

**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
QUINTO JUZGADO ESPECIALIZADO EN LO CONSTITUCIONAL**

EXPEDIENTE : 00461-2013-0-1801-JR-CI-05
ESPECIALISTA : JULIO CESAR CARBAJAL CAYLLAHUA
DEMANDANTE : JAVIER DIEZ CANSECO CISNEROS.
DEMANDADO : CONGRESO DE LA REPUBLICA
MATERIA : PROCESO DE AMPARO

SENTENCIA

RESOLUCION: 07
Lima, 04 de abril de 2013.

VISTOS:

ASUNTO:

Proceso de amparo iniciado por el señor Javier Diez Canseco Cisneros contra el Congreso de la República.

ANTECEDENTES.

De la demanda: Fluye del texto de la demanda, que el petitorio del actor, es que se declare nulo el informe final N° 13, recaído en el expediente: N° 39-2011-2013/CEP-CR y la decisión del Pleno del Congreso de la República que, tras aprobar dicho informe, acordó suspenderlo del cargo por noventa (90) días en el ejercicio de las funciones para las que fue elegido por la ciudadanía para el período legislativo 2011-2016 y que se restituyan las cosas al estado anterior a la violación de sus derechos constitucionales. Alega que se ha vulnerado sus derechos constitucionales relacionados con el debido proceso legal (artículo 139.3 de la Constitución Política y 8° de la Convención Americana de los Derechos Humanos), tales como: el derecho a la defensa, el respeto de los principios de legalidad y taxatividad y el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales (artículo 139.5 de la Constitución Política y artículo 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos); y el derecho a no ser sometido a un procedimiento distinto al previsto en la ley. Agrega, que la decisión del pleno del Congreso habría afectado su derecho al honor y vulnerado su protección y defensa de su dignidad como persona reconocido en el artículo 2.7 de la Constitución Política y en el artículo 11 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Fundamentos de hechos de la demanda:

El actor sustenta su demanda- en síntesis- en los siguientes hechos:

1. Señala que presentó el proyecto de ley denominado “Proyecto de ley que restituye a las acciones de inversión su calidad de acciones comunes con voto o de capital con voto y a sus titulares los derechos económicos, políticos o societarios” y el Congreso lo ha sancionado indebidamente, indicando que dicho proyecto supuestamente favorecía su ex esposa e hija, lo que no informó oportunamente del conflicto de intereses que tenía al presentar el citado proyecto de ley, pero tal conducta no ésta tipificada taxativamente como infracción en el Código de Ética Parlamentaria.
2. A continuación señala que la sanción adoptada viola el Código de Ética Parlamentaria debido a que se le imputa una conducta que no está explícitamente regulada como infracción (el deber de no hacer explícitos los posibles beneficios personales o familiares obtenidos con un proyecto de ley en el momento de la presentación del mismo); agrega, que el informe que sustenta la sanción ocultó información que acreditaba que no existió tal conflicto de intereses porque el proyecto no generaba beneficio económico alguno para ninguno de sus familiares; además, en el pleno no sólo fue materia de debate los hechos que sustentaban la denuncia en su contra sino también el hecho que pretendía beneficiar a un ex colaborador de la Comisión Investigadora de Delitos Económicos y Financieros del periodo 1990-2001 (señor Berckemeyer), hecho que no constaba en el informe final N° 13 y que no fue materia de investigación, lo cual no le permitió ejercer su derecho de defensa y así fue sancionado.
3. Agrega, que el procedimiento seguido ante la Comisión de Ética Parlamentaria del Congreso de la República debía observar los principios constitucionales del derecho administrativo sancionador para evitar caer en irregularidades y afectar arbitrariamente de esa manera derechos y libertades fundamentales protegidas por la Constitución y las normas internacionales sobre derechos humanos de las que el Perú es Estado Parte.
4. Finalmente, señala que siempre ha actuado con transparencia y no ha afectado ninguna norma ética establecida en el reglamento del Congreso, por lo que considera que su sanción es injusta.

Trámite del proceso

Mediante resolución 01, de fecha 17 de enero de 2013-folio 585 a 587-, se admitió a trámite la demanda y se corrió traslado a la parte demandada.

El Congreso de la República mediante escrito de fecha de presentación 04 de febrero de 2013- folio 1136 a folio 1160-, contestó la demanda, argumentando principalmente lo siguiente:

1.- El Poder Legislativo está dotado de la facultad de aplicar sanciones a los miembros de su propio cuerpo legislativo de carácter ético o disciplinario.

2.- Agrega, que la Comisión de Ética debe velar para que la conducta de cada congresista dé ejemplo de vocación de servicio y señalar los casos que son incompatibles con las buenas costumbres, sancionando aquellos casos en que se contravengan.

3.- El objetivo de la Comisión de Ética es castigar y reprimir una conducta por considerarla políticamente incorrecta y la presente demanda se refiere a una sanción disciplinaria a un congresista.

4.- Agrega, que conforme al informe Final N° 13 se acredita que el actor presentó un proyecto de ley que beneficiaba directamente a su hija y por tanto el actor es “responsable de haber infringido el Código de Ética Parlamentario, al haber incurrido en conflicto de intereses al presentar el proyecto, subordinando el interés general al beneficio de su ex esposa e hija y por haber infringido el principio de transparencia al no haber hecho explícito sus vinculaciones con familiares que se podrían beneficiar económicamente.

