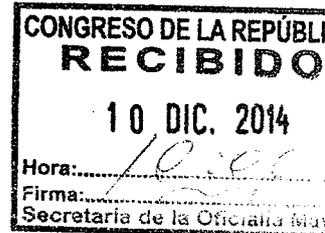
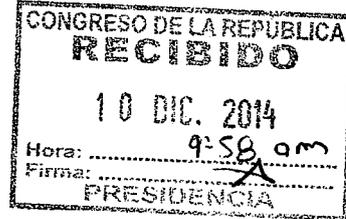




Lima, 02 de diciembre de 2014

OFICIO 160 – 2014 – 2015/CCR - CR

Señora Congresista
ANA MARÍA SOLORZANO FLORES
Presidenta del Congreso de la República
Presente.-



Referencia.- Oficio N° 371-2012-2013-DP-
CD/CR de fecha 14 de enero de 2013.

Asunto.- Opinión Consultiva sobre la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 156-2012-HC, referido al proceso de hábeas corpus promovido por el señor César Humberto Tineo Cabrera.

De mi mayor consideración:

Me dirijo a usted para saludarle y, a la vez, remitirle con la dispensa del trámite de sanción del Acta respectiva, la Opinión Consultiva 002-2014-2015-CCR/CR, aprobada por unanimidad en la Décima Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento realizada el 2 de diciembre del 2014, mediante la cual se absuelve la consulta formulada en relación a los alcances del debido proceso en las diversas etapas de la investigación parlamentaria, en cumplimiento del Acuerdo del Consejo Directivo del Congreso de la República tomado el 4 de enero de 2013.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para reiterarle mi estima personal.

Atentamente,

CRISTOBAL LUIS LLATAS ALTAMIRANO
Congresista de la República
Presidente
Comisión de Constitución y Reglamento

CC. Oficialía Mayor



Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido proceso en sede parlamentaria)

COMISION DE CONSTITUCION Y REGLAMENTO PERIODO ANUAL DE SESIONES 2014-2015

INFORME DE OPINIÓN CONSULTIVA N° 2

SOLICITANTE: Acuerdo del Consejo Directivo del Congreso de la República del 4 de enero del 2013.

MATERIA: Alcances jurídicos de la sentencia recaída en el Expediente N° 00156-2012-PHC/TC emitida por el Tribunal Constitucional referida al derecho al debido proceso en sede parlamentaria.

1. ANTECEDENTES

Con fecha 14 de enero del 2013 el Oficial Mayor (e) del Congreso de la República, señor Javier Ángeles Illmann envió el Oficio N° 371-2012-2013-DP-CD/CR por encargo del Consejo Directivo. En dicho texto se adjuntaba el Oficio N° 669-2012-PP/CR suscrito por el Procurador Público del Estado en la que se remitía la sentencia recaída en el Expediente N° 00156-2012-PHC/TC emitida por el Tribunal Constitucional, relacionada con el derecho al debido proceso en sede parlamentaria.

En el Oficio N° 371-2012-2013-DP-CD/CR se precisaba que el Consejo Directivo del Congreso de la República remitía el Oficio en cuestión para conocimiento y solicitud de opinión consultiva sobre los alcances del debido proceso en las diversas etapas de la investigación parlamentaria.

Se deja constancia que el presente Informe se aprobó por unanimidad en la Décima Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento realizada el 2 de diciembre de 2014, contando con los votos a favor de los señores Congresistas: **Cristobal Luis Llatas Altamirano, José León Rivera, Ramón Kobashigawa Kobashigawa, Santiago Gastañadui Ramírez, Martha Chávez Cossío, Luz Salgado Rubianes, Vicente Zeballos Salinas, Juan Pari Choquecota, Javier Bedoya de Vivanco, Tomás Zamudio Briceño y Alejandro Aguinaga Recuenco**, miembros titulares de la Comisión. Asimismo, mediante Oficio N° 142-2014-2015/SGR-CR de 03 de diciembre de 2014, a las 14 horas con 31 minutos, el señor Congresista Santiago



Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la sentencia recaída en el Expediente N° 00156-2012-PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido proceso en sede parlamentaria)

Gastañadui Ramírez solicitó al Presidente de la Comisión, la reconsideración de su voto, indicando se deje constancia de su voto en contra de la presente Opinión Consultiva.

2. BASE LEGAL

La presente opinión consultiva se emite en atención a la competencia prevista en el artículo 34 del Reglamento del Congreso que establece que las Comisiones Ordinarias se encuentran facultadas para emitir opiniones sobre aquellos asuntos que son puestos a su consideración de acuerdo a su especialidad o materia.

Asimismo, las Comisiones Ordinarias presentan informes para absolver las consultas especializadas que se les formulan. Los informes de absolución de consulta especializada, acorde con el segundo párrafo del artículo 71 del Reglamento del Congreso, deben ser fundamentados, precisos y breve.

3. DELIMITACION DE LA CONSULTA

En la presente opinión consultiva abordaremos los alcances jurídicos de la sentencia recaída en el Expediente N° 00156-2012-PHC/TC (también conocida como caso Tineo Cabrera) emitida por el Tribunal Constitucional, que está relacionada con el derecho al debido proceso en sede parlamentaria. Cabe precisar que la presente opinión se referirá a las consecuencias jurídicas de la sentencia, en lo que concierne a las actuaciones llevadas a cabo por Comisiones Investigadoras del Congreso que actúan de conformidad con el artículo 97 de la Constitución, artículos 35 inciso «b» y 88 inciso «a» del Reglamento del Congreso.

La estructura de la opinión consultiva es la siguiente:

- a. En la primera parte fundamentaremos la pertinencia del tema y la importancia de un pronunciamiento de la Comisión de Constitución y Reglamento en un momento en el cual se cuestiona la facultad investigadora del Congreso en diversos temas de interés público;
- b. En segundo lugar, analizaremos la naturaleza de las sentencias del Tribunal Constitucional y cómo debe ser la relación entre la justicia constitucional y el Parlamento, haciendo un especial énfasis en la clase de sentencia que es la recaída en el Expediente N° 00156-2012-PHC/TC;
- c. En tercer lugar, analizaremos los elementos configurativos del debido proceso en sede de investigación parlamentaria;



Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la
sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-
PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido
proceso en sede parlamentaria)

d. Finalmente se plantearán las conclusiones de los puntos desarrollados previamente.

4. ANALISIS

4.1 La pertinencia del tema

La naturaleza de las comisiones investigadoras del Congreso de la República ha sido materia de controversia permanente por diversas razones. Como señala Cesar Delgado-Guembes «se crean cuando existe un asunto de interés público que las justifica»¹. Es por ello que en los últimos años se ha apreciado una variedad de coyunturas que han llevado a cuestionar la función de control político del Congreso, materializada a través de estas Comisiones Investigadoras.

La presente opinión consultiva pretende alcanzar elementos de análisis constitucional que permitan determinar cuál es la naturaleza del debido proceso en el contexto del funcionamiento de una Comisión Investigadora del Congreso de la República. Recientes pronunciamientos judiciales ameritan la necesidad y oportunidad de formular consideraciones como las que a continuación se desarrollarán, con la finalidad de contribuir al establecimiento de los elementos sustanciales que integrarán el contenido mínimo e irreductible de este derecho en sede de investigación parlamentaria, sin que ello implique la desnaturalización de la función congresal de investigación con arreglo a los principios, valores y reglas constitucionales.

Al respecto, se ha apreciado en la pasada legislatura 2013-2014 situaciones en las cuales tres comisiones parlamentarias, una ordinaria y dos de investigación, han sido cuestionadas por el Poder Judicial por no seguir determinados parámetros que se desprenderían de la sentencia recaída en el Expediente N° 00156-2012-PHC/TC, en el sentido de que durante el procedimiento en una Comisión Investigadora se habrían afectado algunos contenidos del derecho al debido proceso de los ciudadanos que comparecen ante una Comisión Investigadora.²

¹ DELGADO-GUEMBES, César. *Manual del Parlamento: introducción al estudio del Congreso Peruano*. Lima, 2012. Pag. 458

² Nos referimos a la demanda de amparo recaída en el expediente 14923-2013-1801-JR-CI-05 ante el Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional, a la demanda de amparo recaída en el expediente 17375-2014-0-1801-JR-CI-03 ante el Tercer Juzgado Especializado en lo Constitucional, ambos de la Corte Superior de Lima; así como a la denuncia interpuesta ante la Comisión de Ética del Congreso de la República por el Fiscal de la Nación contra el presidente de la Comisión Investigadora de los sucesos de Ancash.

Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido proceso en sede parlamentaria)

Asimismo, esta sentencia cuando exhorta al Congreso para que modifique la Constitución o el Reglamento, aplicando el principio de legalidad o taxatividad, de manera que se tipifiquen expresamente todas las posibles infracciones constitucionales, estaría estableciendo una limitación al legislador para que se abstenga de establecer sanciones políticas por vulneración a la Constitución cuando algún ciudadano o ciudadana la infrinja, en tanto no se elabore una suerte de "código de infracciones constitucionales".

En vista de lo anterior y al encontrarse en cuestionamiento la facultad de control político del Congreso, es imperativo establecer un marco delimitador que permita a cualquier comisión investigadora cumplir con su finalidad constitucional bajo determinados estándares de debido proceso que sean razonables al procedimiento parlamentario.

4.2. Los alcances jurídicos del fallo Tineo Cabrera: el impacto de las sentencias del Tribunal Constitucional

La sentencia Tineo Cabrera y sus implicancias deben ser analizadas desde el punto de vista de los tipos de sentencia que emite el Tribunal Constitucional y los efectos que estas generan en razón de su naturaleza.

En principio, debe partirse de la idea según la cual el Tribunal Constitucional es el máximo intérprete de la Constitución y garante último de los derechos fundamentales, cuya labor interpretativa crea derecho y cuyas sentencias se convierten en fuente de interpretación de la Constitución y en fuente de Derecho.³ La categoría de fuente de derecho de las sentencias del Tribunal Constitucional se atribuye en específico a las sentencias de inconstitucionalidad, a los precedentes vinculantes (artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional) y a la doctrina constitucional (artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional). Los tipos de sentencias que no encajan dentro de esta clasificación solo tienen efectos *interpartes*.

Ahora bien, las sentencias que se acaban de mencionar también tienen un distinto grado de vinculatoriedad. En ese sentido, las sentencias normativas son las más fuertes en cuanto a su impacto, mientras que la doctrina constitucional es más flexible en cuanto a su vinculación. Al respecto, César Landa ha definido el grado de vinculación de las sentencias en los siguientes términos: *como tener que (müssen) acatar las sentencias de inconstitucionalidad*

³ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en expediente N° 0024-2003-AI/TC, FJ. 37.



Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido proceso en sede parlamentaria)

*de las leyes, como deber (sollen) de cumplir con los precedentes vinculantes y como poder/deber (können) de seguir la doctrina jurisprudencial.*⁴

En el caso de las sentencias normativas o de inconstitucionalidad de las leyes, la propia Constitución establece en el artículo 204 que las sentencias de inconstitucionalidad dejan sin efecto la ley declarada inconstitucional al día siguiente de su publicación, lo que se complementa con lo dispuesto en el artículo 82 del Código Procesal Constitucional que establece que las sentencias del Tribunal Constitucional en los procesos de inconstitucionalidad tienen autoridad de cosa juzgada y vinculan a todos los poderes públicos. En la medida que se trata de una sentencia que declara la constitucionalidad o la inconstitucionalidad de una norma, es exigible para todos los poderes y órganos constitucionales, y alcanza además a casos futuros.

Por su parte, en lo que respecta a los precedentes vinculantes, estos se encuentran reconocidos en el artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional que señala que estos se generan en las sentencias del Tribunal Constitucional que adquieren la autoridad de cosa juzgada cuando así lo exprese la sentencia, para lo cual se debe precisar el extremo de su efecto normativo. El precedente vinculante del ordenamiento nacional se define como aquella regla jurídica derivada de un caso particular y concreto (no de inconstitucionalidad, sino derivado de los procesos constitucionales de la libertad) en el que el Tribunal decide establecer un parámetro o regla general para procesos futuros de naturaleza similar,⁵ de modo que el fallo no solo tendrá efectos *interpartes* sino también *erga omnes*.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que la figura del precedente vinculante tiene por objeto que las reglas de resolución de un caso en concreto, obtengan efectos generales y abstractos en razón de la trascendencia del mismo. Por ello, el precedente será de seguimiento obligatorio para casos futuros idénticos; y en razón de la generalidad de sus efectos, es que la aplicación del precedente resulta de obligatorio cumplimiento no solo para todos los poderes del Estado, sino también para los particulares cuando se encuentren ante un caso igual al que dio origen al precedente.⁶

En efecto, el Tribunal Constitucional ha precisado que el precedente tiene un efecto similar al de una ley, pues la regla general que se constituye como *precedente a partir de un caso*

⁴ LANDA ARROYO, César. «Los precedentes constitucionales». *Justicia Constitucional*. Revista de Jurisprudencia y Doctrina. Año III. N° 5, enero - junio, 2007, p. 39.

⁵ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en expediente N° 0024-2003-AI/TC, consideraciones previas.

⁶ LANDA ARROYO, César. Óp. Cit., p. 53.

Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido proceso en sede parlamentaria)

concreto se convierte en una regla preceptiva común que alcanzar a todos los justiciables y que es oponible frente a los poderes públicos.⁷

Por otro lado, en el caso de la doctrina constitucional que se encuentra reconocida en el artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, este dispositivo señala de manera específica que los jueces interpretan y aplican la ley y los reglamentos de conformidad con los principios que se derivan de la Constitución, pero también con la interpretación que el Tribunal Constitucional ha realizado respecto de dichos mandatos de optimización. El mandato del artículo mencionado, tal como se desprende de una lectura literal del mismo, se encuentra orientado a los jueces del Poder Judicial y su vinculación tiene un menor grado o intensidad que el caso del precedente vinculante, precisamente porque sus efectos están dirigidos a un grupo específico de los poderes del Estado, a saber, a aquel que imparte justicia. Para que la doctrina constitucional se configure como tal, es necesario que concurren una pluralidad de sentencias constitucionales orientadas en un mismo sentido interpretativo. Así, solo en el caso que ocurra ese supuesto, será exigible que el juez incorpore en la resolución de sus casos las interpretaciones que ha establecido el Tribunal Constitucional.

Ahora bien, en la medida que la doctrina tiene un menor grado de vinculatoriedad, es posible que el juez pueda apartarse de la misma, pero estableciendo una justificación suficiente y razonable para tal decisión.⁸ Ello no sucede en los casos de sentencias de inconstitucionalidad, puesto que cuando una norma se expulsa del ordenamiento, esta pierde validez; y cuando se ha confirmado la constitucionalidad de una norma, el Poder Judicial no puede inaplicarla a través del control difuso, tal como lo prevé el propio artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional. En el mismo sentido, dada la fuerza del precedente vinculante y sus efectos generales, un juez no podría apartarse de lo establecido por el Tribunal Constitucional.

De acuerdo con los criterios expuestos, se podría decir que en el caso en mención la sentencia no encaja dentro de ninguno de los supuestos antes planteados. En concreto, el fallo Tineo Cabrera no constituye una sentencia normativa o de inconstitucionalidad de las leyes; tampoco es un precedente vinculante, pues de la lectura de la sentencia y de la parte resolutive de la misma no se desprende tal carácter, pues el Tribunal habría tenido que establecer de manera expresa que la sentencia constituía un precedente vinculante en los extremos

⁷ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en expediente N° 0024-2003-AI/TC, consideraciones previas.

⁸ LANDA ARROYO, César. Óp. Cit., p. 63.



Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido proceso en sede parlamentaria)

desarrollados para tal efecto. Por otro lado, en el caso que el fallo recogiera o diera cuenta de la existencia de doctrina constitucional, habría que indicar que en la medida que esta es un mandato aplicable a los jueces, no vincula directamente al Poder Legislativo.⁹

De modo que no se trata de un fallo vinculante para el Poder Legislativo. Más aún, conviene también hacer un comentario sobre la exhortación que realizó el Tribunal Constitucional al Congreso de la República en la punto resolutive 3 del fallo, en el que sugirió a este Poder del Estado que aplicase los fundamentos jurídicos 2 al 74 en las investigaciones y/o procedimientos de otra índole que se realizaran en sede parlamentaria.

En principio, es una sentencia que podría calificarse como atípica, en tanto y en cuanto no puede clasificarse como un fallo desestimatorio simple o estimatorio de las mismas características. Ahora bien, en el ámbito de las sentencias exhortativas, habría que distinguir entre las sentencias de inconstitucionalidad y las que se emiten en el ámbito de los procesos constitucionales de la libertad.

En concreto, el Tribunal Constitucional ha considerado como sentencias exhortativas a aquellas sentencias en las que al advertirse una inconstitucionalidad en un determinado dispositivo legal, solo se declara su mera incompatibilidad con la Constitución y se exhorta al legislador para que desaparezca el vicio de inconstitucionalidad del ordenamiento jurídico.¹⁰ Las sentencias exhortativas de inconstitucionalidad son plenamente vinculantes, ya que ello se desprende de los artículos 204 de la Constitución y 82 del Código Procesal Constitucional. Ahora bien, la exhortación que el Tribunal Constitucional realiza concluye en la medida que ocurra alguno de los siguientes supuestos:

- Expedición de la ley sustitutiva y reformante de la norma declarada incompatible con la Constitución.
- Conclusión *in totum* de la etapa suspensiva; y, por ende, aplicación plenaria de los alcances de la sentencia. Dicha situación se da cuando el legislador ha incumplido con dictar la ley sustitutiva dentro del plazo expresamente fijado en la sentencia.
- Expedición de una segunda sentencia. Dicha situación se produce por el no uso parlamentario del plazo razonable para aprobar la ley sustitutiva.¹¹

⁹ Incluso en el supuesto negado que las reglas planteadas por el Tribunal Constitucional fueran todas exigibles, ya que los procedimientos parlamentarios de control político guardarían semejanza de fines y objeto con el proceso jurisdiccional, el mandato de la doctrina constitucional se dirige a los jueces.

¹⁰ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en expediente N° 0010-2002-AI/TC, FJ. 32.

¹¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en expediente N° 0004-2004-AI/TC, FJ. 3.3.4

Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido proceso en sede parlamentaria)

Por otra parte, también se puede hacer referencia a las sentencias exhortativas que se emiten en el resto de procesos constitucionales, ya que existe una práctica del Tribunal Constitucional en el extremo que aquí se comenta. No obstante, las sentencias exhortativas que se emiten en un proceso distinto al de inconstitucionalidad (habeas corpus, amparo y otros) tienen una naturaleza distinta, ya que estas deben entenderse como sugerencias o recomendaciones, es decir, son de carácter persuasivo. En específico, se emiten en ejercicio de la función armonizadora de los conflictos que ejerce el Tribunal Constitucional, con la finalidad de que el legislador o la Administración corrijan o mejoren aspectos de la normatividad legal, reglamentaria o la práctica que realizan en relación con ciertos procedimientos.¹² Como señala el máximo intérprete de la Constitución:

En tales sentencias opera el principio de persuasión y se utilizan cuando, al examinarse los alcances de un proceso constitucional, si bien no se detecta la existencia de un vicio de inconstitucionalidad, se encuentra una legislación defectuosa que de algún modo conspira contra la adecuada marcha del sistema constitucional.¹³

De lo expuesto, también se puede concluir que la exhortación que el Tribunal Constitucional presenta al Poder Legislativo no es vinculante; es decir, las interpretaciones que ha planteado respecto del debido proceso en sede parlamentaria, relativas al derecho al secreto bancario, a la comunicación previa y detallada, entre otras, relativas al debido proceso en Comisiones Investigadoras no son vinculantes.

Por otro lado, conviene indicar que aunque se trata de una sentencia que no vincula en estricto al Poder Legislativo, para su accionar en casos futuros, lo cierto es que el fallo podría ser aplicado por los jueces ordinarios o por el propio Tribunal Constitucional para controlar los actos de control parlamentario. En ese sentido, si bien ésta es una consecuencia indirecta del fallo, convendría plantear un análisis sobre los alcances del debido proceso en sede parlamentaria, cuyos alcances se modularán dependiendo del procedimiento de control parlamentario del que se trate. Por otro lado, aunque el Congreso cuenta con diversos procedimientos de control político, éste se centrará en el caso de las Comisiones Investigadoras por los motivos expuestos en el punto 4.1 del presente dictamen.

No obstante, habría que mencionar que en tanto y en cuanto la sentencia bajo comentario recoge lo dispuesto en otros fallos en los que el Tribunal Constitucional ha desarrollado las garantías del debido proceso, cabe preguntarse en qué medida aquélla constituye doctrina jurisprudencial aplicable a los casos de Comisiones Investigadoras. Así por ejemplo, el fallo

¹² *Ibidem.*

¹³ *Ibidem.*



Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la
sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-
PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido
proceso en sede parlamentaria)

recoge jurisprudencia relativa a la presunción de inocencia en sede administrativa (fundamento jurídico 46); acusación y derecho de defensa (fundamento jurídico 32); entre otros.

En relación con lo planteado, habría que diferenciar cada uno de los escenarios presentados en el caso Tineo Cabrera a efectos de determinar qué aspectos constituyen doctrina jurisprudencial y a qué tipos de proceso son aplicables, así como también en qué casos Tineo Cabrera es más bien un punto de partida. Toda vez que la sentencia del Tribunal Constitucional en realidad aborda o desarrolla las garantías del debido proceso en el ámbito del derecho administrativo sancionador, en el ámbito parlamentario y, particularmente, en este último caso, indica qué reglas del debido proceso son aplicables a los procesos de acusación constitucional y Comisiones Investigadoras, la valoración del fallo debe ser diferenciada.

Por ello, conviene colocar de relieve que si bien la sentencia recoge la doctrina establecida en sentencias anteriores, ella se refiere a supuestos del debido proceso de naturaleza penal, administrativa, y para los procesos de acusación constitucional (pero incluso en este supuesto, habría que analizar los matices aplicables, ya que no tiene naturaleza penal). De modo que las reglas previstas en el caso de las Comisiones Investigadoras, en realidad se han desarrollado por primera vez, aunque tomando estándares de naturaleza penal no precisamente aplicables, y en razón de ello, no constituyen doctrina constitucional.

4.3. Análisis del caso Tineo Cabrera para el supuesto de Comisiones Investigadoras

4.3.1 Debido proceso y Parlamento

En el modelo de Estado Constitucional no existe ningún poder exento de control,¹⁴ ya que estos se encuentran supeditados a la fuerza normativa y supremacía de la Constitución, como se desprende del artículo 51 de la norma constitucional. En ese sentido, no son aplicables doctrinas como la relativa a los *interna corporis acta*, que involucra que los actos parlamentarios no producen efectos jurídicos externos y por ende no son controlables en sede jurisdiccional.¹⁵

¹⁴ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en expediente N° 5854-2005-AA/TC, FJ. 34.

¹⁵ ALONSO MÁZ, María José. *La fiscalización jurisdiccional de la actividad sin valor de ley de los parlamentos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, pp. 349 y ss.



Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido proceso en sede parlamentaria)

El derecho al debido proceso tiene un doble carácter que se deriva de su naturaleza de derecho fundamental, es decir, es un derecho subjetivo exigible por una persona, pero también es un derecho con una dimensión institucional, es decir, que debe ser respetado por todos los poderes del Estado y los ciudadanos. De modo que su aplicación va más allá del ámbito jurisdiccional y se aplica en sede administrativa, parlamentaria e incluso en actos *inter privados*.

Ahora bien, el hecho que el debido proceso también se garantice en sede parlamentaria, como ya se ha adelantado, no significa que las exigencias del debido proceso aplicables al ámbito judicial sean las mismas que se apliquen a los procedimientos parlamentarios; por el contrario, la tutela del debido proceso admite grados de exigibilidad con distintos alcances, dependiendo del tipo de procedimiento, pero también de la etapa en la que se encuentre un procedimiento.

En ese sentido, cabe diferenciar el canon del control judicial para la actuación parlamentaria según se trate de antejuicio y juicio político, investigación parlamentaria, fiscalización parlamentaria y sanción parlamentaria¹⁶. Así por ejemplo, mientras que el antejuicio y juicio político son procedimientos parlamentarios materialmente jurisdiccionales en la medida que inciden en la esfera jurídica de los funcionarios encausados, dicho carácter material no se encuentra en una investigación parlamentaria cuya finalidad es el esclarecimiento de hechos de notoria relevancia pública.¹⁷

Pero además, respecto a dicho canon de control constitucional, habrá de tenerse en cuenta la estructura jurídica de las normas del debido proceso, en tanto instituto continente de una pluralidad de derechos¹⁸. Por consiguiente, dentro del reconocimiento semántico del debido proceso, se distinguirá entre normas-regla, para las cuales operará la subsunción, y normas-principios, a partir de las que se realizará la ponderación.¹⁹

¹⁶ LANDA ARROYO, César. *Consideraciones generales sobre los límites del control judicial del debido proceso en los procedimientos desarrollados ante las comisiones investigadoras del Congreso de la República*. Inédito, 2014, p. 17.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ídem*, p. 16.

¹⁹ *Ídem*, p. 17.





Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido proceso en sede parlamentaria)

4.3.2 Naturaleza de las Comisiones Investigadoras

4.3.2.1 Origen

Las Comisiones Investigadoras tienen su origen en el parlamentarismo inglés del siglo XVII, mientras que en Europa Continental, las Comisiones datan de inicios del siglo XIX en Francia, e Italia; ante la ausencia de un reconocimiento formal en las Constituciones de la época, se recurría a la teoría de los poderes implícitos como elemento legitimador para su conformación y ejercicio de funciones²⁰. En la actualidad, todas las constituciones de posguerra reconocen a esta institución como propia de sus parlamentos; así la Constitución española de 1978 y la Ley Fundamental de Bonn reconocen a la institución objeto de comentario. De modo que se trata de un órgano que es casi connatural a los inicios del Estado de Derecho creado como consecuencia de las revoluciones burguesas.

En concreto, las Comisiones Investigadoras son un mecanismo de control político del Parlamento frente a los actos del Poder Ejecutivo, pero también, en general, frente a asuntos de interés público. Si bien no son un mecanismo que establezca sanciones penales o políticas, permiten que el Congreso lleve a cabo una acción de verificación de hechos de interés público y los valore políticamente, aunque con el límite de la interdicción de arbitrariedad en su accionar y en la medida que su decisión sea razonable y proporcional, aun cuando ésta fuera de naturaleza política.

