

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL
JUSTICIA VIVA

**INFORME JURÍDICO SOBRE LA TIPICIDAD DE LAS
INFRACCIONES CONSTITUCIONALES¹**

Análisis de la STC N° 00156-2012-PHC/TC (caso “Tineo Cabrera”)

Lima, Marzo del 2014

¹ Informe elaborado por David Lovatón, con la colaboración de Amanda Mujica.

INTRODUCCIÓN

El Instituto de Defensa Legal (IDL), a través de su equipo profesional “Justicia Viva”, desde hace muchos años hace seguimiento, fiscalización y formula propuestas dirigidas a mejorar sustancialmente el sistema de justicia, combatir la corrupción y consolidar el Estado de derecho en el Perú. En ese marco, preocupan las numerosas denuncias de corrupción contra las altas autoridades o ex autoridades señaladas en el artículo 99° de la Constitución (Presidentes de la República, parlamentarios, ministros, entre otros)² que, pese a ser investigados por el Congreso de la República como presuntos delitos o infracciones constitucionales, con frecuencia quedan impunes tanto en sede parlamentaria como fiscal o judicial.

En el presente informe queremos concentrarnos en analizar el actual problema de la falta de tipicidad de las infracciones constitucionales que ha identificado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) sobre el particular, en especial la sentencia TC en el caso conocido como “Tineo Cabrera” (STC N° 00156-2012-PHC/TC), pues nos preocupa que tal jurisprudencia –en principio positiva- pueda llegar a ser utilizada o manipulada para propiciar –aún más- la impunidad. Coincidimos que estos procesos político parlamentarios deben observar las garantías del debido proceso, pues en un Estado constitucional no deben existir zonas exentas de control de constitucionalidad (principio de interdicción de la arbitrariedad), pero, a la vez, consideramos que tales garantías deben ponderarse con otros derechos y bienes jurídicos constitucionales.

En consecuencia, el reto es cómo lograr que estos procesos político parlamentarios observen las garantías del debido proceso –entre ellas, por cierto, la tipicidad de las infracciones constitucionales-, sin que ello lleve –finalmente- a la impunidad de graves infracciones a la Constitución en las que puedan haber incurrido altas o ex altas autoridades públicas. Consideramos que no es incompatible observar la Constitución y sancionar los

² “Corresponde a la Comisión permanente acusar ante el Congreso de la República: al Presidente de la República, a los representantes al Congreso, a los Ministros de Estado, a los miembros del Tribunal Constitucional, a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, a los vocales de la Corte Suprema, a los fiscales supremos, al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.”

graves actos de corrupción, sino que, por el contrario, ambos propósitos son complementarios, pues un marco constitucional que no sólo respete el debido proceso sino que también sancione ejemplarmente la corrupción, contará con la confianza ciudadana.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1. La sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 00156-2012-PHC/TC (caso “Tineo Cabrera”) plantea el problema, en general, de la falta de adecuación constitucional de los procesos político parlamentarios y le pide al Congreso de la República: “... *que en las investigaciones y/o procedimientos administrativos sancionadores que realicen, respeten el contenido de los derechos señalados en los fundamentos 2 a 74...*” de la referida sentencia (punto 4 de la parte resolutive).
2. En el caso específico de las infracciones constitucionales a las que se refiere el artículo 99° de la Carta política, el TC ha señalado en el caso “Tineo Cabrera” que “*La taxatividad no sólo se exige a los delitos. También le alcanza a las infracciones constitucionales previstas por el artículo 99° de la Constitución, tal como sucedía en la Ley de Acusación Constitucional de junio de 1834. Es decir, que exista una clara tipificación de la conducta (acción u omisión) que genere responsabilidad política por infracción constitucional (juicio político), porque si bien es verdad que la infracción constitucional se sanciona por motivos estrictamente políticos, también lo es, en aplicación del principio de interdicción de arbitrariedad, que dichas infracciones tienen que estar previamente tipificadas.*” (Párrafo 13).
3. En consecuencia, el presente informe se va a centrar en analizar este problema y sus posibles consecuencias jurídicas, esto es, la necesidad de tipificar las infracciones constitucionales y sus respectivas sanciones.