5. Añade, que en relación a la naturaleza de la suspensión impuesta al demandante, sostiene que (a) el Poder Legislativo está facultado para imponer sanciones a los miembros del propio cuerpo legislativo y en el presente caso nos encontramos ante una demanda de índole ética a diferencia del juicio político y del antejuicio; (b) la suspensión política es una sanción política discrecional pero sujeto a criterios de razonabilidad constitucional que se imponen en el Congreso de la República “a diferencia de la inhabilitación penal y a la inhabilitación administrativa, las cuales son de carácter estrictamente jurídicos”; y (c) la suspensión incide sobre derechos en dos ámbitos: material y temporal.

6. Agrega, que en el procedimiento seguido contra el actor ante la Comisión de Ética se ha respetado escrupulosamente el procedimiento establecido en el Código de Ética Parlamentaria y su Reglamento, respetando sus derechos constitucionales.

7. Finalmente, la contestación de la demanda refiere que lo que pretende el accionante [la nulidad *intuitu personae* del Informe Final N° 13 recaída en el Exp. 39-2011-2013/CEP-CR y la suspensión por 90 días en el ejercicio de sus funciones que le fuera impuesta por el Congreso] “constituye un total despropósito que la judicatura no debe permitir” debido a que “en el hecho (sic) de que se ampare esta demanda, conllevaría a que otros ex altos funcionarios del Estado (congresistas) que tiene investigaciones en la Comisión de Ética, soliciten vía proceso de amparo la revisión de cada uno de sus casos y por el solo hecho de esta situación, se dejaría sin efecto este procedimiento”; “por lo que sería nefasto ante este tipo de situaciones, se pretenda amparar en este tipo de demandas, que ordene al Congreso o a los órganos que a ellos conforman (sic), se proceda a emitir pronunciamientos acorde con las pretensiones de los accionantes”.

Mediante resolución 04, de fecha 26 de marzo de 2013, se tuvo por contestada la demanda y se dispuso que los autos se pongan a despacho para sentenciar.

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Del proceso constitucional de amparo: De acuerdo al artículo 200° inciso 2 de la Constitución, el amparo procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza derechos constitucionales distintos a los tutelados por el hábeas corpus y al hábeas data, siendo su finalidad la de proteger tales derechos, reponiendo las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación, como establece el artículo 1° del Código Procesal Constitucional, Ley 28237.

SEGUNDO: Del petitorio: El actor solicita, vía proceso de Amparo, que: se declare nulo el informe final N° 13, recaído en el expediente: N° 39-2011-2013/CEP-CR y la decisión del Pleno del Congreso de la República que, tras aprobar dicho informe, acordó suspenderlo del cargo por noventa (90) días en el ejercicio de las funciones para las que fue elegido por la ciudadanía para el período legislativo 2011-2016, y que se restituyan las cosas al estado anterior a la violación de sus derechos constitucionales.

TERCERO: La factibilidad de tramitar la pretensión de la actora vía amparo: La parte actora ha alegado violación a los derechos al debido proceso y al honor que tienen reconocimiento constitucional (artículo 2.7 y 139), los cuales pueden ser protegidos por el amparo de conformidad el artículo 37, numerales 8, y 16 del Código Procesal Constitucional, por lo que corresponde entrar al fondo del asunto.

CUARTO: materia controvertida: Luego de analizar los fundamentos que sustentan la demanda y lo expuesto en la contestación de la misma, se puede establecer con meridiana claridad que la controversia gira en torno a los siguientes puntos:

1. Si en un procedimiento de ética parlamentaria se deben respetar los principios del debido proceso, estos es, tratándose de una sanción impuesta al actor, debe respetarse los principios de legalidad, taxatividad, defensa, motivación.
2. Si la respuesta es positiva, corresponderá establecer si la conducta que se le imputa al actor, constituye una infracción ética que merezca sanción y si misma se encuentra debidamente tipificada en el código de Ética Parlamentaria.
3. Si el actor ha tenido oportunidad de defenderse de todos los cargos que se le imputan y por las que habría sido sancionado (especialmente el referido en el pleno del congreso de que el actor habría presentado un proyecto de ley, no sólo para favorecer a su familiares, sino también a un ex asesor).

Primer punto: Si en un procedimiento de ética parlamentaria se deben respetar los principios del debido proceso.

QUINTO: Sobre el tema, es preciso señalar que el TC en la sentencia dictada con fecha 12 de agosto de 2012, (expediente 1156-2012-PHC/TC), reiteró algunos conceptos sobre el debido proceso que viene sosteniendo de forma uniforme en los últimos años.

Así, en los fundamentos 2 y 3, ha precisado:

“2. En reiteradas oportunidades el Tribunal ha precisado cuáles son las garantías del derecho al debido proceso reconocidas por la Constitución y conforme a los estándares en esta materia derivados del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y, en particular, de las resoluciones de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos, especialmente las emanadas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la Corte Interamericana).

Sobre este aspecto es necesario volver a destacar que las garantías mínimas del debido proceso deben observarse no solo en sede jurisdiccional, sino también en la administrativa sancionatoria, corporativa y parlamentaria. Así lo estableció la Corte Interamericana en la sentencia recaída en el caso *del Tribunal Constitucional vs. Perú*, de fecha 31 de enero de 2001, cuando

enfaticó que “[s]i bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula ‘Garantías Judiciales’, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, ‘sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales’ a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos” precisando que “el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del mismo precepto se aplica también a [l]os órdenes [civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter: corporativo y parlamentario] y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene también el derecho, en general, al debido proceso que se aplica en materia penal”.

3. En sentido similar, en la sentencia del Caso *Ivcher Bronstein vs. Perú*, de fecha 6 de febrero de 2001, la Corte Interamericana destacó que todos los órganos que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional, sean penales o no, tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8º de la Convención Americana; ello debido a que las sanciones administrativas, disciplinarias o de naturaleza análoga son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas (Cfr. Corte IDH. Caso *López Mendoza vs. Venezuela*, sentencia del 1 de septiembre de 2011).

