

26 de abril de 2018

REF.: Opinión Consultiva Nº 26

Señor Secretario:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en nombre de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con el objeto de presentar las observaciones de la CIDH a la Opinión Consultiva relativa a “las implicaciones de las garantías del debido proceso y del principio de legalidad en el contexto de juicios políticos contra presidentes/as democrática y constitucionalmente electos”.

Aprovecho la oportunidad para saludar a usted muy atentamente.

María Claudia Pulido
Secretaria Ejecutiva Adjunta

Señor
Pablo Saavedra Alessandri, Secretario
Corte Interamericana de Derechos Humanos
Apartado 6906-1000
San José, Costa Rica

Anexo

SOLICITUD DE OPINIÓN CONSULTIVA A LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS EN CONTEXTOS DE JUICIOS POLÍTICOS

I. ANTECEDENTES	3
II. FUNDAMENTACIÓN.....	3
A. Panorama sobre los juicios políticos en la región	3
1. Modelo Legislativo	4
2. Modelo judicial.....	8
3. Modelo mixto.....	10
B. Cuestiones generales sobre la relación entre el sistema democrático y la vigencia plena de los derechos humanos	13
1. ¿Cómo se manifiesta la relación entre el sistema democrático y la vigencia plena de los derechos humanos?.....	14
2. ¿Cuál es la relación entre la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Carta Democrática Interamericana?.....	15
3. ¿Constituye la Carta Democrática un instrumento para apoyar la interpretación y aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en casos concretos en los que se aleguen violaciones de derechos humanos en contextos de fragilidad o ruptura de la institucionalidad democrática?	15
C. Sobre juicios políticos contra presidentes/as democrática y constitucionalmente electos/as..	17
1. ¿Cuáles garantías específicas del debido proceso previstas en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre resultan exigibles en el contexto de juicios políticos realizados por el poder legislativo contra presidentes/as democrática y constitucionalmente electos/as?.....	17
2. ¿De qué manera aplica el derecho a la protección judicial previsto en el Artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y Artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre a juicios políticos realizados por el Poder Legislativo contra Presidentes/as democrática y constitucionalmente electos/as?.....	25
3. ¿De qué manera aplica el principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos a juicios políticos realizados por el Poder Legislativo contra Presidentes/as democrática y constitucionalmente electos/as?.....	26
4. ¿Exige el principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que existan causales previamente establecidas y claramente delimitadas para activar juicios políticos realizados por el Poder Legislativo contra Presidentes/as democrática y constitucionalmente electos/as?.....	27
5. A la luz del principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ¿de qué naturaleza deben ser las causales que fundamenten un juicio político realizado por el Poder Legislativo contra Presidentes/as democrática y constitucionalmente electos/a? ¿Se trata de causales relacionadas con la responsabilidad política, disciplinaria o de otra naturaleza?....	28
6. ¿En qué supuestos podría un juicio político realizado por el Poder Legislativo contra Presidentes/as democrática y constitucionalmente electos/as, ser violatorio de los derechos políticos de la persona enjuiciada a la luz del Artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y Artículo XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre?.....	30
7. ¿En qué supuestos podría un juicio político realizado por el Poder Legislativo contra Presidentes/as democrática y constitucionalmente electos/as, ser violatorio, desde una dimensión colectiva, de los derechos políticos de las personas que votaron por la persona enjuiciada a la luz del Artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y Artículo XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre?	32

8. ¿Qué salvaguardas deben existir, tanto en la regulación como en la práctica, para prevenir el uso de juicios políticos realizados por el Poder Legislativo contra Presidentes/as democrática y constitucionalmente electos/as, como forma de golpe de Estado encubierto?.....	32
III. Conclusión	33

SOLICITUD DE OPINIÓN CONSULTIVA A LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS EN CONTEXTOS DE JUICIOS POLÍTICOS

I. ANTECEDENTES

1. El 13 de octubre de 2017 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión Interamericana”, “la Comisión”, o “la CIDH”) sometió ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte Interamericana” o “la Corte”) la solicitud de Opinión Consultiva sobre “Democracia y Derechos Humanos en contextos de juicios políticos” de conformidad con lo dispuesto en los artículos 64.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o “la Convención Americana”) y 70 del Reglamento de la Corte.

2. El Presidente de la Corte Interamericana fijó el 26 de abril de 2018 como plazo límite para la presentación de observaciones escritas.

3. En vista de lo anterior, a continuación, la CIDH presentará fundamentos de especial relevancia para la contestación de las preguntas planteadas a la Honorable Corte Interamericana.

II. OBSERVACIONES DE LA CIDH

4. La Comisión, en su calidad de solicitante de la presente Opinión Consultiva, en este documento presenta las observaciones que ponen de relieve la relevancia y pertinencia de las preguntas formuladas, así como algunos elementos que considera importante que la Honorable Corte tome en cuenta al momento de dar respuesta a cada una de ellas. Antes de abordar tales cuestiones, la Comisión considera útil compartir con la Corte la información de que dispone sobre los juicios políticos contra presidentes/as democráticamente electos en distintos países de la región, incluyendo los distintos modelos que ha podido identificar. Este ejercicio toma en cuenta la información disponible sobre legislación relevante, así como algunos ejemplos con la finalidad de ilustrar sobre el funcionamiento de tales juicios políticos en la práctica. La información que se incluye a continuación no tiene pretensión de exhaustividad y la Comisión entiende que será constructivamente complementada por los aportes de los Estados miembros de la OEA y otros intervinientes.

A. Panorama sobre los juicios políticos en la región

5. Tras la adopción del sistema presidencialista en las Américas, la institución del juicio político apareció en la mayoría de ordenamientos constitucionales, siendo aplicable respecto del Presidente de la República y otros altos funcionarios¹. Según indican algunos autores, la década de los 90 estuvo marcada por una ola de juicios políticos contra presidentes sin precedentes en las Américas. Entre 1992 y 2004, seis presidentes enfrentaron juicios políticos y cuatro de ellos fueron removidos de su cargo. Fernando Collor de Mello, en Brasil, y Carlos Andrés Pérez, en Venezuela, fueron acusados por corrupción y removidos de sus gobiernos mediante juicio político en 1992 y 1993, respectivamente. En 1996, el presidente colombiano Ernesto Samper fue acusado de recibir para su campaña fondos ilegales provenientes del narcotráfico. En este caso, fue absuelto en última instancia por el Congreso. En 1997 el Congreso de Ecuador declaró “mentalmente incapaz” al Presidente Abdalá Bucaram, con el objeto de evitar las complejidades institucionales del juicio político. Asimismo, en 1999 el Presidente Raul Cubas Grau, en Paraguay, afrontó un juicio político luego de liberar de prisión a un líder militar acusado de asesinar al vicepresidente. Cubas renunció y se refugió en Brasil en 1999. Su sucesor, Luis Gonzalez Macchi, fue acusado por corrupción dos años más tarde².

¹ Eguiguren Praeli, Francisco, La responsabilidad Constitucional y Penal del Presidente de la República en Perú: Propuesta de Reforma, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2007, Pág. 243.

² Pérez Liñan, Aníbal, Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America, Cambridge University Press, 2007, Pág. 1.

6. A partir del 2000 también se han dado diversos juicios políticos contra Presidentes/as democrática y constitucionalmente electos. Asimismo, en 2005 el Presidente Lucio Gutiérrez de Ecuador fue removido de su cargo por el Congreso³. En 2009 el Congreso de Honduras destituyó al Presidente José Manuel Zelaya Rosales en un contexto de golpe de Estado⁴. En 2012 el órgano legislativo destituyó al Presidente de Paraguay Fernando Lugo⁵.