ANÁLISIS DE FORMA

4. Un primer aspecto a analizar de la sentencia TC en el caso “Tineo Cabrera”, es su supuesto carácter vinculante y exhortativo. Al respecto, hay que tomar cuenta que la misma se expide en el marco de un proceso constitucional de libertad como el hábeas

corpus o el amparo, que sirven para dilucidar si hubo o no violación de derechos fundamentales; no es, por ende, un proceso de control abstracto de la Constitución como el proceso de inconstitucionalidad o el proceso competencial, que sirven en cambio, para determinar la compatibilidad -o no- de una norma con el bloque de constitucionalidad.

5. Este hecho es relevante porque de la propia jurisprudencia del TC se desprende que las sentencias interpretativas exhortativas –dirigidas a Poderes del Estado u otros órganos constitucionales autónomos-, se suelen emitir en el marco de procesos de control abstracto de la Constitución, en particular, en los procesos de inconstitucionalidad, en razón precisamente a su carácter general y abstracto y no particular y concreto.
6. En consecuencia, resulta atípico que a través de esta sentencia emitida en un proceso de hábeas corpus, el TC haya exhortado a los Poderes Judicial, Ejecutivo y Legislativo, a tomar en cuenta los criterios jurisprudenciales que desarrolla en la misma:

“Notificar la presente sentencia a la Presidencia del Poder Judicial para que informe a los órganos jurisdiccionales que lo integran los alcances y el contenido de los derechos y principios señalados en los fundamentos 2 a 74 supra, a fin de que sean respetados en toda clase de proceso y no vuelvan a cometerse las violaciones comprobadas.

“Poner en conocimiento la presente sentencia a la Presidencia del Consejo de Ministros y a la Presidencia del Congreso de la República, para que en las investigaciones y/o procedimientos administrativos sancionadores que realicen, respeten el contenido de los derechos señalados en los fundamentos 2 a 74 supra.”

(Puntos 3 y 4 de la parte resolutive) (Subrayados nuestros)

7. Si bien el TC se cuida en no utilizar la expresión “exhortar”, consideramos que las expresiones “Notificar” y “Poner en conocimiento” revelan la clara voluntad del máximo órgano constitucional para que estos tres Poderes del Estado se sujeten a los criterios jurisprudenciales desarrollados en la referida sentencia. Esta afirmación se ve corroborada con la expresión que el TC dirige al Ejecutivo y Legislativo: “para que en las investigaciones y/o procedimientos administrativos sancionadores que realicen,

respeten el contenido de los derechos señalados en los fundamentos 2 a 74 supra". De esta manera, consideramos que la intención ha sido darle a esta sentencia carácter vinculante en relación a los tres Poderes del Estado.

8. Sin embargo, este supuesto carácter vinculante no tiene suficiente sustento en el ordenamiento constitucional vigente. En primer lugar, el TC no consagró expresamente a los fundamentos 2 a 74 de la sentencia como "precedente vinculante", pudiendo haberlo hecho si seguía todas las formalidades y requisitos contemplados en el artículo VII del Título preliminar del Código procesal constitucional³, para establecer un precedente constitucional vinculante.
9. Al no haberlo hecho, la fuerza vinculante de la referida sentencia se sustentaría entonces en el tercer párrafo del artículo VI del Título preliminar del Código procesal constitucional⁴, y constituiría jurisprudencia constitucional vinculante. Ahora bien, si seguimos esta línea de razonamiento, la jurisprudencia constitucional -reza el citado artículo VI- es oponible a los jueces y no a los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Esa podría ser la razón por la cual, la referida sentencia se dirige al Poder Judicial "notificándole" la misma (expresión más imperativa), mientras que al Ejecutivo y Legislativo sólo les "pone en conocimiento" (expresión menos imperativa).
10. En consecuencia, sin desconocer que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional siempre debería ser tomada en cuenta en la interpretación de los derechos fundamentales, lo cierto es que la sentencia en el caso "Tineo Cabrera" es atípica. Por un lado, en el fondo es exhortativa aunque no se expidió en el marco de un proceso de control abstracto de la Constitución como el proceso de inconstitucionalidad, sino en un proceso de libertad como el habeas corpus. Por otro lado, esta naturaleza vinculante no fue erigida como precedente constitucional y, por ende, sólo podría ser considerada como jurisprudencia constitucional, aunque oponible a los jueces pero no en rigor al

