150 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 21/01/2025 16:59:29-0500

Firmado digitalmente por:
OCHOA CARDICH Cesar Augusto FIR 06626828 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 22/01/2025 15:14:59-0500

Firmado digitalmente por:
MONTEAGUDO VALDEZ Manuel FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 31/01/2025 17:06:57-0500

[b] La nulidad e ineficacia de la Resolución 01071-2022-JEE-HMGA/JNE, de fecha 31 de julio de 2022[4], que declaró fundada la tacha interpuesta contra el recurrente, por lo que quedó excluido de la lista de candidatos para las elecciones municipales y regionales de 2022.

[c] Que se ordene la emisión de una nueva resolución teniendo en cuenta lo desarrollado en la Sentencia 03338-2019-PA/TC, en lo referido al impedimento para postular a cargos de elección popular.

[d] Que se ordene al JEEH que, mientras se emita el nuevo pronunciamiento de la JNE, se disponga su inscripción como candidato a alcalde para la Municipalidad Provincial de La Mar, por la organización política "Movimiento Regional Gana Ayacucho", a efectos de que pueda participar en las elecciones del 2 de octubre de 2022.

[e] Que se ordene el pago de costas y costos del proceso.

Manifiesta que el 22 de julio de 2022, doña Nilda Fiorellina Santiago Curo formuló tacha en su contra, con el argumento de que se encontraba impedido para postular en virtud del literal h), numeral 8.1, del artículo 8 de la Ley de Elecciones Municipales (Ley 29864, por contar con una sentencia condenatoria firme, expedida por el Juzgado de Investigación Preparatoria-Sede Huamanga, en el proceso del Expediente 00017-2012-55-0501-JR-PE-01, que le impuso un año de pena privativa de la libertad (suspendida en su ejecución), inhabilitación por el término de un año y el pago de una reparación civil de 600 soles, por la comisión del delito contra la administración pública, en la modalidad de malversación de fondos, en agravio del Gobierno Regional de Ayacucho, en calidad de autor. Aduce que el impedimento regulado en la Ley de Elecciones Municipales se encuentra circunscrito a los delitos de colusión, peculado y corrupción de funcionarios, lo cual no comprende el delito de malversación de fondos. Asimismo, refiere que en la Resolución 14, de fecha 3 de julio de 2018, se tiene como no efectuado el juzgamiento. Enfatiza que, por esta razón, no consignó en su declaración jurada que

[4] Foja 53.

existiera algún antecedente judicial, más aún si en la mencionada declaración no existe un rubro donde se pueda consignar las sentencias con condenas no pronunciadas.

Mediante Resolución 1, de fecha 7 de setiembre de 2022[5], el Juzgado Civil de San Miguel de la Corte Superior de Ayacucho admite a trámite la demanda.

Por escrito de fecha 26 de septiembre de 2022, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) se apersona y contesta la demanda solicitando que se declare la sustracción de la materia[6]. Afirma que el recurrente omitió consignar la sentencia condenatoria expedida en el Expediente 00017-2012-55-05-01-JE-PE-01 en la Declaración Jurada de Hoja de Vida, a pesar de que es una obligación de todos los candidatos. Precisa que el hecho de considerarse una sentencia no pronunciada, según la Resolución 14, de fecha 3 de julio de 2018 (Expediente 00017-2012-80-0501-JR-PE-01), no lo exime de registrar las sentencias condenatorias, aun cuando esté rehabilitado. Finalmente, resalta que el calendario electoral ha continuado su curso, por lo que cualquier pronunciamiento a favor del recurrente implicaría la modificación del calendario.

A través de la Resolución 3, de fecha 3 de octubre de 2022[7], se declara en rebeldía al JNE, porque contestó la demanda fuera del plazo previsto; sin perjuicio de ello, se lo tiene por apersonado.

Por medio de la Resolución 6, de fecha 4 de noviembre de 2022[8], el juzgado de primera instancia declara fundada la demanda. Considera que el JNE debió aplicar el control difuso e inaplicar el artículo 8, inciso 8.1, inciso h), de la Ley de Elecciones Municipales, al valorar que dicho impedimento viola el derecho a la participación política y el principio de resocialización del condenado, reconocido en el artículo 139, numeral 22, de la Constitución. Subraya que la citada disposición normativa no incluye el delito de malversación de fondos, tipificado en el artículo 389 del Código Penal, por lo que el recurrente no se encontraba impedido de ser candidato para las elecciones municipales de 2022.

---

[5] Foja 359.
[6] Foja 371.
[7] Foja 393.
[8] Foja 437.

La Sala Superior revisora, mediante Resolución 10, de fecha 23 de enero de 2023[9], revoca la apelada y declara infundada la demanda. Sostiene que el Código Penal en el Título XVIII, Sección III, regula el delito de peculado desde el artículo 387 hasta el 392; por lo que el recurrente, al ser condenado por un delito doloso regulado en el artículo 8.1, literal h), de la Ley de Elecciones Municipales, se encontraba impedido de postular a las elecciones municipales de 2022. Arguye que la sentencia recaída en el Expediente 03338-2019-PA/TC no tenía la calidad de precedente vinculante, por lo que no era de obligatorio cumplimiento, más aún cuando la sentencia recaída en el Expediente 00015-2018-PI/TC y 00024-2018-PI/TC (acumulados), que confirmó la constitucionalidad de la prohibición legal de acceder a cargos públicos de elección popular a aquellas personas condenadas por delitos dolosos de colusión, peculado o corrupción de funcionarios, aun cuando ya hubieran sido rehabilitadas, fue publicada con posterioridad a la emisión de las resoluciones cuestionadas.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El recurrente solicita lo siguiente:

> [a] La nulidad e ineficacia de la Resolución 02868-2022-JNE, de fecha 20 de agosto de 2022[10], que declaró infundado el recurso de apelación presentado por el personero legal de la organización política "Movimiento Regional Gana Ayacucho", que confirmó la Resolución 01071-2022-JEE-HMGA/JNE, de fecha 31 de julio de 2022.
>
> [b] La nulidad e ineficacia de la Resolución 01071-2022-JEE-HMGA/JNE, de fecha 31 de julio de 2022[11], por la cual se declaró fundada la tacha interpuesta contra el recurrente, de modo que quedó excluido de la lista de candidatos para las elecciones municipales y regionales de 2022.

[9] Foja 478.
[10] Foja 83.
[11] Foja 53.

[c] Que se ordene la emisión de una nueva resolución teniendo en cuenta lo desarrollado en la Sentencia 03338-2019-PA/TC, en lo referido al impedimento para postular a cargos de elección popular.

[d] Que se ordene al JEEH que, mientras se emita el nuevo pronunciamiento de la JNE, se disponga la inscripción del demandante como candidato a alcalde para la Municipalidad Provincial de La Mar, por la organización política "Movimiento Regional Gana Ayacucho".

[e] Que se ordene el pago de costas y costos del proceso.

El recurrente denuncia la vulneración de sus derechos fundamentales a la participación política y a la tutela procesal efectiva, en sus dimensiones de debido proceso y debida motivación.

Sobre la procedencia de la demanda

2. En principio, es menester precisar que el recurrente ha sido proclamado alcalde de la provincia de La Mar, Ayacucho, conforme se ha consignado en la Resolución 4204-2022-JNE. En ese sentido, el recurrente viene ejerciendo el cargo para el que postuló desde el 1 de enero de 2023, según información oficial[12].

3. Al respecto, es necesario acotar que su participación en las elecciones municipales 2022 se debe a que, en el presente proceso judicial (Expediente 00142-2022-0-0505-JR-CI-01), el Juzgado Civil Mixto de San Miguel emitió una medida cautelar a su favor, y ordenó su inscripción. Por esta razón, el JEEH emitió la Resolución 02041-2022-JEE-HMGA/JNE, de fecha 28 de setiembre de 2022, la cual suspendió provisionalmente los efectos de la Resolución 01071-2022-JEEHMGA/JNE cuestionada en estos autos, por lo que el recurrente pudo participar en el proceso electoral de 2022, producto de lo cual accedió al cargo de alcalde, por haber alcanzado los votos suficientes para ello.