De modo que cualquiera sea la actuación u omisión de los órganos estatales o particulares dentro de un proceso o procedimiento, sea jurisdiccional, administrativo sancionatorio, corporativo o parlamentario, se debe respetar el derecho al debido proceso. En la sentencia del Caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, de fecha 2 de febrero de 2001, la Corte Interamericana enfatizó el respeto del debido proceso en sede administrativa sancionatoria, al precisar que “no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso”, por cuanto “[e]s un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber”.

SEXTO: De modo específico, y sobre el respeto al debido proceso en la actividad parlamentaria, el TC se ha pronunciado en el cuarto fundamento de la citada sentencia, señalando:

4. **En sede parlamentaria**, este derecho debe ser respetado no solo en los procedimientos de antejuicio y de juicio político, **sino también en las actuaciones de las Comisiones Investigadoras o de las Comisiones Ordinarias que reciben el encargo expreso del Pleno del Congreso de la República**; y merece una tutela reforzada, en tanto que el Congreso de la República decide por mayoría y actúa por criterios basados en la oportunidad y conveniencia, es decir, que su actuación y canon de control es de carácter subjetivo porque no ejerce función jurisdiccional propiamente dicha.-subrayado y negrilla nuestro-
Sobre este último punto, Manuel Aragón refiere que “[c]uando un órgano político acude a la Constitución, o a otra norma, para juzgar una determinada conducta o un acto, está interpretando la regla, por supuesto, pero interpretándola políticamente y no jurídicamente. A diferencia de la judicial, su interpretación es enteramente libre, sustentada no en motivos de

derecho, sino de oportunidad, esto es, se trata de una valoración efectuada con razones políticas y no con método jurídico. Que existan órganos técnicos auxiliares que emitan dictámenes jurídicos previos no elimina el carácter político de la decisión de control (ni tales dictámenes son vinculantes ni son las únicas razones que el agente controlante –léase Congreso de la República– ha de tener en cuenta para adoptar su postura)” (*Constitución, democracia y control*. México, UNAM, 2002, p. 178).

En este mismo sentido, el Tribunal en la STC 00004-2011-PI/TC ha precisado que “a diferencia del control jurídico, cuyo criterio de evaluación por antonomasia sea el de validez/invalidéz del objeto controlado, los *criterios* de simple oportunidad y de conveniencia/inconveniencia sean los que se empleen en el control político. De simple oportunidad, pues encontrándose facultados para realizar el control respecto de cualquier medida gubernamental, depende de la decisión política del Parlamento y, en particular de las relaciones entre minoría y mayorías políticas, el que lo quiera ejercer. Y se realiza bajo el criterio de conveniencia/inconveniencia ya que, una vez que se ha decidido llevarlo a cabo, las críticas al Ejecutivo pueden tener al derecho como fundamento, pero también sustentarse en razones económicas, financieras, sociales, de orientación política o por puros argumentos de poder. Puesto que no existe un catálogo de criterios limitados o delimitados para el escrutinio político, la subjetividad y disponibilidad de su parámetro son algunos de los factores que singularizan al control político”.

SETIMO: En ese sentido, siguiendo la línea trazada por el TC, es claro que la Comisión de Ética Parlamentaria, cuando pretende imponer una sanción a un congresista, por considerar que ha incurrido en una falta ética, también debe tener en cuenta los principios que rigen el debido proceso. **Aún más, si se trata de una suspensión de labores, donde el congresista no sólo deja de cumplir la función que el Pueblo le encomendó, sino también deja de percibir sus remuneraciones.**

Y como lo señala el TC “**en un Estado Constitucional, a diferencia de uno que no lo es, no sólo la actuación de los órganos que ejercen control función jurisdiccional debe estar ajustada a derecho, sino también los de aquellos que llevan a cabo función política como administrativa. Y por consiguiente, es claro cuando se pretende aplicar una sanción los principios de legalidad y el sub principio de taxatividad recorren y determinan el contenido y la dimensión del poder sancionatorio del parlamento (sede política), como del Poder Ejecutivo (sede administrativa)**”.

Por ello, lo expuesto por el congresista Lay Sun (Presidente de la Comisión de Ética) en la sesión del pleno del día 15 de noviembre de 2012 (ver folio 431 a 475), que “cuando se habla de ética, no se habla de derecho penal, ni siquiera de derecho administrativo, sino están hablando de derecho parlamentario en el cual la ética es lo prioritario”, es parcialmente correcto, ya que si bien es cierto que la ética es un ideal de conducta, empero, cuando se va sancionar a un congresista porque se considera que se encuentra actuando de forma contraria a los principios que regulan tal valor, debe establecerse de forma clara qué se considera por una conducta antiética, ya que de lo contrario se estaría permitiendo sancionar a alguien sólo por la voluntad de una persona o un grupo

de personas que consideran que determinada conducta es contraria a la ética, lo cual es subjetivismo puro e implicaría desconocer que en materia de sanciones rige el principio de legalidad, es decir, que la conducta que se considera ilícita debe estar claramente tipificada en las normas respectivas.

Asimismo, aceptar la tesis del Procurador Público del Congreso -que las sanciones que impone el Pleno del Congreso derivado de los informes que emita la comisión de ética no puedan ser revisadas en sede constitucional- sería ir contra lo señalado por el TC que ha establecido que en un Estado Constitucional de Derecho **no existen (ni pueden auspiciarse) zonas exentas de control constitucional**” - ver sentencia 5854-2005-PA/TC-; lo cual es inadmisiblemente constitucionalmente hablando.(subrayado nuestro).