³ *"Las sentencias del Tribunal Constitucional que adquieren la autoridad de cosa juzgada constituyen precedente vinculante cuando así lo exprese la sentencia, precisando el extremo de su efecto normativo..."*

⁴ *"Los jueces interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional."*

Parlamento ni al Gobierno, frente a los cuales esta sentencia bien podría ser considerada más con vocación vinculante que con carácter vinculante.

ANÁLISIS DE FONDO

Tipicidad de las infracciones constitucionales y control político por parte del Parlamento

11. Como ya hemos adelantado, en esta sentencia el TC considera que las infracciones constitucionales también deberían estar previamente tipificadas, antes de sancionar a una alta o ex alta autoridad pública. Al respecto, el TC arguye que “... *no sólo la actuación de los órganos que ejercen función jurisdiccional debe estar ajustada a derecho, sino también las de aquellos que llevan a cabo función política como administrativa. Es el sometimiento de todos al Derecho y la interdicción de la arbitrariedad lo que distingue a un Estado constitucional de uno que no lo es. Por consiguiente, los controles políticos y las sanciones políticas están también tasadas y reguladas por la Constitución y la ley. De ahí que el principio de legalidad y el subprincipio de taxatividad recorren y determinan el contenido y la dimensión del poder sancionatorio del Parlamento (sede política), como del Poder Ejecutivo (sede administrativa).*”

12. Al respecto, en la STC N° 00197-2010-PA/TC, el TC precisó que “... *no debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad. El primero, garantizado por el artículo 2°, inciso 24, literal d) de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. El segundo, en cambio, define la conducta que la ley considera como falta. Tal precisión de lo considerado como antijurídico desde un punto de vista administrativo, por tanto, no está sujeto a una reserva de ley absoluta, sino que puede ser complementado a través de los reglamentos respectivos... Por consiguiente... el subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o*

administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo, bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal.” (Párrafos 5 y 6)
(Subrayado nuestro)

13. Coincidimos que todas las actuaciones públicas –y también privadas- deben sujetarse al ordenamiento constitucional –en especial cuando están en juego derechos fundamentales- y que no deberían haber zonas exentas de control constitucional, lo que la sostenida jurisprudencia del TC ha denominado como “principio de interdicción de arbitrariedad” y que sin duda comprende también a los procesos político parlamentarios. También coincidimos que las infracciones constitucionales y sus correspondientes sanciones, deberían estar previa y debidamente tipificadas y sería muy saludable que el Parlamento nacional avanzara en esa línea y reforme y desarrolle su Reglamento en este punto.
14. Sin embargo, consideramos que ello no debería llevar a proscribir *a priori*- todo proceso político parlamentario que impute graves infracciones constitucionales, mientras no se reforme el Reglamento del Congreso de la República. Desprender tal consecuencia jurídica de la sentencia TC en el caso “Tineo Cabrera” –con el noble propósito de adecuar los procesos parlamentarios al principio de interdicción de la arbitrariedad y a las garantías del debido proceso-, podría abrir la posibilidad de vaciar de contenido una potestad reconocida por la Constitución al Congreso de la República: sancionar políticamente las graves infracciones constitucionales. Tómese en cuenta que es el único Poder de Estado que puede hacerlo y, por ende, proscribir *a priori* toda acusación constitucional por infracción constitucional supondría debilitar los mecanismos de protección que la Carta de 1993 ha establecido para su propia tutela.
15. Sobre el particular, el Reglamento vigente del Congreso de la República señala que una de sus funciones políticas es el antejuicio político, bajo la obligación que la Constitución se cumpla y que los posibles infractores sean sancionados; esto es, hay un deber parlamentario de que las graves infracciones a la Constitución no queden impunes: “*La función del control político comprende la investidura del Consejo de*