[12] Información disponible en: https://www.gob.pe/institucion/munilamar/funcionarios/81227-edwin-bladimir-navarro-torres

4. Sin perjuicio de lo expuesto, este Tribunal advierte que la discusión se centra en la aplicación del artículo 8, inciso h), de la Ley 26864, modificado por el artículo 3 de la Ley 30717.

5. Si bien dicha disposición fue analizada en las sentencias 00015-2018-PI/TC y 00024-2018-PI/TC (acumulados), y, en dicha oportunidad, no se alcanzó cinco votos conformes para que se declare su inconstitucionalidad, debe tenerse en cuenta que su aplicación, a un caso concreto, puede, eventualmente, generar efectos inconstitucionales. Esta afirmación ya ha sido señalada en la jurisprudencia de este Tribunal, al referirse que "(…) el juez podrá realizar el control judicial de constitucionalidad de una ley en todos aquellos casos en los que, tras el pronunciamiento de este Tribunal declarando en abstracto la validez constitucional de una ley; sin embargo, él mismo advirtió que la *aplicación* de la ley, en un caso dado y bajo circunstancias concretas, podría resultar inconstitucional"[13].

6. En efecto, si bien en apariencia la demanda está planteada bajo los alcances de un amparo contra norma, de los actuados se advierte que existen actos en concreto (resoluciones cuestionadas) que se sustentan en la aplicación del artículo 8, inciso h), de la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, modificado por el artículo 3 de la Ley 30717.

7. En tal contexto, corresponde verificar si dichos actos, en concreto, resultan vulneratorios de los derechos invocados. Importa subrayar que las resoluciones emitidas por el JNE no se encuentran exentas de control constitucional[14]; en el presente caso, la disposición aplicada al recurrente es acusada de inconstitucional.

Análisis de la controversia

8. El Estado constitucional permite que sus ciudadanos puedan participar en los procesos electorales tanto de manera activa (elector) como pasiva (candidato), de conformidad con el artículo 2, inciso 17,

[13] Expediente 01679-2005-PA/TC, fundamento jurídico 9.
[14] Cfr. sentencias emitidas en los expedientes 05854-2005-PA/TC, 02366-2003-AA/TC, 02730- 2006-PA/TC y 05448-2011-PA/TC, entre otras.

de la Constitución. En esa perspectiva, la participación política constituye un derecho de contenido amplio e implica la intervención de la persona, en todo proceso de decisión, en los diversos niveles de organización de la sociedad. De ahí que este no se proyecta de manera restrictiva sobre la participación de la persona en el Estado-aparato, sino que se extiende a su participación en el Estado-sociedad, es decir, en los diversos niveles de organización, público y privado[15].

9. El derecho de participación en la vida política de la nación contempla como una de sus manifestaciones el derecho a postular, ser elegido y ejercer un cargo de representación popular, por lo que se vincula directamente con el artículo 31 de la Constitución. Asimismo, este derecho a ser elegido admite límites constitucionalmente válidos, toda vez que la propia Constitución en su artículo 33 prevé los supuestos de suspensión del ejercicio de la ciudadanía. De igual manera se pueden encontrar otras restricciones, como las contenidas en los artículos 90, 110, 191 y 194 de la Constitución.

10. Conforme se ha precisado *supra*, la discusión del presente caso se centra en la aplicación del artículo 8, literal h, de la Ley de Elecciones Municipales 26864, cuyo texto modificatorio fue introducido por la Ley 30717, publicada en el diario oficial *El Peruano*, el 9 de enero 2018, que dispone lo siguiente:

> No pueden ser candidatos en las elecciones municipales:
> 8.1 Los siguientes ciudadanos:
> h) Las personas que, por su condición de funcionarios y servidores públicos, son condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión, en calidad de autoras, de delitos dolosos de colusión, peculado o corrupción de funcionarios; aun cuando hubieran sido rehabilitadas.

11. En otras palabras, la referida disposición establece una restricción del derecho a ser elegido, aun cuando la persona hubiera sido rehabilitada, es decir, aunque se haya extinguido su responsabilidad penal, por cumplimiento de la condena. En esa línea, corresponde analizar si la restricción de acceso a un cargo público representativo que se aplicó al demandante, quien ya tenía la condición de

[15] Cfr. Sentencia emitida en el Expediente 05741-2006-PA/TC, fundamento 3.

"rehabilitado", fue conforme a la Constitución, o si, por el contrario, constituye un acto vulneratorio de los derechos fundamentales invocados.

12. En el caso bajo análisis, la parte demandada reconoce la existencia de la Resolución 14, de fecha 3 de julio de 2018 (Expediente 00017-2012-80-0501-JR-PE-01), que resuelve tener por no pronunciada la condena impuesta al recurrente y lo rehabilita[16].

13. Sin embargo, de las resoluciones administrativas cuestionadas se observa que, en aplicación del artículo 8, inciso h), de la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, modificado por el artículo 3 de la Ley 30717, la intervención del derecho de don Edwin Bladimir Navarro Torres a ser elegido va más allá de la condena penal, pues continúa aun cuando hubiera sido rehabilitado.

14. En efecto, la Resolución 01071-2022-JEE-HMGA/JNE, de fecha 31 de julio de 2022[17], entre sus considerandos, dispone lo siguiente:

> En ese contexto, se debe precisar en primer lugar que el pronunciamiento del Tribunal Constitucional recaída en la STC Exp. N° 03338-2019-PA/TC, es de aplicación al caso concreto, y no de alcance *erga omnes*. La disposición contenida en el literal h), numeral 8.1 del artículo 8, de la Ley N.º 26864, Ley de Elecciones Municipales, ha sido incorporada por el Artículo 3, de la Ley Nº 30717, publicado el 09 de enero de 2018, y no ha sido declarada inconstitucional, por lo que su aplicación se encuentra vigente y no vulnera derechos constitucionales. Que, como lo ha manifestado el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones en la Resolución 0964-2018-JNE: 'La incorporación del citado impedimento tiene por finalidad preservar la idoneidad de los postulantes que aspiran a asumir un cargo representativo de elección popular, como el de alcalde o regidor; de tal modo que se prohíba la inscripción de aquellos candidatos que hayan infringido las normas básicas del ordenamiento jurídico, por haber perpetrado un ilícito penal de connotación dolosa en agravio de la administración pública; así se busca garantizar que, a través de la elección popular, no se nombren autoridades políticas que en razón de sus antecedentes, sean susceptibles de poner en riesgo el correcto y normal funcionamiento de la Administración Pública, lesionando el sistema democrático dentro del cual fueron elegidos'. Criterio que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones ha mantenido, como se puede apreciar de

[16] Foja 375.
[17] Foja 53.

Resolución N.º 1538-2022-JNE, que señala:

> ‘2.6. Es necesario resaltar que el derecho a ser elegido no es un derecho absoluto, pues deben observarse los parámetros establecidos para su ejercicio, que se encuentran determinados en normas electorales (…).
> 2.7. Justamente, una de esas limitaciones al derecho de participación es el literal h del numeral 8.1. del artículo 8 de la LEM (…), que restringe el derecho a ser elegido, en la medida que una persona haya sido condenada por los delitos que describe e impuesta por autoridad penal competente.
> 2.8. La incorporación del citado impedimento tiene por finalidad preservar la idoneidad de los postulantes que aspiran a asumir un cargo representativo de elección popular como el de alcalde o regidor; de tal modo que se prohíbe la inscripción de aquellos candidatos que hayan infringido las normas básicas del ordenamiento jurídico, por haber perpetrado un ilícito penal de connotación dolosa en agravio de la Administración Pública; así, se busca garantizar que, a través de la elección popular, no se nombren autoridades políticas que, en razón a sus antecedentes, sean susceptibles de poner en riesgo el correcto y normal funcionamiento de la Administración Pública, lesionando el sistema democrático dentro del cual fueron elegidos. (...)