En otro sentido, se puede señalar que las Comisiones Investigadoras en realidad son un mecanismo con el que cuentan las minorías parlamentarias para controlar a las mayorías parlamentarias, al gobierno de turno; a su vez, este control se proyecta hacia la sociedad civil, de modo que no solo tiene lugar al interior, sino también al exterior del Parlamento, ello es esencial en el modelo de Estado Democrático.²¹

Ahora bien, las Comisiones Investigadoras encuentran sustento en el principio de separación de poderes, el mismo que ya no se entiende más desde la faz primigenia de los albores del constitucionalismo, sino bajo la perspectiva de la colaboración de poderes,²² frente a hechos de interés público, entre los que se encuentran los actos de gobierno. De modo que la función

²⁰ MORA DONATO, Cecilia. *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*. México D.F.: UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 49-59.

²¹ LANDA ARROYO, César. «El control parlamentario en la Constitución Política de 1993: balance y perspectiva». *Pensamiento Constitucional*, año X, N° 10, 2004, p. 127.

²² PERALES, Elvira. «Comisiones de Investigación en el Bundestag. Un estudio de jurisprudencia». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1987, N° 19, enero-abril, p. 265.



Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido proceso en sede parlamentaria)

de control que realiza la Comisión Investigadora deriva de un principio fundante o fundamental del orden constitucional.

En el ordenamiento peruano las Comisiones Investigadoras tienen larga data. En un primer momento, se crearon Comisiones sobre la base del principio de poderes implícitos. Así, se puede dar cuenta de que a fines del siglo XIX en el Perú se habían conformado Comisiones como la de la Marina, para investigar el estado de la armada nacional, entre otras.²³ Asimismo, las Comisiones Investigadoras han sido incorporadas de manera expresa a partir de la Constitución de 1920, en la de 1933, 1979 y 1993. Se podría decir que es a partir de 1979 cuando se incorpora de manera expresa el presupuesto habilitante para la conformación de una Comisión, a saber, el asunto de interés público; pues el concepto en mención no había sido regulado de manera expresa en las anteriores Constituciones; a su vez, en esta Constitución se confirió poderes para requerir la comparecencia de las personas, bajo los mismos apremios judiciales y se estableció que esta es obligatoria.

En la actualidad el reconocimiento de la Comisión Investigadora, se encuentra regulado en el artículo 97 de la Constitución. Al respecto, la Constitución de 1993 establece que las Comisiones Investigadoras tienen facultad para levantar el secreto bancario y plantea límites a las mismas, como el hecho que el informe que emita no es vinculante.

4.3.2.2 Objeto

En la Constitución de 1993, el artículo 97 ha establecido que el Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. De este dispositivo pueden desprenderse dos aspectos: (i) asuntos o hechos y (ii) el interés público.

En concreto, se puede indicar que el concepto de interés público es impreciso, pues se trata o se define como un concepto jurídico indeterminado que podría dotarse de contenido tomando en cuenta algunos parámetros. Al respecto, se puede mencionar que el Tribunal Constitucional ha definido el interés público como aquello que beneficia y es de interés general de la comunidad. En el modelo de Estado Constitucional, el interés público es un principio que sustenta todas las decisiones gubernamentales; y a la vez, es un concepto que determina si se debe prohibir, limitar, autorizar o anular algo.²⁴ En ese sentido, los asuntos o hechos que se investigan deben responder a los lineamientos antes planteados.

²³ LEÓN, Jorge. *Los poderes y límites de las comisiones parlamentarias de investigación en el derecho constitucional peruano*. Tesis para optar por el grado de licenciado en Derecho. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, 2005, p. 59 y ss.

²⁴ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en expediente N° 0090-2004-AA/TC, FJ. 11.





Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido proceso en sede parlamentaria)

Por otro lado, conviene precisar cómo es que se ha entendido en la doctrina, el concepto de interés público. Al respecto, la doctrina ha planteado que en su función originaria las Comisiones Investigadoras estaban orientadas a investigar a la Administración y al Poder Ejecutivo; no obstante en la actualidad las Comisiones también investigan asuntos que, en principio, son de índole privada. Sin embargo, esta práctica se justifica siempre que aquellos hechos o situaciones que son de naturaleza privada tengan una conexión con asuntos que podrían calificar como públicos o porque tienen repercusión social; así, por ejemplo, es admisible que se inicie un procedimiento de investigación a universidades privadas, en razón de su desbalance patrimonial, en tanto y en cuanto la educación universitaria es un servicio público.²⁵

4.3.2.3 Distinción con el proceso jurisdiccional

El procedimiento de una Comisión Investigadora se distingue claramente del proceso jurisdiccional, por su naturaleza y por los fines que se atribuye a cada uno de ellos. En efecto, mientras en el proceso, específicamente el penal, el juez se ocupa de hechos relacionados con la responsabilidad penal del procesado a quien debe condenar o declarar inocente a través de la debida motivación y/o argumentación jurídica; en el caso de una Comisión Investigadora, ésta se ocupa de aclarar hechos de interés público desde la lógica política.²⁶ En relación con ello, conviene reiterar que mientras los hechos son el objeto central de una Comisión Investigadora -lo que eventualmente puede conllevar a que esta recomiende que se denuncie constitucionalmente y/o se solicite al Ministerio Público que denuncie penalmente a personas que en razón de los hechos analizados hayan sido involucrados en el procedimiento de investigación-, en el caso del proceso penal, se parte del presupuesto de existencia de una imputación penal de un individuo determinado, la misma que debe dilucidarse en el propio proceso penal.

Pero al mismo tiempo, los procedimientos y las consecuencias son distintas, ya que en el caso del procedimiento judicial, el juez puede emitir un fallo que cause estado de cosa juzgada, mientras que en el caso de una Comisión Investigadora, el informe final de la misma se limita a exponer hechos y a valorarlos desde el punto de vista político, lo que tangencialmente puede dar inicio a un procedimiento de acusación constitucional por infracción o por delito de función de las personas involucradas en los hechos investigados y que se encuentran sometidas a un procedimiento de esta naturaleza (artículo 99 de la Constitución), pero ello solo es contingente; es decir, a partir del procedimiento no necesariamente se concluirá con

²⁵ TORRES MURO, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigación*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 77.84.

²⁶ TORRES MURO, Ignacio. *Óp. Cit.*, p. 73.

Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido proceso en sede parlamentaria)

la presunta imputación de alguna persona, porque el objeto de investigación son los hechos y los vínculos que tengan determinadas personas con ellos son un elemento conexo u adjetivo, pero no lo principal.

Asimismo, existe una distinción entre ambos órganos y procesos que se realizan en la medida que el artículo 138 señala de manera clara que la potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial; de modo que excluye a cualquier otro poder del ejercicio de esta facultad. Precisamente, el artículo 97 señala además que el informe de una Comisión Investigadora no es vinculante para el Poder Judicial, lo cual reafirma no solo la independencia de la judicatura, sino también que se trata de procesos y procedimientos de naturaleza distinta. Igualmente, el artículo 139.2 de la Constitución establece de manera expresa que el proceso jurisdiccional no afecta ni el derecho de gracia ni la facultad de investigación del Congreso, y a la vez, señala que el ejercicio de estas potestades por los poderes respectivos no puede interferir en el proceso jurisdiccional. De esta manera, se evidencia que la Constitución establece una clara distinción en torno a las competencias de cada poder estatal.

4.3.3 Vinculación de los estándares de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH): matices respecto de su aplicación

En el ordenamiento jurídico peruano, la IV Disposición Final y Transitoria de la Constitución de 1993 señala que las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú. De modo que se establece un mandato interpretativo según el cual aquellos que aplican derecho deben llevar a cabo al momento de dotar de contenido a las disposiciones relativas al reconocimiento y/o desarrollo de un derecho fundamental.

A su vez, en el ordenamiento nacional peruano, el artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional reitera lo señalado por la IV Disposición Final y Transitoria, pero también añade que la interpretación conforme con los tratados de derechos humanos también incluye a las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según tratados de los que el Perú es parte. La incorporación de las decisiones internacionales se sustenta en que un tribunal internacional, en el supuesto que se trate de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), tiene capacidad para interpretar un tratado como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en la medida que este es un instrumento inacabado, que evoluciona en sus contenidos y tiene un alto grado de

Congreso de la República





Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la
sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-
PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido
proceso en sede parlamentaria)

indeterminación.²⁷ Por esta razón, la interpretación de la Corte IDH es relevante y debe ser tomada en cuenta como fuente de interpretación en tanto cuenta con capacidad interpretativa y aplicativa de la Convención Americana.

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha señalado que los tratados de derechos humanos tienen rango constitucional, lo que involucra que se encuentran dotados de fuerza activa y pasiva, pues innovan el ordenamiento jurídico nacional pero también tienen una aptitud de resistencia frente a normas infraconstitucionales que sean contrarias a lo dispuesto por tales tratados.²⁸ Igualmente, el Colegiado ha señalado que las decisiones de un tribunal internacional como la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes para todo poder público nacional, incluso en aquellos casos en los que el Estado peruano no ha sido parte en el proceso.²⁹

De lo señalado por el Tribunal Constitucional se desprende que la interpretación y/o estándares que se derivan de los casos resueltos por un tribunal internacional como la Corte IDH deben ser tomados en cuenta e incorporados por los jueces en la interpretación y/o aplicación como parámetro de control directo de la acción u omisión del Estado.

Sin embargo, con relación a esta afirmación, es necesario establecer la distinción entre el concepto de cosa juzgada y cosa interpretada, por cuanto los alcances y fuerza vinculante de los mismos varían en grado y fuerza.

La cosa juzgada se aplica a fallos internacionales que establecen una condena internacional al Estado, como consecuencia de su participación como Estado demandado en un proceso contencioso ante la Corte IDH; mientras que el concepto de cosa interpretada se refiere a los efectos indirectos que un fallo internacional genera en el ordenamiento jurídico de los Estados, aun cuando estos no hayan sido parte del proceso contencioso. Los efectos que genera un fallo internacional en los Estados parte se sustentan en el sistema de garantía objetiva del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, pero también en el hecho que este se rige por el principio de prevención por el cual se busca limitar violaciones de derechos humanos futuras por Estados no condenados por un caso similar sobre el que la Corte IDH se ha pronunciado.

Ahora bien, el efecto de «cosa interpretada» no implica una aplicación mecánica de la doctrina de la Corte IDH, pues los contenidos de los que esta dota a los derechos que

²⁷ TORRES ZUÑIGA, Natalia. *El Control de convencionalidad*. Saarbrücken: Editorial Académica Española, 2013, p. 200.

²⁸ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en expediente N° 0025-2005-PI/TC, FJ. 33.

²⁹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en expediente N° 02730-2006-PA/TC, FJ. 12.

Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido proceso en sede parlamentaria)

contempla la CADH, son un estándar común de mínimos. Ello permite que eventualmente el Estado pueda aplicar un estándar o un contenido más amplio de protección de los derechos reconocidos en la Constitución y la CADH. En la medida que los estándares de la Corte IDH no son de uniformidad, la distinción o el apartamiento por parte de los Estados están permitidos.³⁰ Incluso, se podría decir que el hecho que exista jurisprudencia de la Corte IDH relativa al contenido de un derecho no impide que el Estado parte de la CADH cuente con un margen de deferencia³¹ a su favor, cuando se trata de limitar el contenido de un derecho, aunque, claro está, el «límite de límites» se encuentra en el contenido esencial del derecho tutelado.

A esta reflexión habría que añadir que la jurisprudencia de la Corte IDH, ya sea en su condición de cosa juzgada o interpretada, si bien es vinculante, lo cierto es que debe ser aplicada a supuestos de hecho similares y no ser extendida en sus efectos más allá de los propios límites del caso resuelto por el tribunal interamericano. Incluso, debiera distinguirse entre las normas regla y normas principio que podrían derivarse de los estándares de la Corte IDH. Al respecto, las normas regla se aplicarán a los supuestos específicos que condicionan su formulación y/o a supuestos análogos con los que existe un parámetro de comparación válido; y en el caso de las normas principio, los efectos que estas generen en realidad deben modularse y ajustarse de acuerdo a la naturaleza de las instituciones a las que se pretende aplicar.

4.3.3.1 Casos citados por el fallo Tineo Cabrera y alcances de su aplicación en las Comisiones Investigadoras

En el caso Tineo Cabrera el Tribunal Constitucional ha citado jurisprudencia internacional que en las líneas que siguen serán objeto de comentario. Se trata de algunas sentencias de la Corte IDH que establecen una serie de estándares relativos al debido proceso. Al respecto, tres de ellas tienen fuerza de cosa juzgada, (*Caso Tribunal Constitucional vs. Perú, Castillo Petrucci vs. Perú* y *Loayza Tamayo vs. Perú*) y las demás tienen efectos de cosa interpretada (*Barreto Leiva vs. Venezuela, La última Tentación de Cristo vs. Chile, Suárez Rosero vs. Ecuador, y Genie Lacayo vs. Nicaragua*).

³⁰ LÓPEZ GUERRA, Luis. «El diálogo entre el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los tribunales españoles. Coincidencias y divergencias». *Teoría y Realidad Constitucional*, N° 32, 2013, p. 140.