7. En 2015 se inició un juicio político contra el Presidente de Guatemala Otto Pérez Molina quien renunció a la Presidencia de la República antes de que el mismo finalizara⁶. Por otra parte, también en 2015 la Presidenta de Brasil Dilma Rousseff fue destituida por el Senado brasileño⁷. En 2017 un grupo de legisladores solicitó la vacancia presidencial del Presidente Pedro Pablo Kuczynski, sin embargo el pedido no obtuvo los votos necesarios⁸. No obstante, en 2018 el Presidente Kuczynski renunció a su cargo luego de una serie de acusaciones públicas por corrupción⁹.

8. La Comisión ha identificado que existen en las Américas, al menos tres modelos constitucionales de juicios políticos para remover a Presidentes/as de sus cargos que pueden categorizarse como: 1. Modelo legislativo, en el que el Congreso, Parlamento o Asamblea remueve al Presidente sin depender de otras instituciones; 2. Modelo judicial, donde el Congreso autoriza una acusación que luego es evaluada por el Poder Judicial; y 3. Modelo Mixto, que combina elementos de ambos esquemas, es decir procedimientos políticos pero con controles judiciales¹⁰.

1. Modelo Legislativo

9. La Comisión ha identificado que el modelo legislativo de los juicios políticos a presidentas y presidentes es más propio de los sistemas bicamerales y se asemeja a la tradición del *impeachment* de Estados Unidos. En los países que contemplan este modelo, la acusación es formulada por la Cámara Baja y el juicio para decidir sobre la destitución es llevado a cabo por el Senado. A continuación, se mencionan algunos ejemplos.

10. En el caso de **Estados Unidos**, el *impeachment* presidencial consiste en un proceso llevado a cabo por el Poder Legislativo (la Cámara de Representantes y el Senado) que puede activarse por las causales contenidas en el artículo 2, sección 4 de la Carta Magna, esto es, por traición, cohecho u otros delitos y faltas graves¹¹.

11. La Cámara de Representantes es el organismo responsable de iniciarlo y decidir sobre su procedencia¹². La misma actúa como una especie de fiscal que aclara posibles cargos y ofrece pruebas, y el inculpado puede presentarse ante ella, por sí o por representante, para presentar pruebas y alegatos¹³. En caso de que el resultado de la investigación sea en sentido de acusación, ésta se consigna en un documento

³ Pérez Liñan, Aníbal, *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, Cambridge University Press, 2007, Pág. 2.

⁴ CIDH, Honduras: Derechos Humanos y Golpe de Estado, OEA/Ser.L/V/II.Doc.55, 30 de diciembre de 2009, III. La ruptura del orden democrático y la reacción de la comunidad internacional, párrs 77-80; CIDH. Comunicado de prensa No. 42/09: [CIDH condena enérgicamente golpe de Estado en Honduras](#), 28 de junio de 2009.

⁵ CIDH expresa preocupación por destitución del Presidente de Paraguay, 23 de junio de 2012.

⁶ Prensa Libre, [Pérez Molina queda sin inmunidad](#), 1 de septiembre de 2015.

⁷ CIDH expresa preocupación por destitución de la Presidenta de Brasil, 2 de septiembre de 2016.

⁸ Gestión, Congreso: [Presentan pedido de vacancia presidencial de PPK](#).

⁹ CNN, [Peruvian President Kuczynski resigns amid corruption scandal](#), March 21, 2018.

¹⁰ Pérez Liñan, Aníbal, *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, Cambridge University Press, 2007, Pág. 134.

¹¹ Respecto de las causales, ha sido objeto de críticas el hecho de que sólo la primera de ellas, *traición*, está bien concretada, ya que las demás – delitos graves y menos graves-, abarcan hipótesis amplias que dejan textura abierta al ámbito subjetivo de la interpretación. Licona Vite, C. "Juicio Político", Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2007, Pág. 255; ver también Black Jr., Charles, [The Impeachable Offense](#).

¹² La Constitución estadounidense es omisa en señalar a quien corresponde la petición de iniciación ante la Cámara de Representantes. Sin embargo existe un precedente, de 1900, de que la solicitud provenga de una resolución de la Comisión Judicial de esa Cámara. Licona Vite, C. "Juicio Político", Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2007, Pág. 258.

¹³ González Oropeza, Manuel "La responsabilidad política en el derecho constitucional americano", Pág. 478.

denominado “artículos del *impeachment*” que contiene los cargos atribuidos y, posteriormente, la Cámara vota si el presidente debe ser acusado¹⁴.

12. El caso luego se traslada al Senado, que decide finalmente si se expulsa al presidente de su cargo. Para ello, realiza un juicio contra el presidente sobre las acusaciones formuladas, pudiendo constituir un comité para el estudio y desahogo de pruebas¹⁵. Finalizado el juicio, si una mayoría de dos tercios vota en contra del presidente, este pierde su cargo¹⁶, el cual es ocupado por el vicepresidente¹⁷. Es controvertido en la doctrina si existe la posibilidad de apelar la decisión¹⁸.

13. El alcance de la sentencia va más allá de la destitución del cargo y la inhabilitación, y el individuo condenado queda sujeto, a que se le acuse, enjuicie, juzgue y castigue con arreglo a derecho¹⁹.

14. En los Estados Unidos solamente dos presidentes han sido sometidos a juicio político, Andrew Johnson entre el 25 de febrero y 26 de mayo de 1868 bajo el cargo de haber violado el tenor de un Acta Oficial, al remover de su puesto al Secretario de Guerra Edwin Stanton, quien fue absuelto por un voto²⁰, y Bill Clinton en 1998, relacionado con cargos de perjurio y obstrucción a la justicia. En este caso no se lograron las dos terceras partes de votos en el Senado que se requerían para activar la figura del *impeachment*²¹.

15. En el caso de **Argentina**, la Cámara de Diputados ejerce el derecho de acusar al presidente ante el Senado por las causales de mal desempeño, por delito en el ejercicio de sus funciones o por crímenes comunes, debiendo declarar previamente con lugar a formación de causa por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes²². En este caso, el Senado es presidido por el presidente de la Corte Suprema y se decide la culpabilidad del acusado por mayoría de los dos tercios de los miembros presentes.

16. En cuanto al trámite del proceso, el Reglamento de la Cámara de Diputados, establece que la Comisión de Juicio Político analiza las denuncias que se reciban para iniciar un juicio político contra el presidente o presidenta, y tiene la facultad de disponer la citación del denunciante y denunciado. Dicha Comisión emite un dictamen sobre la procedencia o no del juicio político, en el que debe pronunciarse sobre cada uno de los cargos, el cual es trasladado al Plenario de la Cámara de Diputados para que vote respecto de la acusación²³.

17. Con posterioridad, el Senado de la Nación constituido en Tribunal de Juicio Político, juzga al acusado²⁴. En esta etapa, se permite el ejercicio del derecho de defensa del enjuiciado, se prevé la posibilidad de producir prueba y también de recibir alegatos²⁵. Si sobre ninguno de los cargos hay dos tercios de los sufragios contra el acusado, éste será absuelto y, una vez redactado el fallo definitivo, quedará terminado el juicio²⁶. De contar con la mayoría requerida, la resolución será condenatoria, lo cual implica la destitución, declarar a la parte condenada incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza o a sueldo en la Nación y, además, quedará sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios²⁷.

¹⁴ [Constitución de los Estados Unidos](#), artículo 1, Sección 2.

¹⁵ González Oropeza, Manuel “La responsabilidad política en el derecho constitucional americano”, Pág. 479.

¹⁶ [Constitución de los Estados Unidos](#), artículo 1, Sección 3.

¹⁷ [Constitución de los Estados Unidos](#), artículo 2, Sección 1.

¹⁸ Ver [Presidential Impeachment: The Legal Standard and Procedure](#).

¹⁹ Licona Vite, C. “Juicio Político”, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2007, Pág. 265.

²⁰ Sunstein, Cass R. “Impeachment. A citizen’s guide”. Harvard University Press, 2017, Pág. 108.

²¹ Vale la pena mencionar también el caso del Presidente Richard Nixon a quien se intentó atribuir responsabilidad política, por el escándalo del Watergate en 1973 pero renunció al cargo antes de ser destituido. Sunstein, Cass R. “Impeachment. A citizen’s guide”. Harvard University Press, 2017, Pág. 108.