El segundo párrafo del artículo VII del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional, señala también que: (...)"Los Jueces no pueden dejar de aplicar una norma cuya constitucionalidad haya sido confirmada en un proceso de inconstitucionalidad’.

Al respecto, la segunda precisión que se debe hacer es que el delito de Malversación de Fondos se encuentra tipificado en el Título XVIII; Delitos Contra la Administración Pública, Capítulo II: Delitos cometidos por funcionarios públicos, Sección III: Peculado. Artículo 389; por lo que, se encuentra dentro de los alcances del literal h), numeral 8.1 del artículo 8 de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales. De lo que se concluye que el candidato EDWIN BLADIMIR NAVARRO TORRES, se encuentra impedido de ser candidato en elecciones municipales al haber sido condenado a un año de pena privativa de la libertad, en calidad de autor del delito de malversación de fondos (tipificado en la sección de los delitos de peculado), pese a haber sido rehabilitado.

Además, el candidato estaba en la obligación de declarar dicha sentencia en su DJHV, por no ser registrada de manera automática por el sistema informático Declara y no estar comprendida dicha información, dentro de los alcances del segundo párrafo del numeral 39.1, del artículo 39 del Reglamento, conforme se ha explicado en el considerando 15 de la presente resolución[18].

[18] Fojas 62 y 63.

15. En el mismo sentido, la segunda instancia electoral, a través de la Resolución 02868-2022-JNE, de fecha 20 de agosto de 2022[19], decidió lo siguiente:

> 2.6. Por otro lado, cabe mencionar que la sentencia no pronunciada es un régimen excepcional, al cual se accede bajo ciertas condiciones; de tal manera que el otorgamiento de esta persa no significa que nunca haya existido. Dicha figura jurídica de "condena no pronunciada" hace referencia únicamente a la liberación del candidato del cumplimiento de la condena, pero no significa, en modo alguno, que no haya existido juzgamiento ni mucho menos que no se haya emitido la sentencia condenatoria.
> 2.7. En ese sentido, la norma no exime a los candidatos de la obligación de registrar las sentencias declaradas como no pronunciadas ni de aquellas de las que se encuentran rehabilitados.
> 2.8. Así, los delitos de peculado se encuentran regulados mediante seis artículos (del artículo 387 al 392) en la Sección III del Capítulo II del Título XVIII del Código Penal, por lo que la prohibición se extiende a todos los tipos penales que se encuentran agrupados en dicha sección.
> 2.9. En consecuencia, causa certeza a este colegiado que el señor candidato registra sentencia por el delito de malversación de fondos, el cual se encuentra tipificado en el artículo 389 del Código Penal como delito contra la Administración pública, en la Sección III. Peculado (ver SN. 1.2.). Por lo tanto, independientemente de que se encuentre rehabilitado y con sentencia no pronunciada, está inmerso en uno de los impedimentos para ser candidato (ver SN. 1.3.).
> 2.10. En principio, debe señalarse que la finalidad de la prohibición incorporada por la Ley N.° 30717 tiene que ser entendida como un impedimento que no solo abarca al tipo penal en su forma genérica, sino que se extiende a todas sus formas agravadas, modalidades o subtipos.
> (…)
> 2.12. Una de estas limitaciones al derecho de participación es el literal h del numeral 8.1. del artículo 8 de la LEM (ver SN 1.3.), que restringe el derecho a ser elegido, en la medida que una persona haya sido condenada por los delitos que describe y con una sentencia impuesta por la autoridad penal competente.
> 2.13. Por todo lo antes mencionado, sí se configura el impedimento previsto en el literal h del numeral 8.1 del artículo 8 de la LEM a los hechos materia de la presente (…).

16. Al respecto, y como ya se ha argumentado en otra ocasión[20], dicha

[19] Foja 83.
[20] Cfr. sentencia emitida en el Expediente 03338-2019-PA/TC.

disposición normativa impide a un ciudadano ser candidato a las elecciones municipales si es que, en su condición de funcionario y servidor público, hubiese sido condenado a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión, en calidad de autor, de los delitos dolosos de colusión, peculado o corrupción de funcionarios, aun cuando hubiera sido rehabilitado.

17. Tal restricción resulta aún más grave cuando el JNE, en sede jurisdiccional electoral, no tomó en cuenta que dicha norma, de rango legal, no solo contravenía los derechos constitucionales invocados, sino también los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 139, inciso 22, y 33, inciso 3, que establecen que la rehabilitación forma parte de los fines constitucionales del régimen penitenciario, y que la inhabilitación del ejercicio de derechos políticos se produce por sentencia judicial firme.

18. Siendo ello así, se advierte que la aplicación de la norma cuestionada infringe la Constitución, pues vulnera el derecho a la participación en la vida política de la nación (artículo 2, inciso 17), en su manifestación del derecho a ser elegido (artículo 31), al mantener la inhabilitación del recurrente para el ejercicio del derecho político a ser elegido, a pesar de que el juez competente ya había dispuesto su rehabilitación, según lo ha reconocido la parte demandada; situación que, a pesar de haber sido mencionada por la parte emplazada en las resoluciones cuestionadas, no fue debidamente valorada y motivada para resolver la tacha propuesta.

19. Por las razones expuestas, este Tribunal considera que se ha vulnerado el derecho a la participación política del demandante, así como el principio de resocialización del condenado y el derecho al debido procedimiento, específicamente, en cuanto a la debida motivación.

20. Sin perjuicio de lo antes expuesto, este Tribunal recuerda que en el Expediente 00005-2020-PI/TC se declaró la inconstitucionalidad de la Ley 30717 respecto de la frase “el impedimento resulta aplicable aun cuando hubieran sido rehabilitadas”. No obstante, este Tribunal precisó en el fundamento 118 que dicho pronunciamiento se aplicaba

al ámbito de los delitos de terrorismo y apología del terrorismo; es decir para delitos que son incluso más graves que los de colusión, peculado o corrupción de funcionarios, por lo que este Tribunal ha declarado la inconstitucionalidad de la prohibición para postular, a pesar de encontrarse rehabilitado.

21. Si bien dicho pronunciamiento se emitió en fecha posterior a la expedición de las resoluciones cuestionadas y determinó la inconstitucionalidad de la disposición cuestionada en estos autos, los criterios que en dicha oportunidad se utilizaron para su análisis reiteran lo precedentemente abordado en la jurisprudencia de este Tribunal con relación al análisis de disposiciones acusadas de inconstitucionales por los efectos que producen en su aplicación a casos concretos.

Efectos de la sentencia

22. Según se ha expuesto previamente, el demandante ha resultado ganador del proceso electoral para las elecciones municipales de 2022 y se encuentra ejerciendo el cargo de alcalde de la Municipalidad de La Mar. Por tanto, corresponde conservar y convertir los efectos de la medida cautelar concedida por Resolución 1, de fecha 14 de setiembre de 2022, emitida por el juzgado de primera instancia, en los términos del artículo 20 del Nuevo Código Procesal Constitucional; en consecuencia, se debe declarar la nulidad de la Resolución 02868-2022-JNE, de fecha 20 de agosto de 2022[21], y de la Resolución 01071-2022-JEE-HMGA/JNE, de fecha 31 de julio de 2022[22], y mantener la inscripción del recurrente como se estipuló en la Resolución 02041-2022-JEE-HMGA/JNE.

23. Finalmente, se debe condenar al pago de los costos procesales a la parte emplazada, según lo regulado en el artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

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

[21] Foja 83.
[22] Foja 53.