Aún más, obra en el expediente de folio 477 a 491, tanto el Código de Ética Parlamentaria como su reglamento. En el artículo 4 del Código citado se establece cuáles son los deberes de conducta que debe seguir el Congresista. Y en el título IV del Reglamento se regula el procedimiento de investigación y resolución final, esto es, hasta para aplicar sanciones éticas se sigue un procedimiento, donde se establecen etapas antes de la decisión final, por lo que es claro que el Derecho y los principios que inspiran al debido proceso también están presente en el procedimiento de sanción ética.

Entonces, se puede concluir, que en un procedimiento de ética parlamentaria, también deber respetarse los principios que regulan el debido proceso.

Segundo punto: Luego de ello, corresponde establecer si la conducta que se le imputa al actor constituye una infracción ética que merezca sanción y que la misma se encuentra debidamente tipificada en el código de ética parlamentaria.

OCTAVO: Conforme fluye del informe final N° 13, expediente 39-2011-2013/CEP-CR, obrante de folio 381 a 393, los señores congresistas, Humberto Lay Sun-con reservas-, Juan José Díaz Dios, Mauricio Mulder Bedoya y Miguel Urtecho Medina, concluyen que es fundada la investigación seguida contra el congresista Javier Diez Canseco Cisneros, encontrándolo responsable por haber infringido el Código de Ética Parlamentaria, al haber incurrido en conflicto de intereses al presentar el Proyecto de Ley N° 564-2011/CR, subordinando el interés general al beneficio de su ex esposa e hija; y por haber infringido el principio de transparencia, al no hacer explícito sus vinculaciones con familiares que se podían beneficiar económicamente.

Los fundamentos que sustentan tal conclusión se encuentran en el punto 2, de dicho informe, que se transcriben a continuación:

“a. Teniendo en cuenta que la función parlamentaria es de naturaleza eminentemente pública, y que ello obliga a los Congresistas a brindar en todos sus actos información comprensible y verificable, en forma permanente y accesible, se infiere que el congresista Diez Canseco, desde una perspectiva ética, ha infringido el deber de transparencia, que lo obligaba a hacer explícita la vinculación que tenía con sus familiares poseedoras de acciones de inversión, al momento de presentar su proyecto de ley.

b. Al respecto, el art. 4 literal “e” del Código establece: “En el caso de participar en la discusión de temas, investigaciones y/o en el debate o aprobación de leyes en las cuales puedan estar favorecidos intereses económicos directos personales o familiares, deberá hacer explícitas tales vinculaciones”. La norma demanda hacer explícita la vinculación desde el momento en que existe la

posibilidad de un beneficio personal o familiar, para que sea obligatoria la declaración de las vinculaciones que hubieren.

c. Esta exigencia está en armonía con el propósito fundamental del Código de Ética señalando en su introducción: “El presente Código de Ética Parlamentaria tiene por finalidad establecer normas de conducta que los Congresistas de la República deben observar en el desempeño de su cargo. Pretende preservar la imagen que el Congreso debe tener ante el país...”

d. Dicha exigencia de transparencia de parte del congresista Diez Canseco resultaba mayor si se tiene en cuenta que no solamente era el autor del Proyecto de Ley, sino que en la fecha en que lo presentó ejercía la representación de las acciones de su ex esposa e hija, al contar con poder expreso y específico otorgada por ambas, debidamente inscrito en los Registros Públicos.

e. En consecuencia, le es reprochable éticamente que no haya sido transparente al hacer explícita la vinculación de su ex esposa e hija con su proyecto de ley, por las acciones de inversión que poseían, y su propia vinculación al ser administrador de dichas acciones.

f. De lo expuesto, la COMISION por mayoría considera que el congresista Diez Canseco, al presentar el Proyecto de Ley N° 564-2011/CR, infringió el Código de Ética Parlamentaria al no observar el principio de transparencia y hacer explícitas las vinculaciones familiares que tenía con el objeto de su proyecto de ley”.

NOVENO: El actor cuestiona tal imputación ya que según lo que expone en su demanda, el Código de Ética Parlamentaria no ha establecido como infracción el conflicto de intereses. Agrega, que el Código de Ética en su artículo 4.e establece que los Congresistas que intervienen en el debate o aprobación de leyes tienen el deber de hacer explícita los intereses económicos, directos personales o familiares que puedan tener sobre ello. Añade, que el conflicto de intereses- por sí mismo- no puede ser considerado como un impedimento para proceder a presentar un proyecto de ley. Agrega, que su conducta, de presentar un proyecto de ley supuestamente favoreciendo a sus familiares, no se encuentra tipificada como conducta infractora al Código de Ética Parlamentaria.

Por su parte, el Procurador del Congreso, al contestar la demanda, señala que la conducta del actor si se encuentra tipificada como falta ética, por tanto, su defendida ha actuado correctamente.

El principio de legalidad y sub principio de taxatividad

DECIMO: Para analizar este punto, es pertinente recordar que el Tribunal Constitucional ha establecido en la sentencia 1156-2012-PHC/TC, que:

“5. La primera de las garantías del debido proceso es el principio-derecho a la legalidad y a las exigencias que se derivan de éste, en particular el relativo al subprincipio de la taxatividad. Conforme el artículo 9° de la Convención Americana dispone:

Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivas según el derecho aplicable. Tampoco se puede

imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

Este principio constituye una auténtica garantía constitucional de los derechos fundamentales y un criterio rector en el ejercicio del poder sancionatorio del Estado democrático: *nullum crimen, nulla poena sine previa lege*. De forma similar, en la sentencia del Caso *García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú*, de fecha 25 de noviembre de 2005, la Corte Interamericana subrayó que “en un Estado de Derecho, el principio de legalidad preside la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio de su poder punitivo”.