²² Ver Artículo 53 de la [Constitución de la Nación Argentina](#).

²³ Ver Artículo 15 del [Reglamento Interno de la Comisión de Juicio Político de la H. Cámara de Diputados de la Nación](#).

²⁴ Ver Artículo 2 del [Reglamento del Honorable Senado constituido en Tribunal para el caso de juicio político](#).

²⁵ Ver Artículos 5, 6, 7 y 9 del [Reglamento del Honorable Senado constituido en Tribunal para el caso de juicio político](#).

²⁶ Ver Artículo 12 del [Reglamento del Honorable Senado constituido en Tribunal para el caso de juicio político](#).

²⁷ Ver Artículo 60 de la [Constitución de la Nación Argentina](#).

18. En principio el fallo que decide la destitución no es recurrible ante la Corte Suprema, aunque parte de la doctrina sugiere que si se hubiere vulnerado el derecho de defensa o la garantía del debido proceso podría interponerse un recurso extraordinario²⁸. La legislación no establece un plazo para llevar a cabo el procedimiento de juicio político.

19. En el caso de **Guyana**, la Constitución establece que el presidente puede ser removido de su cargo por las causales de incapacidad²⁹, por un lado, y por violación a la Constitución o falta grave, por otro³⁰. Para este último caso, la Carta Magna prevé un procedimiento de *impeachment* en su artículo 180, que comienza con una petición que debe contar con el voto favorable de mitad más uno de los miembros de la Asamblea, alegando que el Ejecutivo cometió alguna de las conductas del artículo 94 de la Constitución, y proponiendo la formación de un Tribunal que investigue los hechos.

20. El Presidente de la Asamblea entonces propondrá la consideración de esta cuestión en el orden del día de la próxima sesión del Parlamento, o bien convocará una sesión al efecto. Si la moción cuenta con el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros electos, la misma se considerará admisible. En ese caso, el Canciller seleccionará los miembros del Tribunal a conformarse, el cual debe necesariamente contar con al menos dos personas que tengan o hayan tenido el cargo de jueces de Corte. Este órgano llevará a cabo una investigación, cuya conclusión posteriormente transmitirá a la Asamblea.

21. Se prevé el derecho del Presidente de ser oído y representado ante el Tribunal durante la investigación llevada en su contra. En caso de que el Tribunal reporte a la Asamblea que hay motivos suficientes para considerar que el Presidente incurrió en las conductas motivo de acusación, aquella podrá, con el voto de las dos terceras partes de los miembros electos, declararlo culpable³¹. No obstante, el artículo 180 de la Constitución establece que, de declararlo culpable, el Presidente será cesado de su cargo dentro de los tres días de emitida la resolución, *a menos que antes éste disuelva el Parlamento*. Según nota de prensa, el actual Presidente de la República, en caso de ser sometido a *impeachment*, recurriría a la aplicación del artículo 180 y disolución del Parlamento³².

22. En **Honduras**, la Ley Especial de Juicio Político establece el procedimiento de juicio político contra el Presidente de la República por el Congreso Nacional de la República “cuando en su contra exista denuncia grave en el desempeño de su cargo, por realizar actuaciones contrarias a la Constitución de la República o al interés nacional y manifiesta negligencia, incapacidad o incompetencia para el desempeño de su cargo”³³.

23. En cuanto al procedimiento, se inicia por denuncia ante la Secretaría del Congreso Nacional, por diputados del Congreso Nacional, la Corte Suprema de Justicia y Tribunal Supremo Electoral³⁴ o a través de la iniciativa ciudadana³⁵. La denuncia debe ser introducida al Pleno dentro del término de cinco días después de su recepción, el cual debe discutir la admisibilidad o no de la misma. De ser admitida, debe nombrar por mayoría simple una Comisión Especial de nueve miembros para realizar la investigación pertinente y decidirá también en ese momento si se suspende al Presidente de su cargo con la finalidad de impedir la obstrucción de las investigaciones.

24. Con posterioridad, la Comisión Especial debe realizar la investigación en un período no mayor de treinta días calendario, durante el cual dentro de las primeras cuarenta y ocho horas se debe

²⁸ Así, por ejemplo, el 29 de diciembre de 1987, en el caso “Magin Suárez”, la Corte Suprema de Justicia de la Argentina dejó sentado el criterio de la justiciabilidad del juicio político ante los casos de violación del derecho a un debido proceso. Bidart Campos, Germán J. Compendio de Derecho Constitucional. Buenos Aires: Ediar, 2004, 462, Pág. 320.

²⁹ [Constitution of the Cooperative Republic of Guyana](#), artículo 93.

³⁰ [Constitution of the Cooperative Republic of Guyana](#), artículo 94.

³¹ [Constitution of the Cooperative Republic of Guyana](#), artículo 180.

³² Guyana Times, [Impeaching a President](#), 17 de mayo de 2018.

³³ Ver Artículo 3 de [la Ley Especial de Juicio Político](#) del Poder Legislativo.

³⁴ Ver Artículo 10 de [la Ley Especial de Juicio Político](#) del Poder Legislativo y artículo 213 de la [Constitución Política de Honduras](#).

³⁵ Ver Artículo 10 numeral 2 de [la Ley Especial de Juicio Político](#) del Poder Legislativo.

escuchar al enjuiciado y permitírsele la defensa y aportación de pruebas de descargo³⁶. Finalizada la investigación se emite un informe final con recomendaciones para el Pleno, el cual debe discutir el informe dentro de los cinco días siguientes a su presentación³⁷.

25. El denunciado tiene derecho de expresar sus argumentos ante el Pleno por un espacio máximo de cuatro horas. Con posterioridad el Pleno votará por la destitución del enjuiciado con el efecto de que este “cese inmediatamente de su cargo”. Para la destitución se requiere la votación afirmativa de las tres cuartas partes de la totalidad de los miembros del Congreso Nacional³⁸. Según establece la Ley Especial “por su naturaleza política, contra el procedimiento del juicio político o sus efectos no cabe la interposición de ningún recurso o acción en la vía judicial”³⁹.

26. En 2009 la CIDH dio seguimiento a la ruptura del orden democrático en Honduras que finalizó con la destitución del entonces Presidente José Manuel Zelaya Rosales. Según consta, el 29 de junio de 2009 el Congreso Nacional dio lectura a una supuesta carta de renuncia del Presidente Zelaya por motivos de “erosión política” y salud. Posteriormente, por una supuesta unanimidad de votos, el Congreso adoptó el Decreto Legislativo No. 141-09 a través del cual ordenó “[s]eparar al ciudadano Manuel Zelaya Rosales del cargo de Presidente” y “[n]ombrar constitucionalmente al ciudadano Roberto Micheletti Bain [...] en el cargo de Presidente Constitucional de la República por el tiempo que falte para terminar el período actual”. Desde Costa Rica, el Presidente Zelaya aclaró ante los medios de comunicación que no había suscrito una carta de renuncia.

27. Con posterioridad, se hizo público que supuestamente el 26 de junio de 2009, con fundamento en un requerimiento fiscal presentado por el Ministerio Público el 25 de junio contra el Presidente Zelaya por delitos contra “la forma de gobierno, traición a la patria, abuso de autoridad y usurpación de funciones en perjuicio de la administración pública y el Estado de Honduras”, la Corte Suprema de Justicia había ordenado su captura por suponerlo responsable de esos delitos, designando a uno de sus magistrados para que tramitara el proceso en secreto. El magistrado designado habría dictado la orden de allanamiento de morada y detención contra el Presidente Zelaya, y las Fuerzas Armadas habrían procedido a su captura y deportación⁴⁰.

28. El 25 de enero de 2010 la CIDH recibió una petición individual presentada en contra del Estado de Honduras en relación con alegadas violaciones a los derechos humanos de varias personas, entre ellos el Ex Presidente Manuel Zelaya, en el contexto del golpe de Estado. Actualmente, la mencionada petición se encuentra a la espera de un pronunciamiento sobre admisibilidad.