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda, al haberse acreditado la vulneración del derecho de participación política y el principio de resocialización del condenado.

2. Declarar **NULAS** las Resoluciones 02868-2022-JNE, de fecha 20 de agosto de 2022[23], y 01071-2022-JEE-HMGA/JNE, de fecha 31 de julio de 2022[24], por lo que dispone que se mantenga vigente la inscripción del recurrente como candidato.

3. **CONDENAR** al Jurado Nacional de Elecciones al pago de los costos procesales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

DOMÍNGUEZ HARO
MORALES SARAVIA
GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ

PONENTE DOMÍNGUEZ HARO

[23] Foja 83.
[24] Foja 53.

EXP. N.° 01242-2023-PA/TC
AYACUCHO
EDWIN BLADIMIR NAVARRO TORRES

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH

Si bien coincido con lo resuelto en el sentido de declarar fundada la demanda por la vulneración del derecho de participación política, nulas las resoluciones cuestionadas manteniéndose vigente la inscripción del recurrente como candidato y condenar al Jurado Nacional de Elecciones al pago de los costos procesales, estimo necesario efectuar determinadas precisiones con relación al sustento jurídico de lo resuelto.

En efecto, conforme se menciona en la demanda, el recurrente solicita, entre otros puntos, la nulidad e ineficacia de la Resolución 02868-2022-JNE, de fecha 20 de agosto de 2022, que declaró infundado el recurso de apelación presentado por el personero legal de la organización política Movimiento Regional Gana Ayacucho, que confirmó la Resolución 01071-2022-JEE-HMGA/JNE, de fecha 31 de julio de 2022; la nulidad e ineficacia de esta última resolución, por la cual se declaró fundada la tacha interpuesta contra el recurrente, quedando excluido de la lista de candidatos para las elecciones municipales y regionales de 2022; y, que se emita nuevo pronunciamiento del JNE por el que se disponga la inscripción del demandante como candidato a alcalde para la Municipalidad Provincial de La Mar, por la organización política antes mencionada. Alegó la vulneración de sus derechos fundamentales a la participación política y a la tutela procesal efectiva en sus dimensiones de debido proceso y debida motivación.

Tal como señala la ponencia, la discusión del presente caso se centra en la aplicación del artículo 8, literal h, de la Ley de Elecciones Municipales 26864, cuyo texto modificatorio fue introducido por la Ley 30717, publicada en el diario oficial *El Peruano*, el 9 de enero 2018, que dispone lo siguiente:

> "**No pueden ser candidatos** en las elecciones municipales:
> 8.1 Los siguientes ciudadanos:
> h) **Las personas que**, por su condición de funcionarios y servidores públicos, **son condenadas** a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, **con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión, en calidad de autoras, de delitos dolosos de colusión, peculado o corrupción de funcionarios; aun cuando hubieran sido rehabilitadas**". [resaltado agregado].

Dicha disposición establece una restricción del derecho a ser elegido aun cuando la persona hubiera sido rehabilitada, es decir, aunque se haya extinguido su responsabilidad penal en calidad de autora, por cumplimiento de condena impuesta por el órgano jurisdiccional por la comisión de delitos dolosos de colusión, peculado o corrupción de funcionarios.

En el caso de autos, y tal como se desprende de las resoluciones que fueron emitidas por el JNE, el demandante fue condenado (con sentencia no pronunciada) a un año de pena privativa de la libertad, en calidad de autor, del delito de malversación de fondos, tipificado en el artículo 389 del Código Penal, y fue rehabilitado. De acuerdo con la postura adoptada en las resoluciones cuestionadas, a razón de dicha condena y en aplicación del artículo 8, literal h, de la Ley de Elecciones Municipales 26864, el recurrente no podía ser candidato a las elecciones municipales en las que pretendía participar precisamente por estar inmerso en los supuestos previstos en dicha disposición normativa, pues, a consideración del Jurado Especial Electoral de Huamanga (JEEH) y del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), el delito de Malversación de Fondos por el cual fue condenado el demandante se encuentra tipificado en el Título XVIII; Delitos Contra la Administración Pública, Capítulo II: Delitos cometidos por funcionarios públicos, Sección III: Peculado. Artículo 389; por lo que, se encuentra dentro de los alcances del artículo 8, literal h, de la Ley de Elecciones Municipales 26864.

Considero que dicha ley estipula expresamente tres (3) delitos dolosos concretos cuya comisión impide la participación política de la persona condenada por sentencia firme (aun rehabilitada) a elecciones municipales, estos son: colusión, peculado o corrupción de funcionarios, listado en el que ciertamente no se ha incluido expresamente al delito de malversación de fondos. No obstante se encuentre tipificado dentro de la sección del Código Penal correspondiente al peculado, el hecho es que dicho Código prevé un tipo penal específico de peculado doloso regulado en el artículo 387 y al cual se estaría refiriendo la Ley 26864. No correspondería seguir el razonamiento de las autoridades del JNE incluyendo en los supuestos de dicha Ley a todos los delitos contemplados en la sección III sobre peculado del Código Penal, pues se estaría interpretando extensivamente lo regulado de forma expresa en dicha normativa y ampliando los alcances de la restricción ahí establecida.

Es por dichas razones concretas que estimo que la demanda debiera ser declarada fundada al acreditarse la vulneración del derecho de participación política, con lo cual, me aparto del sustento planteado en la ponencia para arribar a dicha conclusión.

S.

OCHOA CARDICH

EXP. N.° 01242-2023-PA/TC
AYACUCHO
EDWIN BLADIMIR NAVARRO TORRES

VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA PACHECO ZERGA

Con el mayor respeto hacia mis colegas magistrados, emito el presente voto singular por las siguientes consideraciones:

1. El recurrente solicita lo siguiente:

> [a] La nulidad e ineficacia de la Resolución 02868-2022-JNE, de fecha 20 de agosto de 2022[25], que declaró infundado el recurso de apelación presentado por el personero legal de la organización política Movimiento Regional Gana Ayacucho, que confirmó la Resolución 01071-2022-JEE-HMGA/JNE, de fecha 31 de julio de 2022.
>
> [b] La nulidad e ineficacia de la Resolución 01071-2022-JEE-HMGA/JNE, de fecha 31 de julio de 2022[26], por la cual se declaró fundada la tacha interpuesta contra el recurrente, quedando excluido de la lista de candidatos para las elecciones municipales y regionales de 2022.
>
> [c] Que se ordene la emisión de una nueva resolución teniendo en cuenta lo desarrollado en la Sentencia 03338-2019-PA, en lo referido al impedimento para postular a cargos de elección popular.
>
> [d] Que se ordene al JEEH que, mientras se emita el nuevo pronunciamiento de la JNE, se disponga la inscripción del demandante como candidato a alcalde para la Municipalidad Provincial de La Mar, por la organización política Movimiento Regional Gana Ayacucho.
>
> [e] Que se ordene el pago de costas y costos del proceso.

Alega la vulneración de sus derechos fundamentales a la participación política y a la tutela procesal efectiva en sus dimensiones de debido proceso y debida motivación.

---

[25] Foja 83.
[26] Foja 53.

2. Cabe precisar que las resoluciones cuestionadas impiden al accionante a postular como alcalde de la provincia de La Mar, Ayacucho, en aplicación del artículo 8.1, inciso h), de la Ley 26864, modificado por el artículo 3 de la Ley 30717, que señala lo siguiente:

> Artículo 8.- Impedimentos para postular
> No pueden ser candidatos en las elecciones municipales:
> 8.1 Los siguientes ciudadanos:
> h) Las personas que, por su condición de funcionarios y servidores públicos, son condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión, en calidad de autoras, de delitos dolosos de colusión, peculado o corrupción de funcionarios; aun cuando hubieran sido rehabilitadas.