6. Tal principio-derecho a la legalidad sancionatoria está reconocido en la Constitución del Estado en su artículo 2º, inciso 24, literal d), con el siguiente tenor:

Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley (subrayado nuestro).

En mérito de ello, en la STC 00010-2002-AI/TC el Tribunal Constitucional estableció que el principio de legalidad exige no solo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas por la ley, prohibiéndose tanto la aplicación por analogía, como también el uso de cláusulas generales e indeterminadas en la tipificación de las prohibiciones. -negrilla nuestra-

Del mismo modo, la Corte Interamericana ha señalado que “[l]a calificación de un hecho como ilícito y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto al que se considera infractor, ya que antes de que una conducta sea tipificada como delito la misma no reviste aún el carácter de ilícita para efectos penales” (Caso *García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú*).

7. En virtud de ello, es que en la STC 02050-2002-AA/TC este Tribunal Constitucional precisó que “los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador”.

El principio de legalidad impone tres exigencias: la existencia de una ley (*lex scripta*), que la ley sea anterior al hecho sancionado (*lex previa*), y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex certa*).

8. Para la Corte Interamericana este principio exige que en la elaboración de los tipos penales exista una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales (Cfr. Caso *Fermín Ramírez vs. Guatemala*, sentencia del 20 de junio de 2005 y Caso *García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú*, sentencia del 25 de noviembre de 2005).

En la sentencia del Caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, la Corte Interamericana destacó que “en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma punitiva, sea penal o administrativa, exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar”.

9. El subprincipio de tipicidad o taxatividad es otra de las manifestaciones o concreciones del principio-derecho de legalidad que tiene como destinatarios al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales, administrativas o políticas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo- subrayado y negrilla nuestro-

Este principio exige la precisa definición de la conducta que la ley o norma con rango de ley considera como delito o falta, es decir, que la vaguedad en la definición de los elementos de la conducta incriminada termina vulnerando este principio. Igualmente en sede corporativa, la conducta considerada como falta debe encontrarse claramente prevista y tipificada en el estatuto de las personas jurídicas.

§ El principio de legalidad y subprincipio de taxatividad en sede administrativa

10. En sede administrativa sancionatoria, estos dos principios se encuentran previstos en los artículos 230.1 y 230.4 de la Ley N.º 27444, cuyo textos disponen:

Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

1. Legalidad.- Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.

(...)

4. Tipicidad.- Sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria”.

DECIMO PRIMERO: Luego de lo expuesto corresponde indicar que a mérito de una denuncia interpuesta por dos congresistas (Giancarlo Vacchelli Corbetto y Carlos Tubino Arias Schreiber-folio 265 a 268-), en diciembre de 2011, y luego del procedimiento respectivo, la Comisión de ética, por mayoría, emitió un informe encontrando responsable al actor debido a que según su criterio, habría infringido el Código de Ética Parlamentaria, al haber incurrido en conflicto de interés al presentar el Proyecto de Ley N° 564-2011/CR, subordinando el interés general al beneficio de su ex esposa e hija; y por haber infringido el principio de transparencia, al no hacer explícito sus vinculaciones con familiares que se podían beneficiar económicamente. Enquadran la conducta del actor, en el artículo 4.e del Código de Ética y el principio de transparencia.

Revisado el Código de Ética Parlamentaria, el artículo 4. e, establece lo siguiente:

Son deberes de Conducta del Congresista los siguientes: (...)

“e) En el caso de participar en la discusión de temas investigaciones y/o en el debate o aprobación de leyes en las cuales puedan estar favorecidos intereses económicos directos personales o familiares, deberá hacer explícitas tales vinculaciones”.

Y el principio de transparencia se encuentra definido en el artículo I del Reglamento de la Comisión de Ética Parlamentaria, donde se indica: La labor parlamentaria es de naturaleza pública, ello implica brindar información comprensible y verificable, en forma permanente y accesible.

DECIMO SEGUNDO: Ahora bien, la conducta del actor, por la cual se le sanciona fue porque él presentó un proyecto de ley que supuestamente beneficiaba a sus familiares y no lo hizo explícito en ese momento, es decir, no señaló que el mismo beneficiaba a sus familiares. La Comisión de Ética - informe en mayoría-, encuadra tal conducta en el artículo 4. e del Código de Ética Parlamentaria; sin embargo, dicho artículo establece que es deber del Congresista cuando participa en la discusión de temas de investigación y/o en el debate o aprobación de una ley en las cuales puedan estar favorecidos intereses económicos directos o personales, que indique de manera clara tales vinculaciones; es decir, no es deber del Congresista, por lo menos como está redactada la norma, que al momento de presentar un proyecto de ley señalar que tiene algún interés económico directo personal o familiar en la aprobación del mismo.

Asimismo, en el citado artículo se señala el momento en el cual el Congresista debe expresar su interés en la aprobación de una ley, esto es, al momento del debate de una ley o su aprobación; es en esa oportunidad que se pide transparencia al Congresista no antes. Y ello tiene lógica, debido a que para debatir una ley o llegar a la etapa de su aprobación, debe seguirse todo un procedimiento previo en la comisión respectiva o en el pleno, por tanto, la sola presentación de un proyecto, no generaría mayor cuestionamiento a la imagen del Congreso. El actor sólo presentó un proyecto de ley, no constando que haya sido debatido en la comisión correspondiente, además, era un tema que ya otros congresistas en años anteriores también lo habían presentado conforme consta de folio 17 a 263.