Ministros, el debate, la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado, el ejercicio de la delegación de facultades legislativas, el dictado de decretos de urgencia y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos, el cumplimiento por el Presidente de la República del mensaje anual al Congreso de la República y el antejuicio político, cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.” (Artículo 5°) (Subrayado nuestro)

16. El hecho que la Constitución de 1993 vigente contemple, además, la posibilidad de un juicio político sólo por grave infracción constitucional y no necesariamente por comisión de delitos (en cuyo caso, estamos frente un “antejuicio”), en efecto plantea en la actualidad dificultades en relación a una de las manifestaciones del principio de legalidad, como es el caso del principio de tipicidad o taxatividad. Las infracciones a la Constitución aún no tienen una tipificación específica en el Reglamento del Congreso, a diferencia de las acusaciones constitucionales con contenido penal, que ahora sólo proceden si las conductas denunciadas encajan en un tipo penal previa y debidamente tipificado.
17. En esa línea, el Tribunal Constitucional, en la STC No. 0006-2003-AI/TC, señaló que la infracción constitucional es aquella *“falta política en que incurran los funcionarios que componen la estructura orgánica prevista en la Carta Política, que compromete peligrosamente el adecuado desenvolvimiento del aparato estatal. En estos casos, la razón del despojo del cargo no tiene origen en la comisión de un delito, sino en la comisión de faltas que aminoran, en grado sumo, la confianza depositada en el funcionario, la que debe ir indefectiblemente ligada al cargo que ostenta”*. (Párrafo 20)
18. En consecuencia, si bien los principios de legalidad y tipicidad deben regir los procesos político parlamentarios, la intensidad de la exigencia específica de las conductas que podrían configurar una infracción constitucional, consideramos que debe ser menor en comparación con la exigencia de la tipificación previa de un ilícito penal.

19. En esa línea de razonamiento, el profesor Francisco Eguiguren⁵ sostiene que *“una infracción constitucional es aquella conducta del alto funcionario o del ex funcionario que configura una falta o transgresión manifiesta de un precepto constitucional... por esta misma razón, encuentro innecesario e incongruente proponer la tipificación específica de las conductas que configura una infracción de la Constitución y su sanción respectiva. Con ello se incurre en el error de querer “penalizar” o criminalizar tales infracciones, con lo que se convertirían en una suerte de delitos y quedarían sujetos a las reglas del Derecho Penal. La razón de ser de extender el Juicio Político a las infracciones de la Constitución es, precisamente, imponer una sanción política a quienes han actuado de manera contraria a mandatos emanados de la Constitución...”* (Subrayado nuestro)

20. En ese sentido, consideramos que en cada caso concreto, el Parlamento -y el posible control jurisdiccional constitucional *ex post*- debería analizar si es posible o no –dentro del marco de la Constitución- tipificar las graves infracciones constitucionales que se investigan y eventualmente sancionan, lo que supondrá -entre otros aspectos a analizar-, determinar si la autoridad acusada era plenamente consciente o no de la antijuridicidad de sus actos.