29. Con respecto a **Paraguay**, la Constitución establece que el presidente o presidenta puede ser sometido a juicio político bajo acusación de mal desempeño de funciones, delitos comunes o delitos cometidos en el ejercicio del cargo⁴¹.

30. En cuanto al procedimiento, la acusación debe ser formulada por la Cámara de Diputados, y en caso de obtener la mayoría de dos tercios, se pasa a la etapa del juicio ante la Cámara de Senadores, quienes juzgan al acusado y en caso de declararlo culpable, deciden su destitución por mayoría absoluta de

³⁶ Ver Artículo 10 numeral 4 de [la Ley Especial de Juicio Político](#) del Poder Legislativo.

³⁷ Ver Artículo 10 numeral 6 de [la Ley Especial de Juicio Político](#) del Poder Legislativo.

³⁸ Ver Artículo 7 de [la Ley Especial de Juicio Político](#) del Poder Legislativo.

³⁹ Ver Artículo 8 de [la Ley Especial de Juicio Político](#) del Poder Legislativo.

⁴⁰ CIDH, Honduras: Derechos Humanos y Golpe de Estado, OEA/Ser.L/V/II.Doc.55, 30 de diciembre de 2009, III. La ruptura del orden democrático y la reacción de la comunidad internacional, párrs 77-80; [CIDH condena enérgicamente golpe de Estado en Honduras](#), 28 de junio de 2009.

⁴¹ Artículo 225: “El Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes. La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en caso, declararlos culpables, al sólo efecto de separarlos de sus cargos, En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria”.

dos tercios. Asimismo, de determinar que se cometieron delitos, remiten los antecedentes a la justicia ordinaria. La legislación no contempla plazos para llevar a cabo el juicio, ni tampoco posibilidad de apelación, lo que ha conducido a la doctrina a afirmar que existe una gran flexibilidad para fijarlos, pero que dicha circunstancia no puede alejarse del criterio de razonabilidad que se traduce en la exigencia de la fijación de plazos razonables⁴².

31. En Paraguay hay varios antecedentes de juicios políticos a altos cargos del Estado, como el del Presidente José P. Guggiari el 23 de octubre de 1931, bajo la vigencia de la Constitución de 1870, que tuvo origen en los crímenes del Palacio de Gobierno en los que murieron unos estudiantes que protestaban, y en la indefensión de la República; o el del Presidente Raúl Cubas en 1999, que no se llegó a realizar al presentar su dimisión antes de la votación final en la Cámara de Senadores. También en 2003, el juicio político al Presidente González Macchi, que no prosperó al no haber reunido el Senado los 30 votos necesarios para destituirle⁴³.

32. En 2012 la CIDH dio seguimiento al juicio político mediante el cual el órgano legislativo destituyó al Ex Presidente Fernando Lugo en Paraguay. El 21 de junio de 2012, la Cámara de Diputados de Paraguay aprobó el pedido de juicio político a Fernando Lugo con 76 votos a favor y uno en contra, y designó a los fiscales acusadores. Las cuestiones que motivaron la acusación, que fueron formalizadas en un libelo acusatorio⁴⁴, versaban sobre cinco puntos: un acto político de jóvenes en el Comando de Ingeniería de las Fuerzas Armadas; el caso Ñacunday, donde se acusó al Presidente de ser el instigador de la invasión de tierras por parte de campesinos; la creciente inseguridad en el país, acusándole de tener vínculos con el Comando EPP (Ejército del Pueblo Paraguayo); por haber firmado el Protocolo de Montevideo Ushuaia II; y por el caso Curuguay, que tuvo origen en una orden judicial de desalojo de unas tierras ocupadas por campesinos, que terminó en un enfrentamiento en el que murieron diecisiete personas, atribuyéndosele responsabilidad al Presidente por haber permitido ese desalojo.

33. El 22 de junio de 2012 el ex mandatario presentó una acción de inconstitucionalidad contra el reglamento del juicio político ante la Corte Suprema de Justicia, argumentando que solamente tuvo 24 horas para preparar su defensa pero la acción fue denegada⁴⁵. Asimismo, interpuso una acción de inconstitucionalidad contra la resolución del Senado por la que fue destituido⁴⁶, la que fue igualmente rechazada⁴⁷. El juicio político duró un poco más de 24 horas y finalizó con la destitución del entonces Presidente Lugo a través de una votación en la Cámara de Senadores con 39 votos a favor y 4 en contra⁴⁸. La CIDH emitió un comunicado de prensa mediante el cual manifestó su profunda preocupación por las circunstancias en que tuvo lugar el juicio político. Con base en la información disponible en dicho momento, la CIDH consideró “inaceptable lo expedito del juicio político contra el presidente constitucional y democráticamente electo” y afirmó que la vigencia del estado de derecho en Paraguay había sido afectada⁴⁹.

34. Como se indicó en la solicitud de Opinión Consultiva, la Comisión recibió una petición individual en el que se alegan violaciones a la Convención Americana en el marco de este juicio político. Dicha petición se encuentra actualmente en etapa de admisibilidad.

2. Modelo judicial

⁴² Balbuena Pérez, E., El Juicio Político en la Constitución Paraguaya y la destitución del Presidente Fernando Lugo, UNED, 2013, Pág. 377.

⁴³ Balbuena Pérez, E., El Juicio Político en la Constitución Paraguaya y la destitución del Presidente Fernando Lugo, UNED, 2013, Pág. 372.

⁴⁴ Ver [Libelo acusatorio](#).

⁴⁵ [Acción de Inconstitucionalidad en el juicio](#): «Fernando Armindo Lugo Méndez, contra la Resolución núm. 878 de fecha 21 de junio de 2012 dictada por la Cámara de Senadores», año 2012, núm. 874. A.I. N° 1533.

⁴⁶ Acción de Inconstitucionalidad: «Fernando Armindo Lugo Méndez contra la Resolución núm. 881 de fecha 22 de junio de 2012 de la Cámara de Senadores, año 2012, núm. 960. A.I. 1323.

⁴⁷ Acuerdo y Sentencia núm. 1323, de 20 de septiembre de 2012,

⁴⁸ Resolución núm. 881 de fecha 22 de junio de 2012 de la Cámara de Senadores, año 2012, núm. 960. A.I. 1323.

⁴⁹ [CIDH expresa preocupación por destitución del Presidente de Paraguay](#), 23 de junio de 2012.

35. La CIDH ha identificado que otro modelo de juicios políticos a presidentes/as democrática y constitucionalmente electos, es el llamado modelo judicial, establecido sobre todo en países con parlamentos unicamerales. En los países que cuentan con este sistema, le corresponde al parlamento u organismo legislativo el conocimiento de las acusaciones. Sin embargo, si estas prosperan, los juicios se llevan a cabo en los órganos judiciales. Algunos ejemplos de este modelo son Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Panamá y Bolivia.

36. Un claro ejemplo de este sistema está dado en la Constitución de **Costa Rica**⁵⁰, según la cual la Asamblea autoriza la acusación contra el ejecutivo con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, y el juicio es llevado a cabo por la Suprema Corte⁵¹.

37. En **El Salvador**, cualquier persona tiene derecho a denunciar los delitos oficiales y comunes cometidos por un funcionario público –entre los cuales se encuentra el presidente-. Es obligación de la Fiscalía General de la República en este caso promover el antejuicio ante la Asamblea Legislativa, aunque también se prevé en el ordenamiento interno del país la posibilidad de que el mismo sea promovido por quienes estén facultados para querellar⁵².