Aún más, de la lectura atenta de dicho informe no se advierte mayor fundamentación para establecer que la conducta del actor se encuadra dentro del tipo establecido en el artículo 4.e del Código de Ética Parlamentaria, cuando en tal artículo se establece el deber del congresista de informar su interés en la aprobación de un proyecto de ley cuando participa en el debate o la aprobación del mismo, pero no cuando presenta un proyecto de ley; es decir, no existe mayor fundamentación al respecto. **Entonces, queda claro, que no se puede solicitar que se sancione al actor por un deber que el código de ética y su reglamento no establecen como conducta impropia;**

aún más, el encuadramiento de tal hecho a la norma invocada es incorrecta, ya que la conducta del actor no se subsume en ella.

DECIMO TERCERO: También se advierte que en el informe cuestionado se indica que el actor tenía un “conflicto de intereses” al presentar un proyecto de ley que supuestamente beneficiaba a él directamente (tenía poderes de representación de su hija y ex esposa) y a sus familiares, por lo que debió hacer explícito tal interés al momento de presentar su proyecto de ley, en base al principio de transparencia.

Sobre tal punto, de la lectura del Código de ética y su reglamento, no se advierte que se defina que se entiende por conflicto de intereses, tampoco es definido en el citado informe, lo cual era importante debido a que es un concepto indeterminado y por tal situación se sanciona a un congresista. Sobre ello, el TC ha tenido oportunidad de pronunciarse en el Exp N.º 5156-2006-PA/TC, fundamento 39, estableciendo: *“La remisión a estos conceptos jurídicos indeterminados comporta una exigencia mayor de motivación objetiva y coherente, si de lo que se trata es de imponer una sanción tan grave como la destitución del cargo de vocal supremo; y ello porque, a mayor discrecionalidad de la norma, mayor habrá de ser la motivación lógica y racional, en proporcional correlato. Motivación que, en el presente caso, a juicio del Tribunal Constitucional, no ha estado dirigida a determinar en qué medida la conducta del demandante ha afectado la dignidad del cargo”* y *ha acarreado, concomitantemente, un “desmerecimiento del concepto público”*. Ello, sin duda, impone que el CNM desarrolle y precise el contenido y la extensión de dichos conceptos”. Es decir, en ese punto se advierte que el citado informe carece de una debida motivación sobre lo que los congresistas entienden por “conflicto de intereses”, lo que evidentemente afecta el derecho a la debida motivación que goza todo administrado.

DECIMO CUARTO: Siendo así, no se advierte del Código de Ética y su Reglamento que se haya establecido como una falta ética la presentación de un proyecto de ley por parte de algún congresista, donde tenga un interés directo, ya sea económico, comunal, social, etc.; lo que el Código de ética sanciona es que cuando se debata y/o se esté aprobando un proyecto de ley, el interesado no haga explícito su interés; es en ese momento se le pide que actúe con transparencia no antes; con lo que puede quedar meridianamente claro, que el Código de Ética y su reglamento no sanciona tal conducta como impropia y no se puede concluir que el actor no actuó transparentemente.

Tampoco se advierte que “el conflicto de intereses”, sea sancionable, sólo se solicita que el Congresista lo señale oportunamente (en el debate o aprobación de una ley), a fin de que los demás congresistas decidan lo conveniente en su oportunidad. Y en este punto cabe recordar que en materia sancionatoria, no se puede efectuar interpretaciones extensivas, sino restrictivas, ya que de lo contrario se afecta el principio de taxatividad, como en el caso de autos.

Tercer punto: Si el actor ha tenido oportunidad de defenderse de todos los cargos que se le imputan (el referido en el pleno del congreso respecto a que el proyecto de ley que presentó también beneficiaba a un ex asesor).

DECIMO QUINTO: El actor ha precisado que el congresista que sustentó el informe acusatorio en el Pleno del Congreso, señaló un hecho que no había sido recogido en el informe (que habría pretendido beneficiar a un ex colaborador de la Comisión Investigadora de Delitos Económicos y Financieros ocurridos en el periodo 1990-2001) y por lo cual no se le investigó. Ello implica, según su criterio, una vulneración a su derecho al debido proceso, ya que no ha tenido oportunidad de efectuar sus descargos y presentar medios probatorios que desvirtúen las imputaciones que se le efectuaron. Por su parte, el Procurador del Congreso ha señalado que en el informe no consta tal situación, no ha sido considerado en el objeto de la investigación, ni en sus conclusiones, por lo que esa afirmación carece de validez.

DECIMO SEXTO: Sobre este punto, también es pertinente traer a colación lo establecido por el TC en la sentencia 1156-2012-PHC/TC, sobre el derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación:

2.2. § Derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación

17. De conformidad con el artículo 8.2.b) de la Convención Americana, una vez que se formula una acusación, ésta debe ser comunicada de manera “previa y detallada” al inculpado. En sentido similar, el Título Preliminar del Código Procesal Penal en su artículo IX reconoce que toda persona tiene derecho “a que se le comunique de inmediato y detalladamente la imputación formulada en su contra”.

Al respecto, conviene precisar que en la sentencia del Caso *Barreto Leiva vs. Venezuela*, de fecha 17 de noviembre de 2009, la Corte Interamericana ha precisado que el ejercicio de este derecho se satisface cuando:

- a. Se le informa al interesado no solamente de la causa de la acusación, esto es, las acciones u omisiones que se le imputan (tiempo, lugar y circunstancias), sino también las razones que llevan al Estado a formular la imputación, los fundamentos probatorios de ésta y la caracterización legal que se da a esos hechos.
- b. La información es expresa, clara, integral y suficientemente detallada para permitir que el acusado ejerza plenamente su derecho a la defensa y muestre al juez su versión de los hechos. Esto quiere decir que la acusación no puede ser ambigua o genérica.