Distinción entre juicio político y antejuicio

21. En el caso de las sanciones a las graves infracciones constitucionales, las mismas presentan menos dificultades en relación a la tipicidad, pues ya están previstas por el artículo 100° de la Constitución. En efecto, en caso de acusación de contenido no penal, esto es, en caso de acusaciones basadas exclusivamente en graves infracciones constitucionales, la Constitución prevé tres posibles sanciones: i) suspensión en la función hasta por 120 días, ii) inhabilitación para el ejercicio de la función pública hasta por diez años o ii) destitución de la función. Lo que falta precisar en el Reglamento del Congreso de la República es la proporcionalidad entre la infracción constitucional perpetrada y la sanción impuesta. En nuestra opinión, huir del país y renunciar vía fax a

⁵ EGUIGUREN, Francisco. “La responsabilidad del presidente. Razones para una reforma constitucional.” Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú: Lima: pp.195

la Presidencia de la República, debería merecer una sanción proporcionalmente más drástica que abusar de una determinada prerrogativa constitucional.

22. Al respecto, la propia jurisprudencia del TC puede contribuir a esta tipificación de las infracciones constitucionales y sus respectivas sanciones, con sentencias interpretativas aditivas hasta que el Parlamento reforme su Reglamento; en el pasado, el TC ya lo ha hecho en temas relevantes: legislación antiterrorista, pensiones y ONP, uso de la fuerza por parte de las fuerzas del orden, entre otros.
23. Es más, en la propia sentencia “Tineo Cabrera”, el TC procedió –hasta que el Parlamento modifique su Reglamento- a regular la figura del levantamiento del secreto bancario que las comisiones parlamentarias pueden disponer al amparo del artículo 97° de la Constitución: *“Teniendo presente que en sede parlamentaria existe una regulación incompleta para levantar el levantamiento (sic) del secreto bancario, este Tribunal ha de integrarla precisando las siguientes reglas a seguir...”* (Párrafo 74)
24. En consecuencia, el considerando previsto en la sentencia del TC en el caso “Tineo Cabrera” que no se debería iniciar “ningún” procedimiento de antejuicio político, debería ser interpretado en forma restrictiva, lo que implicaría, entre otros aspectos, que no resulte aplicable a los juicios políticos en los que sólo se imputan graves infracciones constitucionales, pues la propia sentencia limita tal restricción a los antejuicios políticos en los que se imputan, además o exclusivamente, ilícitos penales: *“La lógica consecuencia que se desprende de estos principios es que el Congreso no puede iniciar ningún procedimiento de Antejuicio Político –autorización para el juzgamiento de los altos funcionarios por delitos cometidos en el ejercicio de la función- por conductas que previamente no se encuentren tipificadas en la ley penal.”* (Párrafo 12 de la sentencia) (Subrayado nuestro)
25. Otro de los considerandos de la sentencia TC en el caso “Tineo Cabrera” que debería ser objeto de una interpretación restrictiva, es el que postula que las ex altas autoridades enumeradas en el artículo 99° de la Constitución, podrían “renunciar” a la prerrogativa del antejuicio político, sin que para ello se necesite la autorización del Parlamento:

“... los funcionarios enumerados en los artículos 99° y 100° de la Constitución, pero que ya no ejercen funciones pueden renunciar a la prerrogativa funcional del antejuicio político. No se requiere que la renuncia sea aceptada o aprobada por el Congreso de la República para que produzca efectos jurídicos. Basta que sea solicitada en forma expresa. La presentación de la renuncia origina que el antejuicio político concluya de oficio, lo que implica que el Ministerio Público y el Poder Judicial inician una propia investigación, con autonomía e independencia, sin que estén obligados a las conclusiones del Congreso de la República... La renuncia y conclusión del antejuicio político origina que todo lo actuado en el Congreso sea automáticamente remitido al Fiscal de la Nación, para que éste investigue y determine si los hechos constituyen delitos cometidos en el ejercicio de la función, a fin de que formule denuncia ante la Corte Suprema...” (Párrafos 40 y 41 de la sentencia)