3. Y es que el accionante fue previamente condenado por delito de malversación de fondos, previsto en el artículo 389 del Código Penal, del cual ya fue rehabilitado mediante Resolución 14, de fecha 3 de julio de 2018[27].

4. Sobre el particular, conviene recordar que el citado artículo 8.1, inciso h), de la Ley 26864, modificado por el artículo 3 de la Ley 30717, fue confirmado constitucionalmente por este Alto Tribunal, con otra conformación, en la sentencia emitida en los expedientes 00015-2018-PI/TC y 00024-2018-PI/TC (acumulados). En ese sentido, en virtud del artículo VII del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional[28], y del artículo 81 del mismo cuerpo normativo[29], la referida sentencia emitida por el Tribunal Constitucional tiene efectos *erga omnes,* por lo que debe ser acatada por todos.

5. En consecuencia, no es posible en el presente proceso constitucional analizar la constitucionalidad del artículo 8.1, inciso h), de la Ley

---

[27] Expediente 00017-2012-80-0501-JR-PE-01

[28] Los jueces no pueden dejar de aplicar una norma cuya constitucionalidad haya sido confirmada en un proceso de inconstitucionalidad o en un proceso de acción popular.

[29] Artículo 81. Cosa juzgada Las sentencias del Tribunal Constitucional en los procesos de inconstitucionalidad y las recaídas en los procesos de acción popular que queden firmes tienen autoridad de cosa juzgada, por lo que vinculan a todos los poderes públicos y producen efectos generales desde el día siguiente a la fecha de su publicación.

26864, modificado por el artículo 3 de la Ley 30717, como lo hace la sentencia en mayoría, porque la referida norma ya fue objeto de pronunciamiento en su oportunidad mediante la sentencia recaída en los expedientes 00015-2018-PI/TC y 00024-2018-PI/TC (acumulados). De lo contrario, se estaría no solo incumpliendo lo que ya este Alto Tribunal confirmó constitucionalmente, sino que a través de un proceso de amparo se pretende modificar lo decidido en un proceso de inconstitucionalidad.

6. Finalmente, me resta recordar que lo decidido en la sentencia emitida en el expediente 03338-2019-PA/TC solo tiene efectos entre las partes en tanto se trata de un proceso constitucional de la libertad, por lo que lo decidido en ese caso no necesariamente debe ser aplicado al presente caso de autos.

Por tanto, mi voto en el presente caso es por declarar la presente demanda **IMPROCEDENTE.**

S.

PACHECO ZERGA

EXP. N. ° 01242-2023-PA/TC
AYACUCHO
EDWIN BLADIMIR NAVARRO TORRES

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

Emito el presente voto singular porque no comparto lo resuelto en mayoría por mis colegas en la causa de autos. En tal sentido, expresaré a continuación las razones que sustentan mi voto disidente:

Sobre la interpretación y el análisis de constitucionalidad del artículo 2.2 del Decreto Legislativo 1295, que establece disposiciones para garantizar la integridad en la Administración Pública

1. El Decreto Legislativo 1295 (DL 1295), publicado el 30 de diciembre de 2016 en el diario oficial *El Peruano*, introdujo una serie de medidas destinadas a garantizar la integridad en la Administración Pública. Entre ellas, el artículo 2.2, modificado por el artículo 3 del Decreto Legislativo 1367 —publicado el 29 de julio de 2018—, establece lo siguiente:

> "Artículo 2. Impedimentos
>
> (…)
> 2.2 Las personas con sentencia condenatoria consentida y/o ejecutoriada, por alguno de los delitos previstos en los artículos 296, 296-A primer, segundo y cuarto párrafo; 296-B, 297, 382, 383, 384, 387, 388, 389, 393, 393-A, 394, 395, 396, 397, 397-A, 398, 399, 400 y 401 del Código Penal, así como el artículo 4-A del Decreto Ley 25475 y los delitos previstos en los artículos 1, 2 y 3 del Decreto Legislativo 1106, no pueden prestar servicios a favor del Estado, bajo cualquier forma o modalidad. La inscripción de la condena en el Registro de Sanciones para servidores civiles es obligatoria. En caso se encuentren bajo alguna modalidad de vinculación con el Estado, éste debe ser resuelta".

2. Existen, cuando menos, dos interpretaciones posibles de la frase "no pueden prestar servicios a favor del Estado" contenida en el citado artículo. Una *primera*, en el sentido de que, dada la comisión de alguno de los referidos delitos, el impedimento es permanente, ello con prescindencia de si la sentencia penal estableció alguna inhabilitación y con prescindencia del tiempo de inhabilitación en caso de que, al amparo de los artículos 36 a 38 del Código Penal, dicha pena haya sido impuesta judicialmente. La *segunda* interpretación posible del referido precepto consiste en asumir que, en caso de la comisión de los

mencionados delitos, el impedimento para prestar servicios a favor del Estado solo opera si la sentencia penal ha incluido una pena de inhabilitación y por el tiempo impuesto por dicha sentencia.

3. El DL 1295 fue dictado dentro del marco normativo establecido por la Ley 30506, que delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, entre otros asuntos, en materia de "lucha contra la corrupción" (artículo 1), lo cual incluía adoptar "medidas para restringir la posibilidad de que las personas condenadas por delitos contra la Administración Pública trabajen como funcionarios públicos" (artículo 2, inciso 3, literal b.).

4. Es así que en la Exposición de Motivos del DL 1295 se indica expresamente que este es dictado atendiendo, entre otros aspectos, a la recomendación de la Comisión Presidencial de Integridad (creada mediante Resolución Suprema 258-2016-PCM), consistente en "[i]mpedir el ingreso o reingreso a la función pública —por cualquier modalidad, incluidos puestos de confianza — a las personas que sean condenadas por corrupción, narcotráfico y lavado de activos, *aun cuando hayan cumplido la pena*" (p. 11; cursiva agregada).

5. En esa línea, la referida Exposición de Motivos señala que el artículo 2.2 del DL 1295, tiene por finalidad "garantizar la probidad e idoneidad en el ejercicio de la función pública, así como el principio de una buena administración (…) mediante el establecimiento del impedimento de acceso a la función pública a aquellas personas *que han cumplido su pena* por los delitos de corrupción mientras eran funcionarios públicos" (pp. 11 – 12; cursiva agregada).

6. Es, pues, meridiana la intención del legislador de que las condenas consentidas y/o ejecutoriadas, por los delitos enumerados en el artículo 2.2 del DL 1295, den lugar a una inhabilitación permanente para prestar servicios a favor del Estado, bajo cualquier forma o modalidad. Es decir, el legislador se decantó por la primera de las interpretaciones antes reseñadas.

7. De hecho, así lo entendió también el Poder Ejecutivo al reglamentar el referido decreto legislativo. En efecto, la Primera Disposición Complementaria Final del referido reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 012-2017-JUS, establece lo siguiente:

> "Las sentencias condenatorias, consentidas o ejecutoriadas, por los delitos establecidos en el artículo 4 del Decreto Legislativo Nº 1243 que coincidan con los delitos previstos en los artículos 382, 383, 384, 387, 388, 389, 393, 393-A, 394, 395, 396, 397, 397-A, 398, 399, 400 y 401 del Código Penal, producen el impedimento para contratar con el Estado, así como la resolución inmediata del vínculo contractual, conforme a lo previsto en el párrafo 2.2 del artículo 2 del Decreto Legislativo.
> En los demás delitos previstos en el artículo 4 del Decreto Legislativo Nº 1243 se aplica la sanción de inhabilitación conforme a lo decidido en la sentencia".