38. La Asamblea Legislativa, que sólo podrá realizar actos de investigación urgentes o indispensables para fundar la denuncia de antejuicio⁵³, declara si ha lugar o no a la formación de la causa, y, de hacerlo, se pasará la denuncia a conocimiento de una Comisión Especial⁵⁴ y se notifica al indiciado con el objeto de que apersona en el proceso o que en nombre al defensor que lo representará⁵⁵. Durante este procedimiento ante la Asamblea, se solicita la presencia del Fiscal General de la República. No obstante, el juicio propiamente dicho es llevado a cabo en sede judicial, por la Cámara de Segunda Instancia, quien conoce en primera instancia. De las resoluciones de la mencionada Cámara, conocerá en segunda instancia una de las Salas de la Corte Suprema de Justicia, y del recurso que dichas resoluciones admitan, la Corte en pleno⁵⁶.

39. De haberse decidido la formación de causa, el indiciado queda suspendido en el ejercicio de sus funciones y por ningún motivo puede continuar en su cargo. En caso contrario se hará culpable del delito de prolongación de funciones. Si la sentencia fuere condenatoria, el enjuiciado quedará depuesto de su cargo. Si fuere absolutoria, volverá al ejercicio de sus funciones, a menos que hubiere expirado el período de la elección o del nombramiento⁵⁷.

40. En **Guatemala**, el presidente/a goza del derecho de antejuicio, una garantía inherente al cargo que consiste en no ser detenido ni sometido a proceso penal sin que previamente exista declaratoria del Congreso de la República que determine si existen elementos suficientes para que sea sometido a proceso penal. El procedimiento del antejuicio se encuentra regulado en la Constitución Política de la República y en la Ley en Materia de Antejuicio.

41. En cuanto al procedimiento, en primer lugar, la Corte Suprema de Justicia recibe una solicitud de antejuicio contra el Presidente de la República y determina si existen indicios suficientes que podrían dar lugar a formación de causa penal contra el alto mandatario. De ser este el caso, le da trámite al antejuicio y lo traslada a la Junta Directiva Congreso de la República.

42. Acto seguido, la Junta Directiva tiene ocho días para comunicar al pleno el tema en cuestión y en la sesión en que se conozca el asunto, se conforma una comisión pesquisadora integrada por cinco miembros electos mediante un sorteo⁵⁸. La comisión pesquisadora, “oír a los promotores del antejuicio, así

⁵⁰ Ver Artículo 121 de la [Constitución Política de Costa Rica](#).

⁵¹ Pérez Liñan, Aníbal, *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, Cambridge University Press, 2007, Pág. 135.

⁵² Ver Artículo 421 del [Código Procesal Penal de la República de El Salvador](#).

⁵³ Ver Artículo 422 del [Código Procesal Penal de la República de El Salvador](#).

⁵⁴ Ver Artículo 47 del [Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador](#).

⁵⁵ Ver Artículo 48 del [Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador](#).

⁵⁶ Ver Artículo 236 de la [Constitución de la República del Salvador](#).

⁵⁷ Ver Artículo 237 de la [Constitución de la República del Salvador](#).

⁵⁸ Ver Artículo 17 de la Ley en Materia de Antejuicio, Decreto Número 85-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

como al funcionario contra quien esté enderezado el asunto y practicará las diligencias que estime pertinentes. La Comisión emitirá un informe circunstanciado que consiste en establecer “la existencia y veracidad de hechos que puedan o no integrar una actividad que por su naturaleza deba ser conocida por un juez del ramo penal” o determinar si la solicitud se ha promovido “por razones espurias, políticas o ilegítimas”. Dicho informe es conocido por el Pleno del Congreso en sesión ordinaria, el cual decide si declarar con lugar o no el antejuicio con las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso. De declararse con lugar el antejuicio, deberá retornarse el expediente a la Corte Suprema de Justicia a fin de que lo turne al tribunal de orden común que proceda⁵⁹.

43. Finalmente, vale la pena hacer notar que la ley establece que de seguirse el procedimiento, cuando un juez competente dicte auto de prisión preventiva contra el Presidenta/a este cesará en su cargo⁶⁰.

44. Un ejemplo del proceso de antejuicio en Guatemala se dio en agosto de 2015 cuando fue presentada una solicitud de antejuicio contra el entonces Presidente Otto Pérez Molina por los delitos de cohecho pasivo, asociación ilícita y caso especial de defraudación aduanera⁶¹. El 1 de septiembre de 2015, el Congreso de Guatemala retiró la inmunidad a Otto Pérez Molina⁶². El 3 de septiembre renunció a la Presidencia de la República y el mismo día fue sometido a “prisión provisional para garantizar poder continuar con la audiencia de primera declaración”⁶³.

45. Asimismo, en 2017 la Fiscalía presentó una solicitud de antejuicio contra el actual Presidente de Guatemala, Jimmy Morales. La Corte Suprema le dio trámite a la petición y fue remitida a la Junta Directiva del Congreso⁶⁴. La Comisión Pesquisadora preparó un informe en el que recomendó retirar la inmunidad al Presidente Morales, pero también hizo notar que la petición para retirar la inmunidad al presidente “se pudo haber promovido por razones políticas”. Al ser sometido a conocimiento del Pleno del Congreso, sólo 25 de los 158 diputados votaron por retirarle la inmunidad al Presidente⁶⁵.

3. Modelo mixto

46. Por otra parte, la CIDH ha identificado que algunos países como Brasil, Colombia y Perú han adoptado un esquema de juicio político que puede calificarse como mixto, en la medida en que el tipo de procedimiento aplicable, ya sea el modelo legislativo o el modelo judicial, depende del tipo de delito o falta que se persigue. Parte de la doctrina ha identificado este modelo como “esquema híbrido”, en el que el poder judicial juzga al presidente solo por crímenes comunes.

47. En **Colombia**, la Constitución dispone que corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República, pero únicamente puede imponer la sanción de destitución o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos cuando se trata de delitos cometidos en el ejercicio de la función pública. En el caso de los delitos comunes, el Senado se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa y en caso afirmativo pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema⁶⁶.

48. En el caso de **Perú**, desde las primeras constituciones, se empleó la figura del “antejuicio político” en el que la acusación constitucional ante el Congreso del Presidente de la República y otros altos funcionarios por delitos cometidos en el ejercicio de la función o infracciones constitucionales, sólo tenía por objeto que el Congreso apruebe o no la procedencia de la acusación y, en caso afirmativo, que el acusado

⁵⁹ Ver Artículo 17 de la Ley en Materia de Antejuicio, Decreto Número 85-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

⁶⁰ Ver artículo 8 de la Ley en Materia de Antejuicio, Decreto Número 85-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

⁶¹ Ver CIDH, Situación de los derechos humanos en Guatemala: diversidad, desigualdad y exclusión, OEA/Ser.L/V/II.Doc.43/15, 31 de diciembre de 2015, párr.59.CICIG, Comunicado de prensa 050, [Capturan a ex Vicepresidenta Ingrid Roxana Baldetti y solicitan antejuicio contra Presidente Otto Pérez Molina](#), 21 de agosto de 2015.

⁶² En el mes de mayo de 2015 el Diputado Amílcar Pop presentó una denuncia contra el ex Presidente Pérez Molina por presuntos actos de corrupción.

⁶³ Prensa Libre, [Pérez Molina queda sin inmunidad](#), 1 de septiembre de 2015.

⁶⁴ Prensa Libre, [CSI da trámite a antejuicio contra presidente Jimmy Morales](#), 4 de septiembre de 2017.

⁶⁵ BBC, [El Congreso de Guatemala rechaza antejuicio al Presidente Jimmy Morales](#), 12 de septiembre de 2017.

⁶⁶ Ver Artículo 175 de la [Constitución Política de la República de Colombia](#).

quede automáticamente suspendido en el cargo y sometido a juicio penal ante la Corte Suprema. No existía, pues, ni la destitución o la inhabilitación impuestas por el Congreso, características del *impeachment* y del juicio político en Latinoamérica, medidas que quedaban supeditadas a lo dispuesto por la sentencia judicial respecto a la responsabilidad penal o constitucional. Era el Congreso quien decidía si procedería el juzgamiento del acusado ante la Corte Suprema, actuando como ulterior acusador o denunciante, pero sin realizar propiamente un “juzgamiento” ni imponer sanciones⁶⁷.