26. Como se desprende del pasaje de la sentencia citado, tal posibilidad de renuncia voluntaria por parte de los ex altos funcionarios públicos, sólo será posible cuando se trate de antejuicios políticos en los que se imputen ilícitos penales, no infracciones constitucionales materia de juicio político, pues en este segundo supuesto, como ya hemos visto, ni el Ministerio Público ni el Poder Judicial tienen competencia alguna.
27. Esta interpretación se sustenta, además, en el tercer párrafo del propio artículo 100° de la Constitución, que hace referencia expresa a “*resolución acusatoria de contenido penal*” cuando la misma es enviada al Ministerio Público⁶. En consecuencia, cuando la resolución acusatoria tenga contenido constitucional (imputación de graves infracciones constitucionales), no será posible tal renuncia voluntaria al juicio político por parte del ex alto funcionario público.
28. Por eso es que el artículo 89.i) del Reglamento vigente del Congreso de la República distingue claramente entre dos supuestos: i) cuando el Pleno aprueba una acusación con contenido penal (antejuicio político) y ii) cuando el Pleno aprueba una acusación

⁶ “En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema...” (Subrayado nuestro)

referida exclusivamente a infracciones constitucionales (juicio político): *“El acuerdo aprobatorio de sanción de suspensión, inhabilitación o destitución por infracción constitucional, en un juicio político previsto en el primer párrafo del artículo 100 de la Constitución, se adopta con la votación favorable de los 2/3 del número de miembros del Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, siguiendo el principio de razonabilidad señalado por la Comisión de Constitución y Reglamento en su Informe presentado el 27 de enero del 2004 y aprobado por el Pleno del Congreso el 28 de enero del mismo año. En este caso, la aplicación de la sanción impuesta por el Congreso es inmediata.”* (Tercer párrafo del artículo 89.i)

29. Ahora bien, en nuestro país el modelo mediante el cual se ha manejado tradicionalmente la responsabilidad de los altos funcionarios ha sido el del antejuicio político, sin embargo, la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1993 trajo consigo una modificación al modelo tradicional de juzgamiento de los altos funcionarios. Así, el texto constitucional vigente recogió, adicionalmente al antejuicio político, un modelo distinto denominado juicio político. Mientras que el antejuicio político es la garantía o el privilegio de dichos funcionarios para que no sean acusados directamente por el Ministerio Público y juzgados por el Poder Judicial sin previa autorización del Congreso de la República, el juicio político implica que el mismo Congreso sea quien acuse y determine la eventual responsabilidad política –no penal– de estos funcionarios.
30. La Constitución Política de 1979, sobre la base de un Congreso bicameral, recogía un modelo de antejuicio político único, según el cual le correspondía a la Cámara de Diputados acusar a los altos funcionarios que consideren habrían cometido delitos en el ejercicio de sus funciones o inclusive luego de haber cesado estas. La acusación era dirigida ante el Senado, el cual era el órgano encargado de determinar su procedencia y, de ser el caso, remitir el caso al Ministerio Público para que evalúe la formulación de la denuncia correspondiente y pueda ser tramitada en la vía penal⁷⁷.

⁷⁷ Artículo 183 de la Constitución política de 1979.

31. A diferencia de tal regulación, la Constitución Política de 1993 introdujo un cambio sustancial en la forma de determinación de la responsabilidad de los altos funcionarios del Estado. En primer lugar, en vista de que ahora se contaba con un Congreso unicameral, se estableció que sea la Comisión Permanente del Congreso la encargada de formular la investigación a los funcionarios y, de considerarlo, la respectiva acusación. En segundo lugar, el Congreso de la República, sin el voto de los miembros de la Comisión Permanente, es el que determina si corresponde una acusación del funcionario ante el Ministerio Público, pero además puede determinar en forma directa –alternativa o complementariamente– su responsabilidad política. Esta modificación sustancial generó que, adicionalmente al antejuicio político, se contemple la posibilidad de un juicio político, pues ahora se prevé la facultad del Congreso de imponer sanciones políticas directamente.
32. Sin embargo, autores como el profesor Domingo García Belaunde son de la idea de que en nuestro texto constitucional no se recogen ambos modelos, sino tan solo el tradicional. Así, el mencionado profesor señala que: *“Que no haya seguido el modelo histórico, y más aún que haya aislado la facultad de la inhabilitación, abriendo la puerta a eventuales excesos, no nos autoriza a cambiarle de nombre, que es el de siempre. Pretende decir que uno es el antejuicio y otro es el juicio político, es un ingenioso juego de palabras que no se compadece con la naturaleza de la institución, ni su desarrollo histórico.”*⁹
33. Al respecto, consideramos que independientemente del nombre por el cual se pretenda distinguir al modelo de determinación de la responsabilidad de los altos funcionarios, es innegable la variación constitucional de dicho sistema, con las consecuencias que ello implica. Por ello, es conveniente recordar lo señalado por el TC en la STC N° 0006-2003-AI/TC, cuando se refirió a tales cambios. En la referida sentencia, el TC distinguió la presencia de ambos modelos: el antejuicio y el juicio político, en función