El artículo 4 del Decreto Legislativo 1243 establece lo siguiente:

> "Créase el Registro Único de Condenados Inhabilitados, por los delitos tipificados en las Secciones I, II, III y IV del Capítulo II, del Título XVIII, del Libro II del Código Penal, a cargo de la Autoridad Nacional de Servicio Civil –SERVIR–, en el que se registra la información de las personas que cuentan con sentencia condenatoria que los inhabilita por la comisión de alguno de los delitos antes referidos.
> Dicho Registro será público. Las entidades públicas que vayan a incorporar a un servidor deberán consultar obligatoriamente este Registro antes de decidir el nombramiento, bajo responsabilidad"[30].

En ese sentido, tal como lo pretendía el legislador, el poder reglamentario interpretó que, en razón de lo establecido por el artículo 2.2 del DL 1295, las condenas consentidas o ejecutoriadas por los delitos consignados en dicho precepto, generan un impedimento permanente para contratar con el Estado, mientras que en el caso de las condenas firmes por la comisión del resto de los delitos tipificados en las Secciones I, II, III y IV del Capítulo II, del Título XVIII, del Libro II del Código Penal, la sanción de inhabilitación se rige por lo establecido en la sentencia penal.

8. Desde luego, en atención a la obligación de dotar del peso axiológico respectivo al principio democrático representativo (artículo 93 de la Constitución), que al origen democrático del artículo 2.2 del DL 1295,

[30] En la actualidad, en virtud de lo establecido por la Tercera Disposición Complementaria Final del DL 1295, el Registro Único de Condenados Inhabilitados está integrado al RNSSC.

se sume la inequívoca voluntad del legislador de que en los casos de las condenas firmes por la comisión de los delitos consignados en el referido artículo, el impedimento para ser servidor o funcionario público, resulte permanente, dota de una especial presunción de constitucionalidad a dicha interpretación.

9. Dado que, sin embargo, no por ello deja de ser una presunción *iuris tantum*, es medular analizar si, todas las cosas consideradas, la referida interpretación resulta o no conforme con la Norma Fundamental.

10. Como es sabido, la Constitución no reconoce expresamente el derecho fundamental de acceso a la función pública. Sin embargo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que forman parte del Derecho nacional (artículo 55 de la Constitución), son parámetro interpretativo de los derechos y libertades constitucionalmente reconocidos (Cuarta Disposición Final de la Constitucional), y, por derivación, gozan de rango constitucional (cfr. Sentencias recaídas en los Expedientes 0047-2004-PI/TC, fundamento 61; 0025-2005-PI/TC / 0026-2005-PI/TC —acumulados—, fundamentos 25 - 34; entre otras muchas), sí lo hacen.

11. Así, tanto el artículo 25, literal c), del PIDCP, como el artículo 23, inciso 1, literal c), de la CADH, establecen que todos los ciudadanos gozan del derecho a "[t]ener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".

12. Con relación al derecho fundamental de acceso a la función pública, el Tribunal Constitucional tiene establecido que "pertenece al ámbito de derechos que implican una intervención en la *cosa pública* de las personas en tanto miembros de una comunidad política. En tal sentido, el bien protegido por este derecho fundamental es la intervención o participación en la función pública. Por ello, el contenido por antonomasia de este derecho es la facultad de acceder o intervenir en la gestión de la cosa pública, esto es, en el ejercicio de una función pública" (cfr. Sentencia recaída en el Expediente 0025-2005-PI/TC / 0026-2005-PI/TC —acumulados—, fundamento 42).

13. Ahora bien, el Tribunal Constitucional tiene establecido que "corresponde al legislador el desarrollo de los requisitos y condiciones

para el acceso a la función pública" (cfr. Sentencias recaídas en los Expedientes 00025-2013-PI/TC / 00003-2014-PI/TC / 00008-2014-PI/TC / 00017-2014-PI/TC —acumulados—, fundamento 81; 0029-2018-PI/TC, fundamento 41). En efecto, se trata de un derecho fundamental de configuración legal, en el sentido de que, si bien goza de un ámbito constitucionalmente protegido, parte de dicho ámbito corresponde ser desarrollado por el legislador, quien cuenta con un margen importante de acción al momento de determinar los criterios que condicionen su válido ejercicio.

14. En esa perspectiva, es particularmente importante tener presente, por un lado, que el artículo 25, inciso 2, de la CADH, establece que "[l]a ley puede reglamentar el ejercicio [del derecho de acceso a la función pública], exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal"; y, por otro, que el artículo 40 de la Constitución, en su parte pertinente dispone que "[l]a ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos".

15. Así las cosas, resulta claro que, tal como lo hace el artículo 2.2 del DL 1295, la existencia de una condena consentida o ejecutoriada dictada en un proceso penal es un criterio en el que puede basarse la ley para restringir el acceso a la carrera administrativa, en particular, y a la función pública, en general.

16. No obstante, "[s]i bien el legislador goza de discrecionalidad en la configuración del contenido y alcance específico de la carrera administrativa; también es cierto que no goza de una discrecionalidad absoluta o ilimitada, (…) sino que, en el desarrollo de tal actividad, debe tener en cuenta la finalidad esencial de la carrera administrativa que consiste en establecer un estatuto jurídico de los derechos y deberes de los servidores públicos sobre la base de la igualdad y el mérito, así como en garantizar el normal desarrollo de la función pública con sujeción a la Constitución" (cfr. Sentencia recaída en los Expedientes 00025-2013-PI/TC / 00003-2014-PI/TC / 00008-2014-PI/TC / 00017-2014-PI/TC –acumulados–, fundamento 82). Y lo recién expuesto es, en esencia, extensible a la configuración del derecho fundamental de acceso a la función pública, en general, puesto que las condiciones legalmente establecidas para dicho acceso no solo

deben tener sustento en criterios constitucional y convencionalmente autorizados, sino que no deben vulnerar otros bienes, derechos o valores constitucionales.

17. Los principios constitucionales de buena administración y de probidad e idoneidad en el ejercicio de la función pública, derivan de lo establecido en el artículo 39 de la Constitución, el cual establece que "[t]odos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación". Ello significa "no sólo que los órganos, funcionarios y trabajadores públicos sirven y protegen al interés general, (…) sino, además, que dicho servicio a la Nación ha de realizarse de modo transparente" (cfr. Sentencia recaída en el Expediente 2234-2004-PA/TC, fundamento 2).

18. Tal como señala la Exposición de Motivos del DL 1295, el objetivo de inhabilitar de modo permanente a las personas que han incurrido en delitos de corrupción para el acceso a la función pública, consiste, fundamentalmente, en procurar que la Administración Pública esté compuesta por personas probas e idóneas, separando del Estado a aquellos que, en su momento, han evidenciado particular desprecio por el desempeño correcto de los deberes del funcionariado público; ello con la finalidad de proteger los principios constitucionales de buena administración y de probidad e idoneidad en el ejercicio de la función pública (p. 15).

19. En ese sentido, la finalidad perseguida por la inhabilitación permanente regulada en el artículo 2.2 del DL 1295 resulta constitucionalmente válida.

20. No obstante, tal finalidad no puede pretender lograrse a costa de envilecer al penado, negándole *sine die* toda posibilidad de demostrar su rehabilitación y de, en ese caso, reinsertarse en el ejercicio de la función pública al servicio de la Nación. Las penas que, con prescindencia de su naturaleza, *ab initio*, son impuestas a perpetuidad, sin posibilidad de ser revisadas, además de tener un carácter exclusivamente retributivo, niegan la subjetividad del ser humano —su condición de agente moral con posibilidad, siquiera eventual, de cambio reflexivo y trascendente—, convirtiéndolo en un objeto y no en sujeto de la política criminal, y, por ende, violan el principio-derecho de dignidad humana (artículo 1 de la Constitución).