³¹ NUÑEZ POBLETE, Manuel. «Sobre la doctrina del margen de apreciación nacional. La experiencia latinoamericana confrontada y el *thelos* constitucional de una técnica de adjudicación del derecho internacional de los derechos humanos». En ACOSTA ALVARADO, Paola y Manuel NUÑEZ POBLETE (coordinadores), *El margen de apreciación en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: proyecciones regionales y nacionales*. México D.F.: UNAM, 2012, p. 6.



Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido proceso en sede parlamentaria)

En lo que atañe al debido proceso en una Comisión Investigadora, las sentencias que la Corte IDH ha aplicado son *Barreto Leiva* (derecho a la comunicación detallada), *Genie Lacayo* (plazo razonable de la investigación) y *Loayza Tamayo (ne bis in idem)*. Una mención aparte merece el caso *Tribunal Constitucional* ya que este se aplica a los casos de acusación constitucional, es decir, de juicio y antejuicio político.

a. *Barreto Leiva vs. Venezuela*

Este es un caso que puede incorporarse en el ordenamiento peruano en su condición de cosa interpretada, lo que implica que si bien es vinculante, el Estado debe analizar las condiciones de su aplicación. Así, debe indicarse que en este fallo, se plantean reglas del debido proceso aplicables en sede judicial y, en específico, a los procesos penales.³² De manera que el estándar que ahí se establece es exigible en sentido estricto para asegurar las garantías del debido proceso en un juicio de naturaleza penal.

Ahora bien, en cuanto a las obligaciones ahí planteadas que también califican como principios del debido proceso, debiera analizarse en qué medida se aplican a los procedimientos de naturaleza diferente a la de un proceso penal pero en los que también se imponen sanciones. Así, cabría señalar que el estándar sería aplicable a los casos de procedimientos administrativos sancionadores, con los matices que deban tenerse en cuenta, dada la naturaleza distinta del proceso y procedimiento antes mencionado.

Empero, el estándar se flexibiliza para el caso de las Comisiones Investigadoras, pues su naturaleza es distinta a la de un proceso jurisdiccional sancionador. Si bien una Comisión Investigadora conforma, al igual que los procedimientos de acusación constitucional, el grupo de los mecanismos de control represivo o de fiscalización,³³ ello no quiere decir que comparta su misma naturaleza; y es que, en efecto, la teoría del binomio control-sanción ha dado paso a diversos mecanismos de control que van más allá de esta relación. En todo caso,³⁴ el concepto de control obedece al de límite al poder estatal, aunque ello no necesariamente involucre punición o condena.

³² El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por la detención arbitraria Enrique Barreto Leiva así como por la de falta de diligencia en el debido proceso seguido en su contra.

³³ LANDA ARROYO, César. *Consideraciones generales sobre los límites del control judicial del debido proceso en los procedimientos desarrollados ante las comisiones investigadoras del Congreso de la República*, Op. Cit., p. 5.

³⁴ ARAGÓN REYES, Manuel. «Interpretación de la Constitución y carácter objetivado del control jurisdiccional». *Revista Española de Derecho Constitucional*. Madrid, año 6, N° 17, mayo-agosto, 1986, p. 87.



Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido proceso en sede parlamentaria)

No obstante, en la medida que los mecanismos de control político no son iguales, las exigencias del debido proceso tampoco lo son, sino que éstas deben adecuarse a la naturaleza del proceso al que se aplican. Así, por ejemplo, el ejercicio del derecho a una comunicación detallada en el contexto del funcionamiento de una Comisión Investigadora mal podría exigir que a la persona que ha sido citada para comparecer ante una Comisión se le comunique si acude en calidad de investigada, acusada u otro calificativo, toda vez que la Comisión no busca propiamente establecer una sanción, sino esclarecer hechos de interés público.

b. *Genie Lacayo vs. Nicaragua*

Los fundamentos de estos fallos también se incorporan al ordenamiento peruano en calidad de cosa interpretada. En el fundamento 65 de la sentencia Tineo Cabrera, solo se ha hecho mención al reconocimiento que hace la Corte IDH sobre la razonabilidad del plazo en un proceso penal.³⁵ En todo caso, la Corte Interamericana también ha establecido de manera específica tres elementos para determinar la razonabilidad del plazo: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; y c) la conducta de las autoridades judiciales.³⁶

No obstante, no debe perderse de vista que tales elementos se refieren al plazo razonable de un proceso penal y que, en todo caso, la aplicación del principio general relativo a la razonabilidad del periodo en que una persona es juzgada también sería aplicable al caso de los procesos de acusación constitucional y de las Comisiones Investigadoras, aunque nuevamente deberá tenerse en cuenta la complejidad de los hechos y la naturaleza de cada uno de los procedimientos. De modo que lo razonable en un proceso penal, no debe ser el mismo período que el que se plantea para el caso de los procesos en sede parlamentaria.

c. *Loayza Tamayo vs. Perú*

Esta sentencia se configura como cosa juzgada ya que el Estado peruano ha sido condenado y posee efectos directos en el ordenamiento nacional. En este fallo, en efecto, se estableció que el Estado había vulnerado el derecho al *ne bis in idem*,³⁷ y en todo caso, la mención al caso también se hace a manera de norma principio, como se desprende del fundamento jurídico 57 del caso Tineo Cabrera. De modo que la aplicación del principio también debe

³⁵ El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por las deficiencias en la investigación de la muerte de Jean Paul Genie Lacayo, así como a la falta de sanción a los responsables sin respetar un plazo razonable.

³⁶ Corte IDH. Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 30, párrafo 77.

³⁷ El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por los tratos crueles, inhumanos y degradantes en perjuicio de María Elena Loayza Tamayo, así como la falta de garantías como el *ne bis in idem* al haber sido juzgada en sede penal militar y en el fuero ordinario.





Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la
sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-
PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido
proceso en sede parlamentaria)

ajustarse a los supuestos de un proceso penal o al de una Comisión Investigadora. En todo caso en este aspecto, como se comentará en el apartado respectivo, la triple identidad (sujeto, objeto, fundamento) que permite identificar cuándo se ha vulnerado el derecho en mención, no es plenamente aplicable al proceso en el seno de una Comisión Investigadora, que investiga hechos y, por ende, no juzga ni condena a un individuo al que se le impute un delito. De modo que la mención al principio debe adecuarse a dicho proceso o procedimiento en el que se busca esclarecer los hechos que califican como un asunto de interés público. Por el contrario, en el caso de los procesos penales, *Loayza Tamayo* surte plenos efectos generales como consecuencia del efecto de cosa juzgada que emana de la sentencia.

d. *Tribunal Constitucional vs. Perú*³⁸

En esta sentencia la Corte IDH tuvo la oportunidad de desarrollar los alcances del debido proceso en sede parlamentaria. A propósito de la destitución de los magistrados del Tribunal Constitucional a través de un procedimiento de juicio político, por oponerse a la ley de reelección presidencial (infracción constitucional) durante el gobierno de Fujimori.

Asimismo, la Corte IDH señaló que el procedimiento de juicio político era materialmente jurisdiccional, por ende, el órgano que resolvía o decidía la destitución, en este caso el Congreso de la República, tenía la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal (artículo 8 de la CADH).³⁹ Pero esa materialidad, no significa que la Corte IDH haya equiparado el procedimiento parlamentario con un proceso judicial. Por el contrario, lo que la Corte IDH trató de visibilizar es que el debido proceso debe observarse en todas las instancias procesales, sean o no jurisdiccionales.⁴⁰

Sin embargo, más allá de todo lo expuesto, si bien se coincide con el derrotero que siguió la Corte IDH en este caso, la aplicación del mismo surte efectos de cosa juzgada en el caso de los procesos de juicio y antejuicio político. Al respecto, Landa ha planteado que los estándares del caso *Tribunal Constitucional* no son aplicables al ámbito de las Comisiones Investigadoras, sin embargo ello no significa que debido proceso no sea aplicable o exigible

³⁸ Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71.

³⁹ Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional. Op. Cit., párrafo 71.

⁴⁰ *Ibidem*, párrafo 69.



Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido proceso en sede parlamentaria)

a los procedimientos de investigación, sino que lo que se exigirá es que se apliquen garantías mínimas.⁴¹

4.3.4 Principios y reglas del debido proceso en Comisiones Investigadoras

4.3.4.1 Reserva vs. Publicidad del procedimiento de una Comisión Investigadora

El principio de publicidad constituye un elemento esencial en el modelo democrático representativo del Estado Constitucional. De acuerdo con Pedro de Vega, la publicidad de las actividades parlamentarias tiene una finalidad educativa; de control frente a la arbitrariedad y corrupción; y es un medio de acercamiento entre los representantes y representados.⁴²

En el caso de las comisiones investigadoras, la publicidad constituye uno de los elementos en los que reside la eficacia política de esta modalidad de control parlamentario represivo.⁴³ Es la publicidad, en ese sentido, la que permite al cuerpo electoral controlar en específico la actuación de los altos funcionarios y la que paralelamente le suministra elementos de formación de juicio respecto a estos últimos.⁴⁴

No obstante, tanto la publicidad de la Comisión Investigadora como el carácter público o reservado de las sesiones llevadas a cabo por ella no son temas pacíficos en la doctrina especializada. Además, no debe perderse de vista que asuntos como la elección de los miembros de la Comisión Investigadora así como las razones que sustentan dicha elección desempeñan un importante rol en términos políticos.⁴⁵

El argumento más importante en favor de la publicidad se halla en el pretendido estímulo del debate político y en la satisfacción de la necesidad de transparencia propia de las democracias

⁴¹ LANDA, ARROYO, César. *Consideraciones generales sobre los límites del control judicial del debido proceso en los procedimientos desarrollados ante las comisiones investigadoras del Congreso de la República*. Óp. Cit., pp. 22-23.

⁴² VEGA GARCÍA, Pedro de. «El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional». En *Revista de Estudios Políticos*, 1985, N° 43, enero-febrero, pp. 49 y 50. De hecho, la discusión sobre la publicidad de los actos parlamentarios se encontraba presente en el parlamentarismo inglés y francés. Bentham da cuenta de ello en su obra *Essays on political tactics*.

⁴³ GIL GIL, Luis. «Las comisiones parlamentarias de investigación». *Proyecto social: Revista de relaciones laborales*, N° 8, 2000, p. 155.

⁴⁴ Ídem., p. 156.

⁴⁵ Íbidem.



Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la
sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-
PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido
proceso en sede parlamentaria)

constitucionales, lo que redundará en el mejor conocimiento que puedan tener los ciudadanos del funcionamiento del Parlamento como institución, de sus representantes y autoridades sometidas a investigación.⁴⁶ Por el contrario, las sesiones públicas también pueden derivar en oportunidades de política partidaria y retórica táctica que desplacen a un segundo plano los temas de interés público que justificaron la conformación de la propia Comisión Investigadora.⁴⁷

En todo caso, sin perder de vista este último supuesto, corresponde sostener que tanto en la conformación de una Comisión Investigadora como en las sesiones que ella lleve a cabo debe observarse el principio de publicidad, lo que únicamente tendría como excepción supuestos en los cuales los temas abordados involucren la seguridad nacional o, desde la perspectiva de los investigados, información vinculada con su secreto bancario y reserva tributaria.

En razón de ello, es que si bien el artículo 88 literal «a» del Reglamento del Congreso señala que las sesiones de la Comisión son reservadas, habría que analizar el tema desde el punto de vista del principio de publicidad que es connatural al modelo de democracia y a la naturaleza del control político que realiza el parlamento en ejercicio de su función de representación, pero también al debido procedimiento, tal como se desprende del artículo 139.4 de la Constitución.

4.3.4.2 Imparcialidad en el proceso de investigación

En el procedimiento de investigación parlamentaria, se parte del presupuesto de la existencia de dos partes: el Parlamento que investiga y el Poder o funcionario que será sujeto de control a partir del examen de una serie de hechos de interés público.

No obstante, dentro del seno del propio procedimiento, se debe incorporar la garantía de imparcialidad como un límite a la actuación del Parlamento, ya que éste se guía por criterios de conveniencia y oportunidad.

La imparcialidad se entiende como una garantía mínima e indispensable para el desarrollo del proceso. En su dimensión subjetiva, busca proteger cualquier injerencia en la esfera de decisión del juzgador o del sujeto que investiga derivada de algún compromiso de este con las partes del proceso. En su dimensión objetiva, se refiere a la influencia negativa que puede

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 157.



Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la
sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-
PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido
proceso en sede parlamentaria)

tener en el juez la estructura del sistema;⁴⁸ dicha dimensión de la imparcialidad se garantiza siempre que la valoración de los hechos en el proceso se realice con sujeción a derecho y sobre la base de un proceso racional y justo.⁴⁹

Ahora bien, en el caso Tineo Cabrera, el Tribunal ha hecho referencia al derecho a ser juzgado por un tribunal independiente e imparcial, y en relación con los procedimientos de control parlamentario, ha señalado que este derecho se aplica de manera específica a los supuestos de acusación constitucional (artículo 89 del Reglamento del Congreso de la República).⁵⁰ Si bien es cierto el fallo no se refiere a la aplicación de este principio al caso de las Comisiones Investigadoras, se considera que la imparcialidad debiera estar presente en el procedimiento de investigación que estas llevan a cabo, con la salvedad de que en este supuesto la persona que comparece ante la Comisión no es juzgada, sino solamente investigada por hechos. En todo caso, la regla aplicable es que el artículo 8.1 de la CADH y el artículo 139.2 de la Constitución (que contiene de forma implícita el principio de imparcialidad), referidos a la garantía objeto de comentario, debe entenderse en un sentido distinto al de juzgamiento.