49. Esta figura experimentó una modificación importante en la Constitución de 1993, cuyo artículo 100 adicionó al antejuicio la posibilidad de que el Congreso apruebe contra el acusado las sanciones de suspensión o destitución del cargo y la inhabilitación para el desempeño de la función pública hasta por diez años. Con ello, en la actualidad se asemeja más al juicio político de índole legislativa, aunque conservando ciertas características propias y sin una clara regulación constitucional de la institución y del cambio introducido⁶⁸.

50. La modificación ha sido criticada por algunos sectores de la doctrina, y si bien no hace mención expresa a la incorporación del juicio político ni una distinción entre éste y el antejuicio, el Tribunal Constitucional ha establecido que actualmente coexisten ambas instituciones, interpretando el precepto constitucional y desarrollando una regulación especial tanto para el antejuicio como para el juicio político⁶⁹. Además, el Tribunal ha establecido que el juicio político debe ser aprobado con el voto favorable de por lo menos dos tercios del número de congresistas, sin participación de la Comisión Permanente. Asimismo, para el antejuicio se requiere la aprobación de la mitad más uno del número legal de los miembros del Congreso. Adicionalmente, el Tribunal ha precisado que las sanciones de destitución e inhabilitación política, dentro de un antejuicio, deben acordarse una vez que la judicatura ordinaria haya determinado la responsabilidad penal del funcionario acusado⁷⁰.

51. El Tribunal Constitucional considera que cuando se acusa a alguno de los altos funcionarios por la comisión de algún delito en el ejercicio de sus funciones, se trata de un antejuicio, en el que el Congreso se limita a aprobar la procedencia o no de la acusación, y, en caso afirmativo, el acusado queda sometido a juicio penal ante la Corte Suprema. Sólo si ulteriormente la sentencia de la Corte Suprema es condenatoria, el Congreso podrá imponer al acusado la destitución del cargo o la inhabilitación política para el desempeño de cualquier cargo o función pública hasta por diez años⁷¹. La Constitución establece que corresponde a la Comisión Permanente acusar al Presidente de la República ante el Congreso 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. También establece que el acusado tiene derecho a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente y ante el Pleno del Congreso⁷². En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días.

52. Asimismo, el Tribunal Constitucional estima que la figura del Juicio Político aplica cuando la acusación de los altos funcionarios se refiere a las faltas políticas o infracciones constitucionales cometidas en el ejercicio de las funciones, sin necesidad de que éstas constituyan delito, con la finalidad de retirar del cargo a quien lo ejerce inadecuadamente o de sancionar políticamente a quien incurrió en estas infracciones cuando lo ejerció. En estos casos, la aprobación de la acusación no supondrá el ulterior sometimiento del acusado a

⁶⁷ Eguiguren Praeli, Francisco, La responsabilidad Constitucional y Penal del Presidente de la República en Perú: Propuesta de Reforma, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2007, Pág. 244.

⁶⁸ Eguiguren Praeli, Francisco, La responsabilidad Constitucional y Penal del Presidente de la República en Perú: Propuesta de Reforma, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2007, Pág. 244.

⁶⁹ Eguiguren Praeli, Francisco, La responsabilidad Constitucional y Penal del Presidente de la República en Perú: Propuesta de Reforma, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2007, Pág. 245.

⁷⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional emitida el 1 de diciembre de 2003 en el expediente 0006-2003-AI-TC sobre acción de inconstitucionalidad, interpuesta por 65 congresistas de la República, contra el inciso j del artículo 89 del Reglamento del Congreso de la República.

⁷¹ Eguiguren Praeli, Francisco, La responsabilidad Constitucional y Penal del Presidente de la República en Perú: Propuesta de Reforma, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2007, Pág. 245.

⁷² Ver artículo 99 de la [Constitución Política del Perú](#).

un proceso penal ante la Corte Suprema, pudiendo el Congreso aplicarle directamente las sanciones políticas de destitución del cargo o inhabilitación para el desempeño de toda función pública hasta por diez años⁷³.

53. La CIDH también hace notar que el artículo 113 inciso 2 de la Constitución Política del Perú, el cual establece que “la Presidencia de la República vaca por (...) su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso, también ha sido utilizado como un mecanismo de juicio político contra el Presidente de la República”. Para la aprobación de dicho pedido de vacancia se requiere una votación no menor a los dos tercios del número legal de miembros del Congreso⁷⁴.

54. Según información de público conocimiento, en diciembre de 2017 un grupo de legisladores presentó un pedido de vacancia presidencial en contra del Presidente Pedro Pablo Kuczynski por “incapacidad moral permanente” ya que supuestamente una empresa vinculada al Presidente recibió aportes de la firma Odebrecht a cambio de ser contratado para la construcción de obras públicas. En el pedido se indica que “la incapacidad moral es aplicable a aquellas conductas graves que, sin ser delitos ni infracciones de un juicio político” deterioren la dignidad presidencial⁷⁵. Según información disponible, el pedido de vacancia no prosperó ya que se requerían de 87 votos de congresistas, sin embargo únicamente se obtuvieron 78⁷⁶. En 2018 el Presidente Kuczynski renunció a su cargo luego de una serie de acusaciones públicas por corrupción⁷⁷.

55. La forma del procedimiento de responsabilidad política se encuentra regulada en la Ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes de Colombia, la cual establece que se requiere mayoría calificada de dos tercios de los asistentes en la sentencia definitiva pronunciada en sesión pública por el Senado⁷⁸.

56. En el caso de **Brasil**, la Constitución combina elementos de la tradición bicameral y de la tradición judicial al distinguir entre crímenes de responsabilidad⁷⁹ y crímenes comunes. En ambos casos, la Cámara de Diputados está a cargo de formular la acusación, pero los crímenes de responsabilidad serán juzgados por el Senado, mientras que los comunes por el Supremo Tribunal Federal⁸⁰.

57. La Constitución establece que cualquier ciudadano puede presentar una petición para procesar al Presidente de la República, responsabilizándolo de un delito común o de un delito de responsabilidad⁸¹.

58. Los delitos de responsabilidad abarcan aquellas conductas que atenten contra la existencia de la Unión, el libre ejercicio del Poder Legislativo, del Poder Judicial, del Ministerio Público y de los Poderes constitucionales de las unidades de la Federación, el ejercicio de los derechos políticos, individuales y sociales, la seguridad interna del país, la probidad en la administración, la ley presupuestaria, el cumplimiento de las leyes y de las decisiones judiciales⁸².

59. En cuanto al procedimiento, si se trata de una acusación por infracciones penales comunes, el juicio se lleva a cabo ante el Supremo Tribunal Federal, y si se trata de delitos de responsabilidad ante el Senado Federal⁸³.

⁷³ Eguiguren Praeli, Francisco, La responsabilidad Constitucional y Penal del Presidente de la República en Perú: Propuesta de Reforma, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2007, Pág. 246.

⁷⁴ Ver Artículo 89-A del [Reglamento del Congreso de la República del Perú](#).

⁷⁵ Gestión, Congreso: [Presentan pedido de vacancia presidencial de PPK](#).

⁷⁶ La República, PPK se queda: Congreso no consigue los votos y el fujimorismo fracasa, 22 de diciembre de 2017.

⁷⁷ CNN, [Peruvian President Kuczynski resigns amid corruption scandal](#), March 21, 2018.

⁷⁸ Artículos 361-365 de la Ley 5 de 1992

⁷⁹ Ver Artículo 85 de la [Constitución de la República Federativa de Brasil](#)

⁸⁰ Pérez Liñan, Aníbal, Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America, Cambridge University Press, 2007, Pág. 137.

⁸¹ Ver artículo 85 de la [Constitución Política de la República Federativa de Brasil](#).

⁸² Ver Artículo 85 de la [Constitución de la República Federativa de Brasil](#).