En sentido similar, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, el Tribunal Europeo) en la sentencia del Caso *Ayçoban y otros c. Turquía*, de fecha 22 de diciembre de 2005, precisó que toda persona acusada tiene derecho a ser informada de los motivos de la acusación, entendiendo por ellos, tanto los actos en los cuales se sustenta, como su naturaleza, esto es, la calificación legal de tales actos. Además, la información sobre los motivos y la naturaleza de la acusación debe ser adecuada para permitirle al acusado preparar su defensa.

18. A decir de la Corte Interamericana, este derecho “rige incluso antes de que se formule una “acusación” en sentido estricto”. Para que se satisfaga los fines que le son inherentes, es “necesario que la notificación ocurra previamente a que el inculpado rinda su primera declaración ante cualquier autoridad pública”. Evidentemente, el “contenido de la notificación variará de acuerdo al avance de las investigaciones, llegando a su punto máximo (...) cuando se produce la presentación formal y definitiva de cargos. Antes de ello y como mínimo el

investigado deberá conocer con el mayor detalle posible los hechos que se le atribuyen”.

Y es que la transición entre “investigado” y “acusado” –y en ocasiones incluso “condenado”– puede producirse de un momento a otro. Por ello, la Corte Interamericana ha subrayado que no “puede esperarse a que la persona sea formalmente acusada o que (...) se encuentre privada de la libertad para proporcionarle la información [expresa, clara, integral y suficientemente detallada] de la que depende el oportuno ejercicio del derecho a la defensa”.

19. Ahora bien, el hecho de que el inculpado pudiese conocer por los medios de comunicación respecto del tema de la investigación, ello no le exime al Estado de su obligación de informarle previa y detalladamente el contenido de la acusación. Tomando en cuenta dicha circunstancia, la Corte Interamericana ha enfatizado que “[e]l investigado, antes de declarar, tiene que conocer de manera oficial cuáles son los hechos que se le imputan, no sólo deducirlos de la información pública o de las preguntas que se le formulan” (Caso *Barreto Leiva vs. Venezuela*).

En buena cuenta, la finalidad de este derecho es brindarle al acusado en forma oportuna todos los elementos de hecho y de derecho, así como los medios probatorios que fundamentan la acusación con el fin de que éste pueda ejercer en forma adecuada y razonable su derecho a la defensa.

a. § Derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación en sede administrativa

20. En sede administrativa sancionatoria, este derecho se encuentra reconocido en los artículos 234.3 y 235.3 de la Ley N.º 27444, cuyo textos disponen:

Artículo 234.- Caracteres del procedimiento sancionador

Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:

3. Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden construir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia.

Artículo 235.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ceñirán a las siguientes disposiciones:

3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.

b. § Derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación en sede parlamentaria

21. No cabe duda que las comisiones investigadoras del Congreso constituyen la primera fase del proceso acusador de los altos funcionarios del Estado. Primero se investiga y como consecuencia de las investigaciones se concluye en la mayoría de los casos sugiriendo al Pleno del Congreso el levantamiento

de las inmunidades y las prerrogativas; o la iniciación de procedimientos de acusación ante el Ministerio Público por la comisión de supuestos delitos, o en su defecto el traslado de cargos por inconductas funcionales o por actuaciones reñidas con la ética parlamentaria. En otras oportunidades las comisiones formulan denuncias ante el subgrupo de acusaciones constitucionales para el inicio de las respectivas acusaciones. Más aún, un parlamentario que haya sido o sea miembro de una comisión investigadora puede denunciar ante la subcomisión de acusaciones constitucionales a cualquier funcionario que haya sido invitado a declarar. Con vertiginosa rapidez y a veces por la fuerza de la influencia mediática, el invitado puede pasar de la condición de citado a acusado, sin que en el interín haya podido ni siquiera enterarse qué se investiga, para qué se investiga y por qué se lo cita. Es obvio que ante estas situaciones la persona se halla en una completa indefensión. Igual a la del ciudadano cuando es víctima de investigaciones policiales o del Ministerio Público que acontecen sin motivaciones razonables, con exceso de tiempo y sin control judicial.

22. En la siempre constante labor de optimización de los derechos fundamentales, la doctrina, la judicatura y el Código Procesal Constitucional han ampliado los efectos protectores del proceso constitucional de hábeas corpus. Este procede para amparar “el derecho a que se observe el trámite correspondiente cuando se trate del procedimiento o detención de las personas, a que se refiere el artículo 99° de la Constitución” [artículo 25° inciso 19 del Código Procesal Constitucional]. Y no cabe duda que “la observancia del trámite correspondiente” hace referencia no a cualquier trámite, sino a aquel que tiene lugar con las garantías del debido proceso.

23. El derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación, supone en primer lugar que las comisiones investigadoras deben dar a conocer con claridad bajo qué cargos y por qué circunstancias se cita a una persona a declarar. Impone asimismo al Congreso la obligación de legislar con claridad los distintos procedimientos sancionatorios, especialmente para garantizar los derechos que le asisten a quienes son investigados y citados. Es la única forma de garantizar que los altos funcionarios o los ciudadanos, según sea el caso, conozcan en forma previa, clara, integral y suficientemente detallada los hechos (acciones u omisiones) por los que son citados a una Comisión investigadora; o los delitos que se le imputan en el ejercicio de la función (antejuicio) o las infracciones constitucionales previamente tipificadas (juicio político), a fin de que puedan ejercer en forma efectiva su derecho a la defensa.