En atención a dichas consideraciones, el principio de imparcialidad se concretizaría a través de tres normas regla sobre el debido proceso: (i) la no conformación de la comisión investigadora por quienes plantearon la moción de orden del día en el Pleno del Congreso, (ii) la prohibición de adelanto de opinión por los miembros de la Comisión y (iii) la proporcionalidad y razonabilidad del informe final.

En concreto, en el caso de los miembros que forman parte de la Comisión Investigadora, se debe tener en cuenta que estos no debieran ser los mismos sujetos que solicitan, mediante una Moción de Orden del Día, la creación de una Comisión de tal naturaleza. De hecho, el artículo 88 literal "a" del Reglamento establece de manera específica que en la conformación de la Comisión se evitará que la integren aquellos que hicieron la solicitud antes mencionada.

En el segundo de los supuestos, la prohibición de adelanto de opinión se sustenta en el hecho que el principio de imparcialidad establece como mandato la prohibición que el juzgador tenga ideas preconcebidas antes de emitir un voto para aprobar o desaprobar el informe final de la Comisión Investigadora.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que la prohibición que el juzgador adelante opinión se basa en los deberes de neutralidad y la prudencial, ya que estos son

⁴⁸ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en expediente N° 0023-2003-AI/TC, FJ. 34.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 00156-2012-PH/TC, FJ. 48-55.





Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido proceso en sede parlamentaria)

*estándares mínimos que demuestran frente a la sociedad la imparcialidad e independencia de los jueces en las causas que le toca resolver.*⁵¹ El mismo principio es aplicable al caso de los miembros de una Comisión Investigadora, pues trasciende a los intereses políticos y su invocación salvaguarda el correcto ejercicio de las funciones de control político a cargo del Parlamento.

En efecto, existen razones objetivas que justifican esta restricción a la libertad de opinión de un Congresista que es miembro de una Comisión Investigadora: una de ellas es que con el adelanto de opinión que aquel realizase, la opinión pública podría formarse una percepción sobre el caso que podría ser contrario a lo que concluya la Comisión en su informe final, o generarse expectativas para la resolución del caso en determinado sentido, antes que sobre la base de un análisis racional, objetivo y razonable de los hechos.

Por otro lado, en relación con la proporcionalidad y razonabilidad de la decisión que se plasma en el Informe Final, se debe señalar que aun cuando se trata de una decisión política, esta debe justificarse sobre la base de criterios objetivos. La proporcionalidad y la razonabilidad solo se podrán analizar de forma adecuada siempre que el Informe Final se ajuste a las reglas de la debida motivación (artículo 139.5 de la Constitución); en concreto, se trata de asegurar dos niveles, el formal y el material, ya que estos son elementos necesarios para asegurar la imparcialidad en el procedimiento de investigación.

En concreto, el Informe debe reflejar una motivación suficiente, así como la conexión lógica entre las premisas y las conclusiones (motivación interna), es decir, entre los hechos investigados y la conclusión a la que llega la Comisión Investigadora, solo así se podrá afirmar que el informe cuenta con una corrección formal.⁵² Luego, también es necesario que la decisión que se tome sea razonable y proporcionada, es decir, que exista una justificación en la que se valoren los fines constitucionales afectados en un asunto de interés público, u otros bienes relacionados con el concepto de interés público que el Estado y sus poderes deben tutelar, y la conclusión a la que se arriba (eventualmente la imputación de un delito o de una infracción constitucional a una persona o funcionario que han formado parte de la investigación seguida por la Comisión Investigadora).

4.3.4.3 Conformación plural de la Comisión Investigadora

El fallo Tineo Cabrera no hace referencia alguna a la conformación de una Comisión Investigadora; sin embargo, este es un tema de la mayor relevancia, ya que una Comisión de

⁵¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en expediente N° 2465-2004-AA/TC, FJ.21.

⁵² TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en expediente N° 0728-2008-PHC/TC, FJ. 7.



Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido proceso en sede parlamentaria)

esta naturaleza, como parte de la estructura del Congreso de la República, debe reflejar en su composición, el pluralismo político que es la esencia de la democracia constitucional peruana, tal como lo reconoce el artículo 35 de la Constitución de 1993.

En efecto, los partidos y agrupaciones políticas son expresión del principio pluralista, que en el seno del Congreso representan a los diversos sectores de la sociedad. A diferencia del modelo de Estado Liberal, en el que el Estado está excluido o separado de la sociedad (modelo abstencionista), en el Estado Pluralista éste cumple un rol en la sociedad y ésta, a su vez, se incorpora a los diversos ámbitos del Estado, ya sea a través de mecanismos de democracia directa o representativa, entre otros.

Una primera manifestación del principio pluralista se hace visible durante el proceso de elección de representantes para el Congreso de la República, pero aquel en realidad irradia la práctica parlamentaria en los distintos procedimientos que se llevan a cabo en el seno del Poder Legislativo (Pleno y Comisiones).

Así, en el ámbito parlamentario, el pluralismo debe hacerse expreso y patente en el funcionamiento de los órganos que conforman la estructura del Congreso y llevan a cabo procedimientos relacionados con la formación de leyes o de control político. El pluralismo coloca el acento en el proceso de deliberación a través del cual se arriba a una decisión que expresa la voluntad de la comisiones; aunque el pluralismo no se centra en la decisión a la que se ha llegado, sí busca asegurar que ésta sea resultado de un proceso integrador de los representantes políticos de distintas bancadas.

Por ello es necesario que en los procedimientos a nivel parlamentario se refleje el principio democrático que incorpora tanto a las mayorías como a las minorías en el proceso de participación y deliberación, de lo contrario, se incurriría en el incumplimiento de los mandatos que impone la democracia representativa como forma de gobierno. En ese sentido, tal como lo señala la doctrina y el propio reglamento del Congreso en su artículo 88, la Comisión Investigadora debe reflejar la «proporción existente» entre los diferentes grupos políticos; a su vez, el principio de proporcionalidad debe ponderarse con la necesidad de garantizar la presencia de las minorías; esta debiera ser la interpretación aplicable al artículo 88.a del Reglamento del Congreso.⁵³

⁵³ CARO, Carmela de. «Teoría de la democracia representativa y parlamentarismo (acápites relativos a Italia)». En LÓPEZ PINA, Antonio. *Democracia representativa y parlamentarismo*. Madrid: Secretaría General del Senado, 1994, p. 249.





Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido proceso en sede parlamentaria)

A su vez, la composición plural de un Comisión Investigadora también se relaciona con el principio de imparcialidad objetiva. En efecto, ello es así en la medida que la imparcialidad objetiva también se vincula con la teoría de las apariencias, teoría seguida por el Tribunal Constitucional en el fallo recaído en el Expediente N° 0017-2008-PI/TC. En concreto, la teoría de las apariencias involucra que el juez no solo sea sino que también parezca imparcial *-justice must not only be done; it must also be seen to be done-*.⁵⁴ En ese sentido, la composición plural de una Comisión Investigadora contribuiría a que exista una condición objetiva que legitime el debate que se llevará a cabo al momento de evaluar los asuntos de interés público; de lo contrario, una Comisión que no incorpore a los diversos grupos políticos que conforman el Parlamento carece de dicha apariencia, debilitando la posibilidad real y objetiva que el debate refleje el pluralismo que es consustancial al principio democrático.

4.3.4.4 Derecho a la comunicación previa y detallada

El derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación es una de las manifestaciones del derecho a la defensa aplicable al ámbito del proceso penal, se encuentra reconocido en el artículo 8, numeral 2, literal «b» de la CADH y se desprende del artículo 139. 14 de la Constitución.

La comunicación previa y detallada es también un derecho exigible en el seno de un procedimiento de investigación parlamentaria. Al respecto, en el fundamento jurídico 63 la sentencia Tineo Cabrera establece que en el seno de las Comisiones Investigadoras, las citaciones incluyan los cargos y por qué circunstancias se cita a una persona a declarar.⁵⁵

Lo previsto por el Tribunal Constitucional es cuestionable en el extremo relativo a la exigencia de que la citación a comparecer incluya los "cargos" que se le imputan a una persona. En la medida que una Comisión Investigadora tiene como finalidad la investigación de los hechos de interés público, la convocatoria para comparecer ante ella es un supuesto tangencial o conexo. No se trata de un supuesto de acusación contra una persona, como ocurre en un proceso penal o en un proceso como los de acusación constitucional que se resuelven conforme a los artículos 99 y 100 de la Constitución de 1993.

De ese modo, sería irrazonable que dentro de los requisitos que debe contener una comunicación se exigiera que esta incluyese necesariamente las imputaciones penales y la distinción entre investigado y testigo de la persona que acudirá a comparecer ante la

⁵⁴ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en Expediente N° 0017-2008-PI/TC, FJ. 103.

⁵⁵ Subrayado propio.

Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la
sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-
PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido
proceso en sede parlamentaria)

Comisión Investigadora, pues la eventual imputación es precisamente una consecuencia de la valoración de los hechos o una conclusión a la que arribará la Comisión Investigadora en su informe final,⁵⁶ de modo que no se puede solicitar por anticipado un tema o un asunto tangencial que será objeto de evaluación de forma global con los hechos relevantes del caso.

Las conclusiones a las que se llegue, en caso de ser aprobadas por el Pleno del Congreso, podrían eventualmente conllevar a denunciar constitucionalmente y/o solicitar al Ministerio Público que denuncie penalmente a los investigados, pero se debe reiterar que esto es resultado del proceso de investigación llevado a cabo en el seno de la Comisión Investigadora. El objeto de sancionar o investigar a un sujeto, no es el objeto de la Comisión y en todo caso, la exigencia de la atribución de los cargos en una citación es un parámetro exigible a los procesos parlamentarios que son materialmente jurisdiccionales, como los de juicio y antejuicio político.

Ahora bien, el artículo 88 literal «c» del Reglamento del Congreso señala que la Comisión Investigadora debe citar a quienes comparecen mediante oficio, cédula o citación pública. No obstante, únicamente se indica que deben constar los datos necesarios para que el citado "conozca del apercibimiento y de las responsabilidades en que puede incurrir en caso de resistencia". En ese sentido, de modo ilustrativo, conviene mencionar los elementos que una citación debería incluir:

- 1) La fecha del acuerdo en virtud del cual se requiere y la Comisión de investigación ante la que se ha de comparecer.
- 2) El nombre y los apellidos del requerido y las señas de su domicilio.
- 3) El lugar, el día y la hora en que haya de comparecer el requerido con apercibimiento de las responsabilidades en que pudiera incurrir en caso de desobediencia.
- 4) El tema sobre el que deba versar el testimonio.
- 5) La referencia expresa a los derechos reconocidos a la persona que debe acudir a la Comisión.⁵⁷

⁵⁶ El artículo 88.g del Reglamento del Congreso define a las imputaciones como conclusiones del proceso de investigación. En concreto indica: "Cuando de las investigaciones que realizan las Comisiones de Investigación aparezca la presunción de la comisión de delito, el informe de la Comisión establece hechos y consideraciones de derecho, con indicación de las normas de la legislación penal que tipifiquen los delitos que se imputan al investigado o a los investigados, concluyendo con la formulación de denuncia contra los presuntos responsables. Si los imputados fueran altos funcionarios del Estado, comprendidos en el artículo 99 de la Constitución Política, el informe debe concluir formulando denuncia constitucional".

⁵⁷ Artículo 2.2 de la Ley 5/1984 de la República de Chile.



Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la
sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-
PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido
proceso en sede parlamentaria)

Dentro de los requisitos de la citación, no se ha incluido la exigencia de incorporar las imputaciones que se le atribuyen al citado a comparecer, precisamente porque ello sería incongruente con la naturaleza de la Comisión Investigadora. Pero, por otro lado, el contenido de una comunicación deberá ir variando en función de los avances de la investigación.

Al mismo tiempo, debe señalarse que la comunicación previa debe realizarse con la antelación debida, puesto que es necesario que la persona que debe comparecer ante la Comisión Investigadora se prepare con anticipación para responder de forma adecuada a las preguntas que se le planteen, y además, presente documentación o pruebas para deslindar responsabilidades.

Sin embargo, el artículo 88.c del Reglamento del Congreso no establece ningún plazo para la emisión de la citación; pero, en la medida que la entrega de la citación es el acto determinante por el cual la persona citada a comparecer toma conocimiento de su inclusión en el proceso de investigación, el reglamento debiera establecer una pauta o un parámetro sobre la materia.⁵⁸

Así, en ordenamientos como el chileno y el español, la citación para comparecer ante una Comisión Investigadora se envía quince días antes de la fecha en que la Comisión Investigadora realizará la sesión ante la que comparecerá o declarará la persona citada; en el caso peruano deberá evaluarse de conformidad con la práctica parlamentaria, pero también atendiendo a la complejidad de los asuntos investigados y a la temporalidad de la Comisión.

4.3.4.5 *Ne bis in idem en el proceso de investigación parlamentaria*

El Tribunal Constitucional ha establecido que el principio *ne bis in idem*, derivado del derecho a la cosa juzgada, reconocido en el artículo 139.2 de la Constitución, consta de una dimensión material y una dimensión procesal. En su dimensión material, implica que una persona no puede ser sancionada más de una vez por un mismo hecho y una misma causa; en su dimensión procesal, el principio involucra que ninguna persona puede ser procesada más de una vez por un mismo hecho y una misma causa.⁵⁹

⁵⁸ Reglamento del Congreso de Diputados (España) de 10 de febrero de 1982. Artículo 52.2.