⁸³ Ver artículo 86 de la [Constitución Política de la República Federativa de Brasil](#).

60. El procedimiento por un delito de responsabilidad que es propiamente el que genera un juicio político, es el que se describe a continuación.

61. Una vez que el presidente de la Cámara de Diputados acepta la denuncia interpuesta por cualquier persona, se da inicio al proceso. Con posterioridad, se crea una Comisión Especial de la Cámara para analizar la denuncia, la cual está compuesta por 65 diputados e igual número de suplentes. Tras recibir la notificación de la Cámara, el presidente tiene un plazo de 10 sesiones plenarias para presentar una defensa por escrito. Cumplido el plazo, la Comisión Especial tiene cinco sesiones más para emitir su informe en el que recomienda o no la continuación del proceso de destitución.

62. Con posterioridad el pronunciamiento de la Comisión es enviado a la Cámara de Diputados para ser sometido a votación en el plazo de 48 horas. Si se logra la aprobación de por lo menos dos tercios de la Cámara (342 del total de 512 diputados) el proceso continúa y el presidente tendrá 20 días más para responder a las acusaciones y presentar una nueva defensa. Luego la Comisión Especial recoge testimonios. Acto seguido, dicha comisión tiene diez días para pronunciarse sobre la nueva información.

63. A continuación, el pronunciamiento es sometido nuevamente a la Cámara de Diputados, el cual debe aprobarlo con dos tercios para que siga adelante. De ser aprobado el pronunciamiento para seguir con el proceso por la Cámara de Diputados, pasará al Senado, la cual debe aprobar o rechazar la decisión de los diputados con mayoría simple. Si el Senado refrenda la decisión de la Cámara, el presidente será alejado temporalmente de sus funciones, hasta por 180 días. Finalmente, se llevaría una nueva votación en el Senado, conducida por el Presidente del Tribunal Supremo Federal, el cual requiere una aprobación de dos tercios para lograr la destitución del presidenta/a⁸⁴ y su inhabilitación por ocho años para ejercer cualquier función pública⁸⁵.

64. Para algunos doctrinarios, aunque la etapa de participación judicial en el proceso varía según el diseño constitucional, la participación legislativa en la fase de “autorización” de formación de causa hace al *impeachment* un proceso eminentemente político, más que legal⁸⁶.

65. En 2015 la CIDH dio seguimiento al juicio político contra la entonces Presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, el cual terminó con su destitución. Según información pública, dicha mandataria fue acusada de haber cometido un delito de responsabilidad fiscal y el 31 de agosto de 2016 el Senado de Brasil resolvió destituir con 61 votos a favor a la Presidenta Rousseff, que había sido electa en 2010 y reelecta en 2014. La CIDH resaltó las posibles repercusiones que el proceso de destitución tiene en los derechos de la Presidenta Rousseff y en la sociedad brasileña y manifestó su preocupación sobre los cuestionamientos a la falta de garantías del debido proceso en dicho procedimiento⁸⁷.

66. La Comisión también hace notar que recibió una petición individual en contra del Estado de Brasil respecto de las alegadas violaciones a los derechos humanos de la Ex Presidenta Dilma Rousseff en el contexto del juicio político que se siguió en su contra, la Comisión informa que dicha petición fue recibida en fecha 10 de agosto de 2016. Actualmente se encuentra en etapa de estudio inicial.

B. Cuestiones generales sobre la relación entre el sistema democrático y la vigencia plena de los derechos humanos

67. En su solicitud de opinión consultiva, la CIDH planteó en la Sección A de cuestiones generales tres preguntas respecto a la relación entre democracia y derechos humanos. A continuación, la CIDH efectuará algunas consideraciones relevantes para responder a dichos planteamientos.

⁸⁴ DW, [Brasil: Así funciona el impeachment](#), 21 de marzo de 2016.

⁸⁵ Al respecto, el artículo 378 del Reglamento Interno del Senado Federal dispone que la sentencia condenatoria sólo podrá ser emitida por el voto de dos tercios de los miembros del Senado. Asimismo, establece que la condena se limitará a la pérdida del cargo, con inhabilitación durante ocho años para el ejercicio de la función pública, sin perjuicio de las demás sanciones.

⁸⁶ Baumgartner, Jody C., *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective*, CT: Praeger, 1-19.

⁸⁷ [CIDH expresa preocupación por destitución de la Presidenta de Brasil](#), 2 de septiembre de 2016.

1. ¿Cómo se manifiesta la relación entre el sistema democrático y la vigencia plena de los derechos humanos?

68. Tanto la Comisión como la Corte han reiterado que existe una intrínseca relación entre el sistema democrático y la vigencia y respeto de los derechos humanos.

69. La Comisión, ha señalado en diversos informes⁸⁸ que la democracia representativa es la forma de organización del Estado explícitamente adoptada por los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos⁸⁹. De igual manera, ha reconocido que “sólo a través del ejercicio efectivo de la democracia [...] los derechos humanos pueden garantizarse a plenitud”⁹⁰.

70. Asimismo, la CIDH ha señalado que los derechos políticos, entendidos como aquellos que reconocen y protegen el derecho y el deber de todos los ciudadanos de participar en la vida política de su país, son por esencia derechos que propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político⁹¹. A criterio de la Comisión, el sistema democrático y la vigencia del Estado de derecho son cruciales para la efectiva protección de los derechos humanos y, en contraposición, la plena garantía de los derechos humanos no es posible sin el reconocimiento efectivo e irrestricto de los derechos políticos⁹². También ha destacado que existe una “relación directa entre el ejercicio de los derechos políticos y el concepto de democracia como forma de organización del Estado”⁹³.

71. Por su parte, la Corte Interamericana en la Opinión Consultiva OC-8/87 y luego en la Opinión Consultiva OC-18/03 ha subrayado que “en una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros”⁹⁴.

72. La Corte ha sostenido que “la democracia representativa es uno de los pilares de todo el sistema del que la Convención forma parte y constituye un principio reafirmado por los Estados Americanos en la Carta de la OEA”⁹⁵, y que “los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático”⁹⁶.

73. Adicionalmente, ha indicado que “el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención”⁹⁷.

⁸⁸ CIDH, Honduras: Derechos y Golpe de Estado, OEA/Ser. L/V/II, Doc. 55, 30 de diciembre de 2009, párr. 18; Derecho a la Verdad en las Américas, 2014, OEA/Ser. L/V/II.152, 13 de agosto de 2014, párr. 41, y Venezuela: Institucionalidad democrática, Estado de Derecho y derechos humanos, OEA/SER.L/V/II, Doc. 209, 31 de diciembre de 2017, párr. 74.

⁸⁹ CIDH, Informe No. 137/99, Caso 11.863 (Andrés Aylwin Azócar y otros). 27 de diciembre de 1999, párr. 31.

⁹⁰ CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1985-1986, OEA/Ser. L/ V/II, 68. Doc. 8, Rev. 1, 26 de septiembre de 1986, e Informe sobre el Derecho a la Verdad en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. 152, 13 de agosto 2014.

⁹¹ CIDH, Democracia y derechos humanos en Venezuela, OEA/SER.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 18, e Institucionalidad democrática, Estado de Derecho y derechos humanos en Venezuela, OEA/SER.L/V/II, Doc. 209, 31 de diciembre de 2017, párr. 148.

⁹² CIDH, Informe Anual 2008, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 5, Rev. 1, 25 febrero 2009, Capítulo IV, Cuba, párr. 162.

⁹³ CIDH, Venezuela: Democracia y derechos humanos, OEA/SER.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 21; Perú: Segundo informe sobre la situación de los derechos humanos, OEA/SER.L/V/II.106, Doc. 59, Rev. 2 de junio de 2000, Capítulo IV, párrafo 1, y Venezuela: Institucionalidad democrática, Estado de Derecho y derechos humanos, OEA/SER.L/V/II, Doc. 209, 31 de diciembre de 2017, párr. 148.