24. El incumplimiento del derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación o de los motivos de la investigación, pueden constituir una clara vulneración del derecho a la defensa, como ya lo dejó sentado en su oportunidad la Corte Interamericana en el caso *Tribunal Constitucional vs. Perú*, cuando indicó que la vulneración del derecho al debido proceso se produjo por cuanto “los inculcados no tuvieron conocimiento oportuno y completo de los cargos que se les hacían y se les limitó el acceso al acervo probatorio”.

DECIMO SETIMO: Sobre la base de lo expuesto, y siendo que al actor el Pleno del Congreso le aplicó una sanción de suspensión, es claro que al momento del debate sólo debía analizarse la conducta por la cual fue investigado, de lo contrario, se afectaría su derecho al debido proceso.

En ese sentido, de la lectura del diario de debates del Congreso, llevado a cabo el 15 de noviembre de 2012-folio 431 a 475- se advierte que el Presidente de la Comisión de Ética Parlamentaria, sede su lugar para sustentar el informe final 13 –sanción para el actor-, al congresista Juan José Díaz Dios.

El citado Congresista da inicio a la sustentación del informe final (folio 434 del presente expediente) señalando, entre otras cosas: (...) “Hubo compra directa de acciones de inversiones de Backus y también compra de familiares cercanos. Un importante inversionista de Backus de acciones comunes B y acciones de inversiones el señor Oscar Berckemeyer, fue asesor económico financiero del congresista Diez Canseco. Y aquí quiero detenerme para informar al Congreso de la República, que yo le pregunté al congresista Diez Canseco en la Comisión, sobre si tenía alguna relación con ese señor. Y después de una respuesta bastante alturada, poco entendible en ese momento, negó pues que existiera esta relación.

Pero, precisé que yo hice esta pregunta básicamente tomando en cuenta el precedente respecto a otro problema también de índole ético con el ex asesor Mujica Petit”.

Luego de seguir narrando los indicios que encuentra para establecer una vinculación entre Berckemeyer y el actor, concluye señalando: “Por tanto, es evidente que el señor Diez Canseco le termina vendiendo sus acciones a su ex asesor Berckemeyer. Luego continúa y señala que Javier Diez Canseco presentó el proyecto de ley no sólo para favorecerse él, su ex esposa y su hija, sino también a su ex asesor.

DECIMO OCTAVO: En tal sentido, se advierte que el congresista Juan José Díaz Dios no se limitó a sustentar informe final 13, como correspondía, sino que incorporó un hecho que no fue analizado ni investigado en la Comisión de Ética, como el propio Procurador del Congreso lo reconoce al contestar la demanda.

El citado congresista, sólo debió limitarse a sustentar el informe final 13 y no incorporar a la sustentación del pleno un hecho no investigado, debido a que en base a dicho informe los Congresistas presentes en el pleno, luego del debate respectivo, debían emitir su voto respectivo. Y si bien el congresista que sustentó el informe ante el pleno efectuó preguntas en la etapa de investigación sobre tal punto, empero, ello no fue materia de investigación ni imputación; por tanto, no debió utilizarse como argumento para sustentar un informe que no contenía tal imputación. Se debe agregar, que en ese momento el Presidente de la Comisión de Ética le cedió su lugar para que sustente el informe final y no para que agregue hechos que no estaban en tal documento.

Por tanto, tal conducta afecta el debate del pleno, ya que se analizó un hecho que no había sido materia de investigación y sobre el cual el actor no tuvo oportunidad de defenderse. Y tal hecho fue materia debate, tal como se puede verificar del libro de debate, ya que se advierte que los congresistas Spadaro y Luz Salgado, entre otros, tomaron la palabra en el pleno y tocaron ese punto (ver folio 126 del informe y folio 451 de autos).

Esa circunstancia por sí sola acredita que se ha violado el derecho del actor de tener **comunicación previa y detallada de la acusación en sede parlamentaria, lo que afecta su derecho a la defensa. También se ha infringido el Reglamento de Ética Parlamentaria, artículo 15, numerales 10 y 11, debido a que no le dieron la oportunidad de defenderse de tal imputación.**

DECIMO NOVENO: En consecuencia, la demanda debe ser declarada fundada, ya que se ha probado que se ha afectado los derechos fundamentales del actor tales como al debido proceso (legalidad, taxatividad, motivación, defensa) y a su honor, en tanto que en el informe cuestionado, se tipifica su conducta en un supuesto normativo que no corresponde, su conducta no se encuentra tipificada como falta ética y se incorporó en el debate del pleno un hecho que no fue materia de investigación.

DECISION:

Por las razones expuestas, el Juez del Quinto Juzgado Constitucional, impartiendo Justicia en nombre de la Nación, **DECIDE:**

1. **DECLARAR FUNDADA** la demanda de amparo interpuesta por el señor Javier Diez Canseco Cisneros, al haberse acreditado la violación a su derecho al debido proceso y al honor; en consecuencia; **SE DECLARA NULO** el informe final N° 13, recaído en el expediente: N° 39-2011-2013/CEP-CR y **NULA** la decisión del Pleno del Congreso de la República que, tras aprobar dicho informe, acordó suspenderlo del cargo por noventa (90) días en el ejercicio de las funciones para las que fue elegido por la ciudadanía para el período legislativo 2011-2016.
2. **Reponiendo las cosas al estado anterior** a la violación de los derechos constitucionales del actor: **SE ORDENA** a la Comisión de Ética Parlamentaria, proceda a emitir un nuevo informe final teniendo cuenta lo establecido en la presente sentencia, bajo responsabilidad, y culmine a la brevedad posible con el procedimiento iniciado contra el actor, bajo apercibimiento de aplicarse los apercibimientos establecidos en los artículos 22 y 59 del Código Procesal Constitucional.
3. Con costos del proceso.
4. Notifíquese a las partes