⁵⁹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en expediente N° 2050-2002-AA/TC, FJ.19.

Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido proceso en sede parlamentaria)

La aplicación del *ne bis in idem* se somete a una regla objetiva planteada por la justicia constitucional peruana en diversos fallos, que es la de "identidad". Este criterio ajustado al procedimiento de una Comisión Investigadora, debiera referirse de forma específica a la identidad de hechos o de objeto e identidad de personas involucradas en el proceso de investigación.

No obstante, conviene señalar que en el proceso de investigación fiscal y en lo relativo al ámbito jurisdiccional, el *ne bis in idem* involucra una triple identidad: 1. Identidad de sujetos, 2. Identidad de objeto (o hechos), 3. Identidad de la causa de persecución o de fundamento.⁶⁰ Pero la aplicación plena de estos criterios al procedimiento de investigación en el seno de una Comisión Investigadora no es posible. Así por ejemplo, el criterio de "causa de persecución" implicaría que la Comisión Investigadora tuviera facultades para investigar sobre la base de ilícitos ya delimitados de manera previa al inicio de la investigación, cuestión que es contraria a la naturaleza de una Comisión Investigadora. Precisamente, la eventual presunta imputación de un delito será la conclusión a la que llegue este órgano de control en su informe final, como consecuencia de la investigación. De hecho, el Reglamento del Congreso prevé que el informe final contenga, eventualmente, información relativa a la comisión de algún ilícito, en la medida que la finalidad de la Comisión es establecer o deslindar responsabilidades, vale decir, señalar la causa de una eventual persecución. Por consiguiente, la tercera de las identidades abordadas no es aplicable al caso de análisis.

Ahora bien, conviene hacer una precisión relativa a la identidad del sujeto: si bien es un criterio a tomar en cuenta, lo que define principalmente cuando se está ante un supuesto de afectación del *ne bis in idem* en el ámbito de la investigación parlamentaria es la identidad de hechos, antes que de sujetos, en razón de la naturaleza del procedimiento que lleva a cabo una Comisión Investigadora. En ese sentido, la forma cómo ha sido redactado el fundamento 63 del fallo, otorga preponderancia al criterio subjetivo de la triple identidad, cuestión que en todo caso debiera evaluarse de manera más profunda en el seno del Congreso y plasmarse de forma más clara en la normativa parlamentaria sobre la materia.

- a. La aparición de nuevos hechos como criterio habilitante para la creación de una Comisión Investigadora

En un supuesto en el que habiendo existido una Comisión Investigadora cuyo objeto de investigación se haya referido a determinados hechos, no sería posible establecer una

⁶⁰ *Ibidem*.



Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la
sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-
PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido
proceso en sede parlamentaria)

Comisión Investigadora por los mismos hechos y sujetos involucrados. No obstante, frente a la aparición de hechos nuevos relacionados con otros supuestos o acciones investigadas en otro procedimiento de la misma naturaleza, la conformación de una nueva Comisión Investigadora sería admisible. En todo caso, lo aquí señalado tiene mayor asidero en los casos en los que la primera de las Comisiones ha concluido que no existen responsabilidades políticas ni penales, o aun cuando habiendo delimitado o establecido las presuntas imputaciones o infracciones cometidas, éstas no se reflejan como consecuencia de los nuevos hechos.

b. Concurrencia de procesos: en sede jurisdiccional y en el seno de una Comisión Investigadora

Los supuestos en los que en un proceso penal se haya desvirtuado la responsabilidad o vínculo penal de un funcionario o persona involucrada en un asunto de interés público que eventualmente sea objeto de una investigación parlamentaria, con arreglo al artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República, están excluidos del ámbito de aplicación del *ne bis in idem*.

En efecto, se debe tener en cuenta que la naturaleza de una Comisión Investigadora, cuyo objeto es la investigación de hechos o asuntos de interés público (artículo 97), para establecer responsabilidades de orden político (infracción constitucional) o sugerir la investigación fiscal de delitos de índole penal. Las características de una Comisión Investigadora la diferencian de un proceso jurisdiccional de orden penal en el que se declaran responsabilidades penales y se impone una sanción penal o se exonera de ellas al procesado a partir del análisis de una imputación penal presentada por el Ministerio Público. Como ya se ha señalado, en el caso de las comisiones de investigación no se busca juzgar ni sancionar, sino esclarecer y controlar políticamente hechos de interés público respecto de los cuales se derivarán eventuales consecuencias penales y políticas que serán sancionadas en el fuero respectivo conforme a las atribuciones constitucionales que la Constitución reconoce al Poder Legislativo y al Poder Judicial.

Al respecto, la doctrina señala que tanto el proceso judicial como el procedimiento de investigación parlamentaria tienen distintas premisas y se orientan a finalidades distintas. Así, son expresión de poderes distintos y además se ejercitan de modo diferente. En esa lógica, y desde el punto de vista de la separación de poderes, se podría decir que este no prohíbe la concurrencia de dos investigaciones, ya sean temporalmente paralelas o en distintos momentos, sobre los mismos hechos, pero como se desprende de la naturaleza del



Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la
sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-
PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido
proceso en sede parlamentaria)

proceso, con finalidades diferentes.⁶¹ En efecto, nada obsta a que sobre un mismo hecho se lesionen intereses distintos, sobre los que pueden recaer sanciones de distinta naturaleza, sin que ello afecte el principio objeto de comentario; como señala Torres Bonet, frente a la concurrencia de procesos, es decir, uno político y uno de orden jurisdiccional no es posible aplicar la regla de la triple identidad, pues se lesionan intereses diferentes.⁶²

De hecho, el paralelismo cuando hay concurrencia de un proceso judicial y un procedimiento que lleva una Comisión Investigadora es la opción que se consagra en el artículo 88.f del Reglamento de la República que establece que *la intervención del Ministerio Público o el inicio de una acción judicial en los asuntos de interés público sometidos a investigación por el Congreso, no interrumpen el trabajo de las Comisiones de Investigación.*⁶³

A su vez, existen algunas consideraciones prácticas sobre la materia, como el hecho según el cual la adopción de una tesis contraria a la que se plantea en este documento, es decir, impediría que en el supuesto en el que solo uno de los procesos pudiera seguir adelante, por ejemplo, el de orden jurisdiccional, al momento de emitir sentencia se haya perdido el interés político sobre la materia; a su vez, ello podría dar lugar al hecho que todo aquello que no se quiera colocar como objeto de control en el proceso de investigación, se lleve a la vía judicial, so pretexto de la prohibición de concurrencia de un proceso político y uno jurisdiccional.⁶⁴

4.3.4.6 Plazo razonable de la investigación

En el fundamento jurídico 68 de la sentencia Tineo Cabrera también se aborda el derecho al plazo razonable del procedimiento de investigación que lleva a cabo una Comisión Investigadora y se señala que el Reglamento del Congreso incurre en una omisión al no establecer de manera expresa criterios objetivos para fijar el plazo que durará una investigación. Cuestiona que el artículo 88.a del Reglamento del Congreso otorgue dicha potestad al Pleno y señala que debieran regularse pautas más claras para los plazos de prórroga y el número de veces en que se puede establecer una extensión al plazo de mismo.

Ahora bien, pareciera que el establecimiento de un plazo determinado en el Reglamento impediría que el Pleno evalúe el plazo que se otorgará a una Comisión Investigadora teniendo

⁶¹ TORRES MURO, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, p. 73.

⁶² TORRES BONET, María. «Las relaciones entre las comisiones de investigación y el Poder Judicial». En CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. *Óp. Cit.*, pp. 670-671.

⁶³ En el mismo sentido, LANDA ARROYO, César. «El control parlamentarioÓp. Cit., p. 129.

⁶⁴ *Ibidem*.

Congreso de la República





Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido proceso en sede parlamentaria)

en cuenta la complejidad del asunto de interés público sobre el que se investigará. En todo caso, lo razonable es que la complejidad del asunto sea un principio, antes que una regla específica, quizás el artículo 88.a del Reglamento del Congreso debiera recoger al criterio de la complejidad en función como directriz que guía la decisión del Pleno. En otro sentido, el control sobre el plazo razonable aplicado a un caso en concreto, debe recaer en el juez que evalúe una eventual causa o proceso de amparo que pretende cuestionar la duración del procedimiento de investigación.

Por otro lado, en el supuesto relativo a la prórroga del proceso, dos elementos o principios a tener en cuenta debieran ser la complejidad del asunto, por ejemplo, cuando han aparecido nuevos hechos que se acumulan en el objeto de investigación de una Comisión Investigadora, o cuando luego de un examen razonado se resuelve que el plazo fue insuficiente, pero este último supuesto debiera ser excepcional, ya que el Pleno ha tenido la oportunidad de valorar adecuadamente el plazo al momento de crear la Comisión Investigadora.

Igualmente, debiera analizarse la conducta que las personas vinculadas a la investigación han demostrado a lo largo de la investigación; en efecto, no obstante que la Comisión Investigadora tiene facultades para solicitar que la persona que debe comparecer sea conducida por la fuerza pública y/o solicitar el allanamiento de domicilios y locales, para practicar incautación de libros, archivos, documentos y registros que guarden relación con el objeto de la investigación (artículo 88.d del Reglamento del Congreso), eventualmente habrá que determinar si a pesar de que se han llevado a cabo acciones como las previstas, la conducta de la persona que debe comparecer ante la Comisión ha obstruido la investigación.

4.3.4.7 El levantamiento del secreto bancario

El artículo 2.5 de la Constitución establece que una comisión investigadora del Congreso puede solicitar el levantamiento del secreto bancario, con arreglo a ley y siempre que la solicitud tenga relación con el caso investigado.

Ahora bien, la sentencia recaída en el Expediente N° 0156-012-PHC/T ha interpretado el artículo 2.5 y el artículo 88 del Reglamento del Congreso, pues el Tribunal Constitucional considera que el tratamiento que brinda el Reglamento del Congreso al secreto bancario es incompleto, al menos respecto de los sujetos a los que se va a investigar. En relación con este

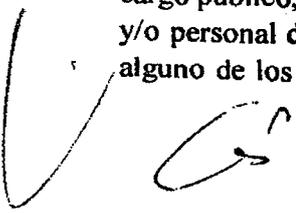
Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido proceso en sede parlamentaria)

último apartado, el Colegiado integró las siguientes reglas: i) Las comisiones investigadoras únicamente están facultadas para solicitar el levantamiento del secreto bancario de los investigados sobre la base del respeto del derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación, ii) Dicha solicitud debe estar motivada en el sentido de dar cuenta de su necesidad, indispensabilidad y pertinencia; asimismo, debe indicar cómo aquella contribuye al esclarecimiento del caso investigado y detallar qué indicios o medios probatorios la justifican. Tales reglas, precisó el Tribunal Constitucional en la sentencia bajo comentario, son aplicables tanto a los altos funcionarios como a cualquier persona que comparezca ante una Comisión Investigadora.

La forma en que el Tribunal Constitucional interpretó la facultad del Poder Legislativo parece inadecuada, e incluso restrictiva de la labor control político. En principio, el concepto de "caso investigado" al que se refiere el artículo 2.5 de la Constitución, puede involucrar la necesidad de levantar el secreto bancario no solo de las personas naturales o jurídicas directamente involucradas, sino también de todos aquellos que presuntamente tuvieran un vínculo directo con los hechos investigados.

La interpretación que se ha realizado respecto del artículo 2.5 pierde de vista la relación de causalidad entre el levantamiento del secreto bancario y el caso investigado; por ello, la legitimidad de dicha medida se fija en función del objeto de investigación y no de los sujetos. Además, pareciera que la tutela del secreto bancario de los sujetos que no califican como "investigados", fuera absoluta, lo cual es contrario al modelo constitucional en el que ningún principio prevalece sobre otro; de modo que se pierde de vista que los derechos pueden limitarse cuando hay otros derechos o fines constitucionales de igual valor que deben protegerse. Así el interés público podría prevalecer, de acuerdo a las circunstancias del caso que así lo ameriten, frente a las necesidades específicas de algún particular que busque mantener fuera del alcance del conocimiento general información de orden financiero o tributario.

Conviene señalar que el levantamiento del secreto bancario de terceros que no son sujetos principales de una investigación parlamentaria, sino que eventualmente comparecerían para esclarecer los hechos controlados por el Parlamento, se justifica de manera directa en el hecho que las personas que podrían ser investigadas como consecuencia del ejercicio de un cargo público, irradian a su familia u otros individuos con los que tengan relación profesional y/o personal directa el interés público derivado del ejercicio de su mandato, de modo que alguno de los derechos fundamentales de estas personas que en puridad no han elegido la





Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido proceso en sede parlamentaria)

“escena pública” pueden ser limitados en razón de dicha vinculación, siempre que respondan a criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad⁶⁵

En todo caso, debe prevalecer la interpretación aquí prevista, ya que la planteada por el Tribunal Constitucional restringiría de manera desproporcionada, y en abstracto, la facultad del Congreso para solicitar el levantamiento del secreto bancario. Por ello, la redacción del artículo 88 literal e) del Reglamento del Congreso debiera interpretarse en un sentido más objetivo, antes que subjetivo, es decir, antes que limitarse a la persona investigada, la lectura del dispositivo debiera permitir el levantamiento del secreto bancario de los involucrados (investigados u otros) cuyo patrimonio u operaciones financieras (pasivas) tengan presuntamente alguna vinculación de relevancia, manifiesta o encubierta, con los hechos investigados.