21. Y en el caso específico de la sanción de inhabilitación perpetua que, conforme a la revisada voluntad legislativa, deriva del artículo 2.2 del DL 1295, dicha vulneración incide además inconstitucionalmente en el derecho de acceso a la función pública, puesto que resultaría aplicable incluso a aquellas personas que pudieran haber tenido la oportunidad de reeducarse y, por consiguiente, que no representan ya un riesgo para la buena administración. Dicho de otra manera, en estos casos la medida sencillamente no sería idónea para alcanzar la finalidad constitucional esencial para la cual fue diseñada, por lo que resulta desproporcionada.

22. En ese sentido, el artículo 2.2. del DL 1295 interpretado conforme al sentido que deriva de la intención del legislador en su Exposición de Motivos, resultaría inconstitucional. De modo tal que, si no existiera otro modo de interpretar el referido precepto, irremediablemente debería ser declarado inconstitucional. No obstante, si existiera otro modo razonable de interpretarlo que resulte conforme con la Norma Fundamental, entonces, resultaría constitucionalmente válido. Esta técnica interpretativa no implica en modo alguno afectar las competencias del legislador democrático, sino, antes bien, materializar los principios de conservación de las normas y el *indubio pro legislatore*. Y es que la declaración de inconstitucionalidad, en efecto, es la última *ratio* a la cual debe apelar la jurisdicción constitucional (cfr. Auto recaído en el Expediente 0002-2008-PI/TC, aclaración).

23. Así las cosas, corresponde explorar si existe alguna fórmula hermenéutica que permita interpretar el señalado artículo de conformidad con la Constitución.

24. En esa búsqueda, es preciso tener presente que tampoco resultaría constitucionalmente viable que la pena de inhabilitación en casos de delitos de corrupción sea impuesta por plazos breves o medios, ni menos aún que pueda resultar cuasi simbólica. Y es que, tal como tiene establecido el Tribunal Constitucional, “los actos en los que los funcionarios públicos atenten contra el correcto desempeño en el ejercicio de sus funciones atentan contra las bases mismas del Estado” (cfr. Sentencia recaída en el Expediente 00017-2011-PI/TC, fundamento 15).

25. La Constitución reconoce implícitamente el principio de lucha contra la corrupción. Que se trate de un principio constitucional implícito, no significa que no derive claramente de su texto, en particular, del artículo 41 de la Norma Fundamental que establece mecanismos preventivos, de sanción y de persecución contra la corrupción cometida por funcionarios y servidores públicos, e incluso por particulares. Por ende, el Estado tiene la obligación constitucional de combatirla en todas sus formas (cfr. Sentencias recaídas en los Expedientes 0016-2019-PI/TC, fundamento 5; y 1072-2023-PHC/TC, fundamento 48).

26. Dicha obligación no deriva solo de la axiología de la Norma Fundamental, sino que también se inspira en las obligaciones de origen convencional que ha contraído el Estado peruano, entre las que se encuentran aquellas provenientes de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), ratificada a través del Decreto Supremo 075-2004-RE.

27. Así, la CICC, en su Preámbulo, enfatiza que "[l]a corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos", agregando que "la democracia representativa, condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, por su naturaleza, exige combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, así como los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio".

28. Es por ello que el Tribunal Constitucional ha puesto de relieve que "en el plano normativo-constitucional, tal como ocurre con el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas, el espionaje, la traición a la patria y el genocidio, el Constituyente ha advertido la dimensión particularmente disvaliosa de los actos de corrupción, por la magnitud del daño que provocan al cuadro material de valores reconocido por la Constitución" (cfr. Sentencias recaídas en los Expedientes 0019-2005-PI/TC, fundamento 59; y 1072-2023-PHC/TC, fundamento 51).

29. Y es que es evidente que la constitucionalización de la lucha contra una forma delictiva, denota lo profundamente dañina que ella resulta para una multiplicidad de bienes de relevancia constitucional. De ahí que se haya señalado que "el interés constitucional de combatir la corrupción viene reforzado desde la Constitución" (cfr. Sentencias recaídas en los

Expedientes 0017-2011-PI/TC, fundamento 17; y 1072-2023-PHC/TC, fundamento 52), y que "los actos de corrupción no solo resultan contrarios al orden jurídico penal, sino que se encuentran reñidos con los más elementales designios de la ética y la moral y, también, con los valores constitucionales" (cfr. Sentencias recaídas en los Expedientes 0019-2005-PI/TC, fundamento 47; y 1072-2023-PHC/TC, fundamento 52).

30. Por ello, concuerdo con lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Resolución 1/18, *"Corrupción y Derechos Humanos"*, cuando señala que "la corrupción es un complejo fenómeno que afecta a los derechos humanos en su integralidad —civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales—, así como al derecho al desarrollo; debilita la gobernabilidad y las instituciones democráticas, fomenta la impunidad, socava el Estado de Derecho y exacerba la desigualdad"

31. Por esta suma de consideraciones, soy de la opinión que los actos de corrupción, por ser pluriofensivos, alcanzan tal nivel de gravedad, que violan el macro bien jurídico denominado orden público constitucional, el cual engloba la defensa de la supremacía normativa de la Constitución, de los derechos fundamentales y del resto de bienes jurídicos de relevancia constitucional (cfr. Sentencia recaída en el Expediente 1072-2023-PHC/TC, fundamento 54).

32. En definitiva, tanto la inhabilitación perpetua para los delitos de corrupción, como una inhabilitación poco significativa por la comisión de un delito que genera tal nivel de daño a los valores constitucionales, resultarían atentatorias de la Norma Fundamental, motivo por el cual la interpretación constitucionalmente adecuada del artículo 2.2 del DL 1295 debe encontrarse en algún punto intermedio entre tales extremos inconstitucionales.

33. En esa línea, corresponde tener presente que el vigente último párrafo del artículo 69 del Código Penal establece lo siguiente:

> "La rehabilitación automática no opera cuando se trate de inhabilitación perpetua impuesta por la comisión de los delitos previstos en los artículos 296, 296-A primer, segundo y cuarto párrafo; 296-B, 297; o por la comisión de cualquiera de los delitos contra la Administración Pública; o por los delitos previstos en los capítulos IX, X y XI del Título

> IV del Libro Segundo del Código Penal así como el artículo 4-A del Decreto Ley 25475 y los delitos previstos en los artículos 1, 2 y 3 del Decreto Legislativo 1106, en cuyos casos la rehabilitación puede ser declarada por el órgano jurisdiccional que dictó la condena luego de transcurridos veinte años, conforme al artículo 59-B del Código de Ejecución Penal."

34. Y, a su vez, el artículo 59-B del Código de Ejecución Penal, dispone lo siguiente:

> "1. La condena de inhabilitación perpetua es revisada, de oficio o a petición de parte, por el órgano jurisdiccional que impuso la condena, cuando el condenado cumpla veinte años de pena de inhabilitación.
> 2. El condenado es declarado rehabilitado cuando se verifique que no cuenta con antecedentes penales por delitos cometidos durante la ejecución de la pena de inhabilitación, que no tenga proceso pendiente a nivel nacional y que no se encuentre registrado en el Registro Nacional de Deudores de Reparaciones Civiles - REDERECI.
> 3. Realizada la solicitud de rehabilitación, se corre traslado de todas las actuaciones al Ministerio Público y a la parte civil, para que en el plazo de cinco días ofrezcan las pruebas que consideren pertinentes.
> 4. En audiencia privada, que se inicia dentro de los diez días siguientes de cumplido el plazo al que se refiere el inciso anterior, se verifican los requisitos señalados en el inciso 1, se actúan las pruebas ofrecidas, se examina al condenado y se pueden formular alegatos orales. La resolución que corresponda es dictada al término de la audiencia o dentro de los tres días siguientes.
> 5. El órgano jurisdiccional resuelve manteniendo la condena de inhabilitación o declarando rehabilitado al condenado, conforme al artículo 69 del Código Penal.
> 6. Contra la decisión del órgano jurisdiccional procede recurso impugnatorio ante el superior jerárquico, dentro de los tres días. El expediente se eleva de inmediato y se corre vista fiscal dentro de 24 horas de recibido. El dictamen fiscal se emite dentro de diez días y la resolución que absuelve el grado se dicta en igual plazo.
> 7. Cada vez que el órgano jurisdiccional resuelva mantener la condena, después de transcurrido un año, se realiza una nueva revisión, a petición de parte, siguiendo el mismo procedimiento."