⁸ Como es el caso del Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Exp. No. 0006-2003-AI/TC.

⁹ GARCIA, Domingo. “¿Antejuicio, acusación constitucional, juicio político? En: Ponencia desarrolladas en el VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional Arequipa. Fondo Editorial Colegio de Abogados de Arequipa: Arequipa, 2005. p. 178

de sus distintas características y el contenido sobre el que versen las acusaciones. Mientras que en el antejuicio político solo cabrían acusaciones de contenido penal, las que requerirían de una sentencia condenatoria para que sea efectiva una eventual responsabilidad política (Fundamento 3); en el juicio político se tramitarían acusaciones que sin perseguir la sanción penal de los funcionarios, busquen el establecimiento de sanciones políticas por infracciones constitucionales (Fundamento 18).

34. Así, en el primer caso, el Congreso de la República solo podría imponer la responsabilidad política luego de determinada la responsabilidad penal de los funcionarios públicos, y en el segundo caso, el Congreso no requerirá necesariamente de un proceso judicial para poder determinar la sanción política del funcionario, como se podrá observar en el siguiente cuadro:

Modelo	Contenido de la acusación	Órgano encargado de la investigación	Entidad que formula la acusación	Forma de determinación de la responsabilidad política
<u>Antejuicio</u> Político	Ilícito penal y, eventualmente, infracción constitucional.	Comisión Permanente del Congreso de la República	Congreso de la República	Requiere de sentencia condenatoria previa del Poder Judicial.
<u>Juicio</u> Político	Solo por infracción constitucional	Comisión Permanente del Congreso de la República	Congreso de la República	No requiere de sentencia condenatoria previa del Poder Judicial.

CONCLUSIONES

Luego del análisis jurídico que hemos realizado de la actual falta de tipificación de las infracciones constitucionales en el Reglamento del Congreso de la República, a partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y, en especial, el caso “Tineo Cabrera”, consideramos:

- Que la sentencia en el caso “Tineo Cabrera” no tiene carácter vinculante sino tan sólo vocación vinculante, pues la misma no cumple con los requisitos exigidos para ser considerado un precedente constitucional.
- Que, en efecto, el Congreso de la República debería reformar su Reglamento con la finalidad de tipificar las infracciones constitucionales y la proporcionalidad de las sanciones políticas ya previstas (suspensión, inhabilitación o destitución). Mientras tanto, el Tribunal Constitucional bien podría regular este aspecto concreto a través de una sentencia interpretativa, como definitivamente ya lo ha hecho en el caso “Tineo Cabrera” en relación al levantamiento del secreto bancario.
- Esta falta de tipicidad de las infracciones constitucionales no debería, en nuestra opinión, impedir *a priori* que el Parlamento nacional lleve a cabo un juicio político – con todas las garantías del debido proceso, por cierto- en contra de altas o ex altas autoridades, es decir, cuando la acusación constitucional no tenga contenido penal sino que se limite a imputar supuestas infracciones constitucionales. En tal supuesto, deberá evaluarse, caso por caso, si es que tales infracciones constitucionales están debidamente tipificadas, esto es, si están -como ha señalado en TC- “... *redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo...*” (STC N° 00197-2010-PA/TC)