4.4. Control Jurisdiccional de Orden Constitucional y Poder Legislativo

La reflexión sobre los alcances del debido proceso también implica un análisis sobre el control jurisdiccional de los actos y procedimientos parlamentarios, y más en específico, de la intensidad y los límites del ejercicio de control judicial que realiza el juez constitucional. Asimismo, en lo que atañe a este apartado, desde la consideración según la cual pueden suscitarse en la realidad tensiones entre poderes u órganos constitucionales en función a la titularidad o ejercicio de las competencias y atribuciones conferidas constitucionalmente, se plantearán algunos elementos relativos a los conflictos constitucionales que sobre la materia ha desarrollado a nivel jurisprudencial el Tribunal Constitucional del Perú a efectos de establecer qué tipo de conflicto competencial es el que se originaría en el supuesto según el cual el control jurisdiccional de la actividad investigadora del Parlamento se realice de forma indebida y desproporcionada.

4.4.1. Procesos constitucionales de la libertad y Comisiones Investigadoras

No debe perderse de vista que en el Poder Legislativo y en particular las actuaciones de las Comisiones Investigadoras pueden afectar los derechos fundamentales de las personas que comparecen ante una Comisión Investigadora. No obstante, el control jurisdiccional y el tipo

⁶⁵ GONZÁLEZ CIFUENTES, Carolina. *El derecho a la intimidad de los altos cargos. Limitaciones y control patrimonial*. Tesis Doctoral, Universidad de Salamanca, 2011, p. 517. http://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/115568/1/DDPG_Gonzalez_Cifuentes_C_El_derecho.pdf

Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la
sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-
PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido
proceso en sede parlamentaria)

de actos que son objeto del mismo influirán en la decisión del juez de analizar con mayor o menor flexibilidad las acciones u omisiones atribuidas al Parlamento. Así, habría que distinguir tres tipos de actos: 1. el de conformación de una Comisión Investigadora; 2. los actos mediante los cuales la Comisión actúa sus poderes, 3. el informe final de la Comisión.⁶⁶

Al respecto, se podría decir que la decisión de conformar o no una Comisión Investigadora es un hecho que escapa a la esfera de control del Poder Judicial. No obstante, en la medida que el concepto de interés público es un concepto jurídico de contenido y extensión indeterminados,⁶⁷ eventualmente se podría generar una afectación a los derechos de un individuo, cuando al amparo de la figura de interés público se pretendiera ventilar asuntos de índole privada.⁶⁸

En ese caso, debiera ser el Juez, y en concreto, el Juez Constitucional el que establezca o delimite, a través de una debida motivación⁶⁹, si la valoración del concepto jurídico indeterminado ha sido adecuada y no arbitraria. Pero, al mismo tiempo, no debe perderse de vista que la intervención judicial debe ser excepcional y más flexible, en esa lógica, se debe otorgar un margen de deferencia al Poder Legislativo, pues la decisión de conformar o no una Comisión Investigadora se guía por criterios de oportunidad y conveniencia; solo en el supuesto que se trate de una violación flagrante o que vacía de contenido un derecho fundamental, la intervención del juez constitucional será legítima.

Por otro lado, en relación con los actos mediante los cuales la Comisión cumple con su objetivo, se puede mencionar, por ejemplo, el allanamiento de domicilios, la conducción del citado por la fuerza pública para comparecer ante la Comisión, o las reglas del debido proceso durante la investigación. El uso excesivo de la fuerza puede ser objeto de impugnación en un proceso constitucional. Igualmente, el propio informe final y los actos del procedimiento podrían ser objeto de control constitucional. En el caso del informe final, se puede realizar el control jurisdiccional en atención a la afectación o amenaza de vulneración del debido proceso y, en general, de los diversos derechos fundamentales reconocidos explícita e implícitamente en la Norma Fundamental.

4.4.2. Grados de intensidad del control jurisdiccional

⁶⁶ LEÓN, Jorge. *Op. Cit.*, p. 170.

⁶⁷ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 0090-2004-AA/TC, FJ 10.

⁶⁸ *Ibidem*

⁶⁹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 0090-2004-AA/TC, FJ 11.

Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la
sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-
PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido
proceso en sede parlamentaria)

Otro de los elementos que deberían analizarse —como consecuencia indirecta del caso Tineo Cabrera— es el grado o la intensidad del escrutinio con el que el Poder Judicial puede o debe controlar las acciones del Poder Legislativo en el ejercicio de su labor de control político. En ese sentido, no debe perderse de vista que la actuación judicial sobre los actos políticos y/o la labor política del Parlamento debe ser más bien de orden subsidiario, ya que un control total implicaría el gobierno de los jueces, pero a la vez, un control escaso podría afectar la esfera subjetiva de los involucrados en una investigación, pero también el orden constitucional objetivo, ya que los derechos se constituyen en principios que irradian todo el ordenamiento jurídico.

Así, César Landa plantea que debería distinguirse dos momentos en los que es posible la intervención de la justicia constitucional para la tutela del debido proceso: 1.- etapa previa a la entrega del informe final y 2.- etapa posterior a la entrega del informe final.⁷⁰ De acuerdo con el autor, en la primera etapa, el control que realice el juez constitucional debe aplicar a los actos del procedimiento de investigación debe ser leve; por ello, el juez deberá preferir el desarrollo de la labor de investigación política del Congreso, en todo caso, presumirá que la actuación de este poder es legítima, sin que ello signifique una ausencia de control sobre los actos parlamentarios no normativos.

En la etapa posterior a la entrega del informe, el control que puede realizar el Juez Constitucional debiera tener un alto grado de intensidad, incluso sobre el fondo del informe. En efecto, no solo se controlaría el debido proceso adjetivo y sustantivo, sino la eventual afectación de otros derechos, como la intimidad, el levantamiento del secreto bancario, entre otros; pero también podría revisar todo el procedimiento, o solo determinadas etapas del mismo. Sobre los alcances del control de las resoluciones o actos parlamentarios de naturaleza distinta a la normativa, podría aplicarse el estándar establecido por el Tribunal Constitucional en el caso *Apolonia Colcca* en el que se plantean los estándares que delimitan la labor de control constitucional sobre las resoluciones judiciales. En ese sentido, el Juez Constitucional que controla una resolución judicial, debe realizar: a. examen de razonabilidad, b. coherencia y c. suficiencia.⁷¹

En todo caso, los estándares esbozados en el fallo mencionado, podrían servir de sustento para crear una regla aplicable al control jurisdiccional de los actos parlamentarios y más en

⁷⁰ LANDA ARROYO, César. *Consideraciones generales sobre los límites del control judicial del debido proceso en los procedimientos desarrollados ante las comisiones investigadoras del Congreso de la República*. Óp. Cit., p.24.

⁷¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en expediente N° 3179-2004-AA/TC, FJ. 23.



Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido proceso en sede parlamentaria)

concreto del Informe Final. Empero, aquella regla debe ser distinta a la que se defina para los procedimientos de acusación constitucional y de ética parlamentaria; en todo caso, Landa plantea el siguiente test:

- (a) *Examen de razonabilidad.*— Por el examen de razonabilidad, el juez constitucional debe evaluar si la revisión de todo el proceso parlamentario es relevante para determinar, por ejemplo, si el Informe Final de una Comisión de Investigación que se cuestiona vulnera el derecho fundamental que está siendo demandado.
- (b) *Examen de coherencia.*— El examen de coherencia exige que el juez constitucional deba precisar si el acto lesivo del caso concreto se vincula directamente con el proceso o la decisión parlamentaria que se impugna; de lo contrario no estaría plenamente justificado el hecho de que el juez efectúe una revisión total del proceso parlamentario, si tal revisión no guarda relación alguna con el acto vulneratorio.
- (c) *Examen de suficiencia.*— Mediante el examen de suficiencia, el juez constitucional debería determinar la intensidad del control constitucional que sea necesaria para llegar a precisar el límite de la revisión de los actos llevados a cabo en el proceso parlamentario, a fin de cautelar el derecho fundamental demandado.⁷²

En líneas generales, el examen o el control jurisdiccional debe ponderar la naturaleza política de los actos parlamentarios, como el de la creación de una Comisión Investigadora o el informe final que esta emite, con la tutela de los derechos fundamentales. En ese contexto, no debe perderse de vista que la exigencia de las reglas del debido proceso en el seno de una Comisión Investigadora son distintas a las de los procesos penales y a la de los procesos materialmente jurisdiccionales que se llevan a cabo en el Parlamento (procedimientos de acusación constitucional).

4.4.3. Eventualidad de un conflicto de competencias

Un control jurisdiccional de la actividad investigadora del Parlamento que conculque el principio de interdicción de la arbitrariedad por carecer de fundamentación objetiva o por su carácter incongruente y contradictorio con la realidad -que ha de servir de base a toda decisión-⁷³, puede derivar en un conflicto de competencias entre ambos poderes del Estado.

En relación con el conflicto de competencias, habría que indicar que el Código Procesal Constitucional establece en el artículo 109 que el Tribunal Constitucional resuelve conflictos

⁷² LANDA ARROYO, César. *Consideraciones generales sobre los límites del control judicial del debido proceso en los procedimientos desarrollados ante las comisiones investigadoras del Congreso de la República.* Óp. Cit., pp. 22-23.

⁷³ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 0090-2004-AA/TC, FJ 12.



Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la
sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-
PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido
proceso en sede parlamentaria)

derivados de las competencias o atribuciones que la Constitución y/o las leyes orgánicas otorguen o delimiten a los poderes del Estado, a los órganos constitucionalmente autónomos, o a los gobiernos regionales y locales. En concreto, en el numeral 3 del mismo dispositivo señala que el máximo intérprete de la Constitución, resuelve los conflictos entre los poderes de Estado. De acuerdo a lo previsto por la ley, sería posible que se generase un conflicto entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo; pero habría que señalar el tipo de conflictos que podría generarse entre los mismos.

Inicialmente, el Código establece en el artículo 110 dos tipos de conflicto: el positivo y el negativo. En el caso del conflicto positivo, uno de los Poderes del Estado toma decisiones que son de titularidad de otro, mientras que en el conflicto negativo el Poder del Estado no actúa en conformidad de sus atribuciones, es decir, no reconoce la titularidad que posee sobre las mismas. En ambos casos se trata de conflictos que colocan en entredicho las titularidades de los poderes, en uno se busca recuperar dicha titularidad o ejercer la defensa de la misma; en otro se busca la adjudicación de la titularidad al Poder que se ha considerado a sí mismo como incompetente para realizar el acto estatal⁷⁴.

Pero el Tribunal Constitucional ha desarrollado jurisprudencialmente otros tipos de procesos competenciales, en concreto, se hará referencia al conflicto por menoscabo de atribuciones.⁷⁵ En este tipo de conflicto, no se encuentra en juego el reconocimiento de la titularidad de un Poder u órgano, pues cada órgano conoce perfectamente cuál es su competencia. En efecto, la reivindicación de la potestad o atribución o *vindicatio potestatis* es "indirecta", pues no existe un despojo de una titularidad. En concreto, el conflicto se origina porque el ejercicio de potestades de alguno de los poderes interfieren y dificultan el ejercicio de las competencias de otro Poder.⁷⁶

Dentro del conflicto por menoscabo de atribuciones también se plantea una clasificación que se define como menoscabo estricto, por interferencia y por omisión. El máximo intérprete ha señalado lo siguiente:

⁷⁴ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en expediente N° 0009-2011-CC/TC, FJ. 7.

⁷⁵ También existe el conflicto *conflicto por omisión de cumplimiento de acto obligatorio*, que "se suscita cuando, sin reclamarla para sí, un órgano constitucional, por omitir un deber constitucional o de relevancia constitucional, afecta el debido ejercicio de las competencias constitucionales de otro". TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en expediente N° 0005-2005-CC/TC, FJ. 23.

⁷⁶ *Ibidem*.



Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido proceso en sede parlamentaria)

En el conflicto constitucional por menoscabo en sentido estricto, cada órgano (...) lleva a cabo un indebido o prohibido ejercicio de la competencia que le corresponde, lo que repercute sobre el ámbito del que es titular el otro órgano constitucional.

En el conflicto constitucional por menoscabo de interferencia, las competencias de los órganos constitucionales están enlazadas a tal punto que uno de ellos no puede ejercer la suya sino tiene la cooperación o la actuación de la competencia que le pertenece al otro.

En el conflicto constitucional por menoscabo de omisión, uno de los órganos omite ejercer su competencia produciéndose, como consecuencia de ello, una atrofia o imposibilidad de ejercicio de la competencia del otro órgano constitucional, solo que, en este caso, la omisión funcional no es condición indispensable para el ejercicio de la competencia o atribución del otro órgano constitucional.⁷⁷

Ahora bien en lo que atañe al presente informe, es necesario señalar que un conflicto de competencias entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo encaja dentro de la tipología de conflictos aquí mencionada. En todo caso, podría tratarse de un conflicto por menoscabo en sentido estricto en la medida que el ejercicio indebido o desmesurado de las competencias de uno de estos poderes interfiere y repercute negativamente en el ámbito de las competencias del otro poder.