35. De esta manera, de un análisis concordado del último párrafo del artículo 69 del Código Penal y del artículo 59-B del Código de Ejecución Penal, deriva que, entre otros delitos, tratándose de la pena de inhabilitación perpetua impuesta por la comisión de cualquiera de los delitos contra la Administración Pública, incluidos, desde luego, los

delitos de corrupción, no opera la rehabilitación automática, pudiendo ella ser declarada por el órgano jurisdiccional que dictó la condena luego de transcurridos 20 años, en el marco de un procedimiento en el que luego de escuchar a todos los interesados, se determine que el condenado no cuenta con antecedentes penales por delitos cometidos durante la ejecución de la pena de inhabilitación, que no tenga proceso pendiente a nivel nacional y que no se encuentre registrado en el Registro Nacional de Deudores de Reparaciones Civiles - REDERECI.

36. No escapa a mi consideración que esta normativa, en principio, alude a la inhabilitación perpetua impuesta judicialmente, y no a la que deriva del artículo 2.2. de DL 1295. No obstante, en aras de que la inhabilitación no sea perpetua a menos que se determine con certeza la no rehabilitación del penado, soy de la opinión que el régimen que deriva del análisis concordado del último párrafo del artículo 69 del Código Penal y el artículo 59-B del Código de Ejecución Penal, es aplicable, con igual razón (criterio *a simili*), a la inhabilitación, *prima facie*, permanente derivada del artículo 2.2 del DL 1295.

37. En efecto, si bien la sanción de inhabilitación permanente que deriva del artículo 2.2. del DL 1295, a diferencia de la pena de inhabilitación perpetua impuesta judicialmente, no cuenta de modo expreso con un procedimiento para su revisión periódica, dicho procedimiento existe con el propósito constitucionalmente exigible de generar un equilibrio razonable entre, por un lado, el principio constitucional de lucha contra la corrupción, y, por otro, el propósito rehabilitador y reeducador que debe tener toda sanción derivada de la comisión de un delito determinada a través de sentencia judicial firme (artículo 139, inciso 22, de la Constitución) y el resguardo del principio-derecho de dignidad humana (artículo 1 de la Constitución).

    En ese sentido, dada la laguna generada por la inexistencia de un procedimiento de revisión de la inhabilitación permanente por la comisión de los delitos de corrupción derivada del artículo 2.2 del DL 1295, y la constitucional *ratio legis* del procedimiento de revisión de la inhabilitación perpetua regulado por el artículo 59-B del Código de Ejecución Penal, corresponde, vía integración del Derecho por analogía, concluir que dicho procedimiento es también aplicable a la inhabilitación permanente regulada por el artículo 2.2 del DL 1295.

38. En definitiva, de un análisis sistemático del artículo 2.2 del DL 1295, con el último párrafo del artículo 69 del Código Penal y el artículo 59-B del Código de Ejecución Penal, se debe interpretar que la inhabilitación permanente para prestar servicios a favor del Estado, bajo cualquier forma o modalidad, por la comisión de los delitos a los que se refiere el aludido artículo 2.2 del DL 1295, puede ser dejada sin efecto por el órgano jurisdiccional que dictó la condena luego de transcurridos 20 años, en el marco de un procedimiento en el que, luego de escuchar a todos los interesados, se determine que el condenado no cuenta con antecedentes penales por delitos cometidos durante la ejecución de la inhabilitación derivada del artículo 2.2 del DL 1295, que no tenga proceso pendiente a nivel nacional y que no se encuentre registrado en el Registro Nacional de Deudores de Reparaciones Civiles - REDERECI.

39. Finalmente, corresponde precisar que todo el razonamiento interpretativo expuesto, resulta aplicable, en lo que corresponda, para aquellos supuestos donde el funcionario público forma parte integrante de la Administración Pública en virtud a la voluntad popular, como es el caso del accionante en el presente amparo.

Análisis del caso concreto

40. En el presente caso, don Edwin Bladimir Navarro Torres promovió su demanda constitucional solicitando, principalmente, que: (i) el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) declare la nulidad de la resolución del Jurado Especial Electoral de Huamanga (JEEH), que estimó la tacha interpuesta en su contra, quedando excluido de la lista de candidatos para las Elecciones Municipales y Regionales 2022; y (ii) se ordene al JEEH que, mientras el JNE emita pronunciamiento, disponga su inscripción como candidato a alcalde para la Municipalidad Provincial de La Mar por la organización política Movimiento Regional Gana Ayacucho, a efectos de que pueda participar en las elecciones del 2 de octubre de 2022.

41. Como se advierte de autos, el Juzgado Civil Mixto de San Miguel emitió, en el presente amparo, una medida cautelar a favor del recurrente, ordenando su inscripción electoral. En cumplimiento de dicha decisión cautelar, el JEEH emitió la Resolución 02041-2022-JEE-HMGA/JNE, de fecha 28 de setiembre de 2022, la cual suspendió

provisionalmente los efectos de la Resolución 01071-2022-JEEHMGA/JNE, que declaró fundada la tacha interpuesta en su contra, por lo que el accionante pudo participar en el proceso electoral del 2022, accediendo al cargo de alcalde al haber alcanzado los votos suficientes para ello.

42. Don Edwin Bladimir Navarro Torres, como se verifica de autos, omitió consignar en su declaración jurada ante el JNE que cuenta con una sentencia condenatoria firme mediante la cual se le impuso un año de pena privativa de la libertad (suspendida en su ejecución), inhabilitación por el término de un año y al pago de una reparación civil de 600 soles, por la comisión del delito contra la Administración Pública, en la modalidad de malversación de fondos en agravio del Gobierno Regional de Ayacucho, en calidad de autor.

43. En tal sentido, no correspondía que la medida cautelar le fuera concedida, ello, porque, no obstante lo establecido por el artículo 8, literal h, de la Ley de Elecciones Municipales 26864 (están prohibidos permanentemente de ser candidatos aquellos funcionarios o servidores públicos condenados por la comisión de delitos contra la Administración Pública, incluso, aunque hubieran sido rehabilitados), a la fecha de celebración de las Elecciones Municipales y Regionales 2022, aún no habían transcurrido los 20 años que habilitan al órgano jurisdiccional que dictó la condena penal a dejar sin efecto la inhabilitación permanente —en este caso, derivada de la norma municipal— para prestar servicios en el Estado, bajo cualquier forma o modalidad (contratación o elección popular), después de haber concluido que el accionante condenado no cuente con antecedentes penales por delitos cometidos durante la ejecución de la inhabilitación, no tenga proceso pendiente a nivel nacional y no se encuentre registrado en el Registro Nacional de Deudores de Reparaciones Civiles - REDERECI. Solo transcurrido ese plazo y llevado a cabo el procedimiento señalado por el órgano jurisdiccional, don Edwin Bladimir Navarro Torres estaba habilitado para ejercer su derecho a ser elegido y participar en la vida política del país.

44. Como ya se advirtió, actualmente el demandante se encuentra en ejercicio de sus funciones como alcalde de la Municipalidad Provincial de La Mar, sin embargo, ello no impide disponer que las decisiones futuras del JNE quedan vinculadas por la interpretación constitucional

expuesta en torno a la inhabilitación permanente para el ejercicio de la función pública.

Por las razones expuestas, mi voto es por declarar **INFUNDADA** la presente demanda de amparo.

S.

MONTEAGUDO VALDEZ