Asimismo, el control que realiza el juez respecto de los procedimientos parlamentarios no debe involucrar el menoscabo de las atribuciones constitucionales que le han sido otorgadas al Congreso, como la relativa al control político sobre la acción de gobierno, la defensa de la Constitución frente a infracciones constitucionales (artículo 99 y 100), así como la investigación de asuntos de interés público (artículo 97), entre otros. Es decir, si bien el Poder Judicial puede no disputar la titularidad de un conflicto, lo que puede ocurrir es que el control jurisdiccional que los jueces lleven a cabo afecte o disminuya el correcto ejercicio de las atribuciones que se le reconocen al Congreso respecto de las Comisiones de Investigación. En efecto, un control sobre los actos parlamentarios de naturaleza muy restringida que pierda de vista la naturaleza política de los mismos, puede menoscabar las atribuciones de control político. En el mismo sentido, una interpretación incorrecta del contenido de un derecho fundamental puede generar también un conflicto de menoscabo; por ejemplo exigir reglas del debido proceso no aplicables al ámbito jurisdiccional.

Para tratar de comprender lo señalado habría que tener en cuenta que el principio de separación de poderes se articula con el de colaboración, pues este es parte del primero. A

⁷⁷ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en expediente N° 0006-2006-CC/TC, FJ. 22.



**Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la
sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-
PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido
proceso en sede parlamentaria)**

partir de tales consideraciones el hecho que el Poder Judicial y el Poder Legislativo colaboren y ejerzan esfuerzos en defensa de la supremacía y fuerza normativa de la Constitución, no significa que el primero impida que el Parlamento ejerza sus funciones de conformidad con la naturaleza política de los actos que realiza; ni que el Congreso pretenda convertir el proceso de una Comisión Investigadora en uno de índole jurisdiccional; de hecho, la propia Constitución plantea un límite a las Comisiones Investigadoras, ya que el informe que esta emita no vincula al Poder Judicial (artículo 97), más aún como ya se ha indicado la Constitución en el artículo 138 atribuye al Poder Judicial la facultad de administrar justicia. En todo caso, la colaboración de cualquiera de los poderes antes mencionados debe enmarcarse en el respeto de cada una de las competencias que uno ejerce.

En ese sentido, no debe perderse de vista que es necesario que los órganos que conforman la estructura del Estado desarrollen sus competencias con arreglo al principio de corrección funcional; es decir, sin interferir con las competencias de otros (Artículos 38, 45 y 51), ya que precisamente este es el deber que se deriva del principio de separación de poderes.⁷⁸

En razón de ello, el control jurisdiccional que se ejerza, en particular, respecto de las garantías del debido proceso debe realizarse tomando en cuenta los alcances diferenciados dependiendo del procedimiento del que se trate. Como ya se ha adelantado, las exigencias del debido proceso difieren en la medida que se trate de una investigación por hechos o un proceso materialmente jurisdiccional. Lo contrario configuraría una innecesaria judicialización de la política⁷⁹ que, desde el enfoque de sus riesgos como señala Rodrigo Uprimny, podría conllevar a un contraste entre la justicia visible y protagónica para ciertos casos y la justicia invisible que tramita las causas de forma ineficiente e inequitativa, a la politización -en el sentido negativo del término- de los conflictos judiciales a partir de la instrumentalización política de los tribunales y procesos, así como también, a la apatía ciudadana, en la medida que se transmitiría a la ciudadanía la imagen de que la solución a muchos problemas políticos no depende de la participación en democracia sino de la actividad providencial de los jueces⁸⁰.

5 Conclusiones

⁷⁸ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en expediente N.º 0030-2005-AI/TC, Fundamento N.º 51

⁷⁹ UPRIMNY Rodrigo. «La judicialización de la política en Colombia: casos, potencialidades y riesgos». En *Sur-Revista Internacional de los Derechos Humanos*, N° 6, Año 2004, p. 67.

⁸⁰ Ibidem.

Ce'

Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido proceso en sede parlamentaria)

5.1 La sentencia recaída en el proceso de amparo incoado por Tineo Cabrera no es vinculante para el Congreso de la República, ya que no ostenta la naturaleza de un fallo con efectos generales, como sí ocurre con las normativas o de inconstitucionalidad (artículo 204 de la Constitución), los precedentes vinculantes (artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional) o la doctrina constitucional (artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional).

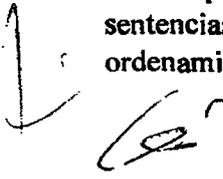
5.2 La exhortación que se hace al Poder Legislativo en el punto resolutivo N° 4 de la sentencia del caso Tineo Cabrera se configura como una sugerencia, ya que no ha sido realizada en el marco de una sentencia recaída en un proceso de inconstitucionalidad.

5.3 La doctrina constitucional es un mandato específico para los jueces del Poder Judicial; por eso en el supuesto de que la sentencia constituyera doctrina constitucional, esta sería vinculante solo para la judicatura. Sin embargo, hay que analizar los apartados específicos en los que el fallo recoge doctrina constitucional de aquellos casos en los que se formula por primera vez un estándar de apreciación. Ello significa que se debe evaluar si la categoría de doctrina constitucional es aplicable a todos los supuestos previstos en el fallo, por cuanto este aborda aspectos relativos al proceso penal, procedimiento administrativo sancionador y procedimientos parlamentarios.

En la medida que los procesos mencionados tienen una naturaleza distinta, la exigibilidad que se derive del fallo no será la misma, ya que si bien todos los ámbitos de poder estatal y privado deben regirse por el debido proceso, la intensidad de la aplicación de las reglas y principios del debido proceso variará en función de la naturaleza del proceso o procedimiento.

5.4 La reiterancia de la jurisprudencia en el fallo Tineo Cabrera tiene mayor relación con los procesos penales, los procedimientos administrativos sancionadores, que con los procedimientos de investigación parlamentaria. De modo que en los casos relativos a las Comisiones Investigadoras no existe doctrina constitucional que sea vinculante para los jueces.

5.5 Las sentencias de la Corte IDH tienen efectos de cosa juzgada, en los casos en los que Perú es parte del proceso, y de cosa interpretada (efectos indirectos), para los supuestos en los que el Perú no es parte del proceso contencioso. En ese sentido, si bien las sentencias que son cosa interpretada tienen carácter vinculante, su incorporación al ordenamiento peruano rige para supuestos similares u análogos a aquellos supuestos que





Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido proceso en sede parlamentaria)

constituyeron el sustento fáctico del fallo. Incluso, se admite un margen de deferencia a favor del Estado para apartarse de lo señalado por la Corte IDH, siempre que ello no vulnere el estándar mínimo de tutela de los derechos fundamentales.

5.6 Los estándares de la Corte IDH que constituyen cosa juzgada e interpretada aplicados en el fallo Tineo Cabrera dan cuenta de reglas y principios del debido proceso en los procesos penales. Por ello, estos no son aplicables al caso de las Comisiones Investigadoras. En todo caso, de existir normas principio o garantías mínimas del debido proceso que se desprenden de dichos fallos, estos deberán adaptarse a la naturaleza de la Comisión Investigadora.

5.7 Una Comisión Investigadora, conforme al artículo 97 de la Constitución y 88 del Reglamento del Congreso investiga asuntos de interés público, es decir, investiga los hechos y no a las personas. De modo que no es posible hacer referencia a conceptos como investigado, imputado, testigo u otros términos análogos a los que se aplican en el proceso penal, dado que este órgano temporal no investiga personas, como tampoco las juzga ni las sanciona. Solo como consecuencia de la investigación, el informe final eventualmente señalará los indicios de responsabilidad penal o política de aquellas personas vinculadas con los hechos investigados.

5.8 El derecho a la comunicación previa, tal y como ha sido desarrollada en el fallo Tineo Cabrera, establece una exigencia que es contraria a la naturaleza de una Comisión Investigadora, pues se exige que la comunicación contenga los cargos por los que la persona citada debe comparecer ante la Comisión Investigadora. En la medida que la Comisión Investigadora investiga hechos y no lleva a cabo un proceso penal que involucra una imputación contra una persona, la exigencia de colocar los "cargos" o imputaciones en las notificaciones de aquellas personas que estime deban comparecer ante ella, no le resulta aplicable.

Pero el hecho de que las imputaciones o cargos no formen parte del contenido de la comunicación que se envía a la persona que será citada, no excluye el deber de la Comisión Investigadora de incorporar con el mayor detalle posible los hechos que son objeto de investigación, y de acuerdo con el estadio de la misma.

5.9 El proceso de investigación en una Comisión Investigadora es de naturaleza política, pero el análisis de los hechos que realicen sus miembros debe ser objetivo y razonable. En el

Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido proceso en sede parlamentaria)

mismo sentido, los miembros de la Comisión Investigadora no pueden adelantar opinión sobre el caso.

5.10 La interpretación que realiza el Tribunal Constitucional sobre el derecho al secreto bancario es contraria a la Constitución, ya que interpreta el artículo 2.5 de la norma suprema desde un punto de vista subjetivo y no objetivo. El numeral 5 del artículo 2 de la Constitución no hace mención alguna a los sujetos a los que se puede levantar el secreto bancario; en ese sentido, debe interpretarse que el levantamiento del secreto bancario de los sujetos no se restringe al investigado, sino a todos aquellos sujetos que tienen un vínculo con los hechos investigados. Es decir, la legitimidad de una medida de levantamiento del secreto bancario se fija en función del objeto de investigación (hechos) y no de los sujetos.

5.11 Los actos parlamentarios no normativos, dependiendo de su naturaleza jurídica constitucional, serán controlables a través de los procesos constitucionales de la libertad cuando afectan un derecho fundamental, pero la intensidad del control debe ser leve durante el proceso de investigación, y estricta luego de la presentación del Informe Final.

5.12 Eventualmente, se puede configurar un conflicto de competencia por menoscabo de atribuciones, si es que el Poder Judicial ejerce un control desproporcionado que dificulta que el Congreso lleve a cabo los procesos de control político que la Constitución y su reglamento le atribuyen.

Dese cuenta.

Lima, 2 de diciembre del 2014

Sala de la Comisión.


LUIS LLATAS ALTAMIRANO
Presidente


ROSA MAVILA LEÓN
Vicepresidente


JOSÉ LEÓN RIVERA
Secretario



Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la
sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-
PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido
proceso en sede parlamentaria)

ALEJANDRO AGUINAGA RECUENCO
Miembro Titular

OMAR CHEHADE MOYA
Miembro Titular

JAVIER BEDOYA DE VIVANCO
Miembro Titular

MARTHA CHAVEZ COSSIO
Miembro Titular

SANTIAGO GASTAÑADUI RAMIREZ
Miembro Titular

VICENTE ZEBALLOS SALINAS
Miembro Titular

JUAN PARICHOQUECOTA
Miembro Titular

ROLANDO REÁTEGUI FLORES
Miembro Titular

MARCO FALCONÍ PICARDO
Miembro Titular

RAMÓN KOBASHIGAWA KOBASHIGAWA
Miembro Titular

MARTÍN RIVAS TEIXEIRA
Miembro Titular

LUZ SALGADO RUBIANES
Miembro Titular



PERU
CONGRESO
REPÚBLICA

44

COMISION DE CONSEJOS Y REGLAMENTO

"Decenio de las personas con discapacidad en el Perú"
"Año de la promoción de la industria responsable y del compromiso cívico"

Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la
sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-
PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido
proceso en sede parlamentaria)

JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN
Miembro Titular


TOMÁS ZAMUDIO BRICEÑO
Miembro Titular

ROBER JOAQUÍN RAMÍREZ GAMARRA
Miembro Accesitario

LOURDES ALCORTA SUERO
Miembro Accesitario

ALDO BARDALES COCHAGNE
Miembro Accesitario

ALBERTO BEINGOLEA DELGADO
Miembro Accesitario

JOSÉ ELÍAS AVALOS
Miembro Accesitario

CECILIA CHACON DE VETTORI
Miembro Accesitario

MARIA CORDERO JON TAY
Miembro Accesitario

WUILIAN MONTEROLA ABREGÚ
Miembro Accesitario

LUIS GALARRETA VELARDE
Miembro Accesitario

VÍCTOR ISLA ROJAS
Miembro Accesitario





PERU
CONGRESO
de la
REPÚBLICA

45

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

*Decreto de las personas con discapacidad en el Perú
*Año de la promoción de la industria responsable y del compromiso climático

Informe de Opinión Consultiva N° 2 relativa a la
sentencia recaída en el Expediente N° 0156-2012-
PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido
proceso en sede parlamentaria)

VÍCTOR A. GARCÍA BELAUNDE
Miembro Accesitario

AGUSTÍN MOLINA MARTÍNEZ
Miembro Accesitario

MAURICIO MULDER BEDOYA
Miembro Accesitario

JOSUÉ GUTIERREZ CÓNDOR
Miembro Accesitario

NORMAN LEWIS DE ALCAZAR
Miembro Accesitario

JUSTINIANO APAZA ORDOÑEZ
Miembro Accesitario

TEOFILO GAMARRA SALDIVAR
Miembro Accesitario

YEHUDE SIMÓN MUNARO
Miembro Accesitario

VÍCTOR CRISOLOGO ESPEJO
Miembro Accesitario