⁹⁴ Opinión Consultiva OC-8/87 de 30 de enero de 1987. Serie A No. 8, párr. 26 y Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, voto Juez Abreu Burelli, párr. 4.

⁹⁵ Corte IDH. Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 149.

⁹⁶ Corte IDH, Caso Castañeda Gutman Vs. México, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184, párr. 140.

⁹⁷ Corte IDH, Caso Castañeda Gutman Vs. México, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184, párr. 143.

74. La Corte ha advertido que en el sistema interamericano la relación entre derechos humanos, democracia representativa y los derechos políticos, ha quedado plasmada en la Carta Democrática Interamericana⁹⁸, y ha resaltado que la separación de poderes guarda una estrecha relación, no solo con la consolidación del régimen democrático, sino que además busca preservar las libertades y derechos humanos de los ciudadanos⁹⁹.

75. Por su parte, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos también ha subrayado la relación entre democracia y derechos humanos mediante múltiples resoluciones, indicando que con la democracia y los derechos humanos se podrá alcanzar, por ejemplo, la superación de la pobreza¹⁰⁰, la consolidación de los sistemas de protección de los derechos humanos¹⁰¹, el Estado de Derecho¹⁰², la paz¹⁰³, o el principio de igualdad y no discriminación¹⁰⁴.

2. ¿Cuál es la relación entre la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Carta Democrática Interamericana?

76. Respecto de esta cuestión, la Comisión recuerda que en sus informes ha indicado que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Carta Democrática Interamericana constituyen el marco normativo del que se ha provisto la OEA para fortalecer una comunidad de naciones libres, en la que sus gobiernos no sólo sean elegidos democráticamente, sino que también gobiernen con pleno apego al Estado de Derecho y garanticen cabalmente los derechos humanos de todos sus habitantes¹⁰⁵.

77. Igualmente, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, refiriéndose a derechos fundamentales para el fortalecimiento de la democracia, tales como la libertad de expresión, ha establecido que la Convención Americana, la Declaración Americana, y la Carta Democrática Interamericana, ofrecen un conjunto de garantías reforzadas que no parece tener parangón ni en el sistema universal ni en algún otro sistema regional de protección¹⁰⁶.

3. ¿Constituye la Carta Democrática un instrumento para apoyar la interpretación y aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en casos concretos en los que se aleguen violaciones de derechos humanos en contextos de fragilidad o ruptura de la institucionalidad democrática?

78. La CIDH estima que la Carta Democrática constituye un instrumento adecuado para la interpretación y aplicación de la Convención Americana en contextos de fragilidad o ruptura de la institucionalidad democrática, en la medida en que desarrolla los contenidos de la Convención y Declaración, por lo que ha sido reconocida por algunos autores como una interpretación autorizada de ambos instrumentos¹⁰⁷.

⁹⁸ Carta Democrática Interamericana, artículo 3.

⁹⁹ Corte IDH, Caso del Tribunal Constitucional (Cambas Campos y otros) Vs. Ecuador, Sentencia de 28 de agosto de 2013, Serie C No. 268, párr. 221.

¹⁰⁰ AG/DEC. 6 (XXIV-0/94) Declaración de Belem do Para, AG/res. 1354 (XXV-0/95) Cooperación solidaria para el desarrollo y la superación de la Pobreza; AG/RES. 1424 (XXVI-0/96) Programa interamericano de combate a la pobreza.

¹⁰¹ AG/RES. 1829 (XXXI-0/01) Apoyo a los instrumentos interamericanos de derechos humanos.

¹⁰² AG/RES 2271 (XXXVII-0/07) La protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo y AG/RES 2676 (XLI-0/11) La protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo.

¹⁰³ AG/RES 2676 (XLI-0/11) La protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo.

¹⁰⁴ AG/DEC 1 (XXII-0-92) Declaración de Nassau.

¹⁰⁵ CIDH, Venezuela: Democracia y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párrafo 1159.

¹⁰⁶ CIDH, Marco Jurídico Interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF.2/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 3.

¹⁰⁷ Observatorio Iberoamericano de la Democracia, 2012, [Jurisprudencia de la Corte Interamericana sobre la democracia 1987-2012](#).

79. Al respecto, la CIDH subraya que la Carta Democrática Interamericana fue promulgada con posterioridad a la Declaración y Convención Americana, sobre la base de sus contenidos. Así, su preámbulo refiere que “la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos contienen los valores y principios de libertad, igualdad y justicia social que son intrínsecos a la democracia”¹⁰⁸.

80. Si bien la Carta Democrática Interamericana no es un tratado, ello no es óbice para que se integren o armonicen las normas pertinentes de esta en el momento de aplicación de la Declaración o Convención Americana. Al respecto, la CIDH recuerda que en su Opinión Consultiva 10 de 1989, la Corte Interamericana, al referirse a la Declaración Americana, indicó que “la circunstancia de que la Declaración no sea un tratado no lleva, entonces, a la conclusión de que carezca de efectos jurídicos, ni a la de que la Corte esté imposibilitada para interpretarla (...)”¹⁰⁹.

81. La CIDH resalta que la Carta Democrática Interamericana contiene pautas esenciales para interpretar derechos como la libertad de expresión y los derechos políticos, reconocidos en la Convención Americana, pues esta establece que “son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos”¹¹⁰.

82. Específicamente, en cuanto a libertad de expresión, la Corte Interamericana ha recurrido a la Carta Democrática Interamericana, para determinar el alcance del derecho a la libertad de expresión y de los derechos políticos reconocidos en la Convención Americana¹¹¹.

83. Asimismo, en el caso *Camba Campos* respecto de Ecuador, relacionado con la destitución de todos los miembros del Tribunal Constitucional de dicho país, la Corte Interamericana citando el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana concluyó que “la destitución de todos los miembros del Tribunal Constitucional implicó una desestabilización del orden democrático existente en ese momento en Ecuador, por cuanto se dio una ruptura en la separación e independencia de los poderes públicos al realizarse un ataque a las tres altas Cortes de Ecuador en ese momento”¹¹². Finalmente, resaltó que “la separación de poderes guarda una estrecha relación, no solo con la consolidación del régimen democrático, sino además busca preservar las libertades y derechos humanos de los ciudadanos”¹¹³.

84. Igualmente, en el caso *López Lone* respecto de Honduras relativo a los procesos disciplinarios a los cuales fueron sometidos los jueces Adán Guillermo López Lone, Luis Alonso Chévez de la Rocha y Ramón Enrique Barrios Maldonado, así como la magistrada Tirza del Carmen Flores Lanza, con el objeto de sancionar los actos o expresiones que realizaron en el contexto del golpe de Estado ocurrido en Honduras en junio de 2009, la Corte recurrió a la Carta Democrática Interamericana para resaltar la importancia del derecho a la libertad de expresión en una sociedad democrática ¹¹⁴.

85. Asimismo, en el caso *Yatama* respecto de Nicaragua decidido por la Corte Interamericana, un juez de la Corte Interamericana realizó un voto concurrente indicando que la Carta Democrática

¹⁰⁸ Carta Democrática Interamericana, preámbulo.

¹⁰⁹ Opinión Consultiva OC-10/89 de 14 de julio de 1989. Serie A No. 10, párr. 47.

¹¹⁰ Carta Democrática Interamericana, artículo 3.

¹¹¹ En los casos *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, y *Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111., ambos referidos al tema del papel que juega la libertad de expresión en una sociedad democrática, la Corte IDH acude al artículo 4 de la CDI.

¹¹² Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional (*Camba Campos Y Otros*) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, párr. 221.

¹¹³ Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional (*Camba Campos Y Otros*) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, párr. 221.

¹¹⁴ Corte IDH. Caso *López Lone y otros Vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 1.

Interamericana “constituye un hito trascendental en el sistema interamericano en lo que atañe al contenido evolutivo de los derechos políticos” y refirió que algunos componentes establecidos en el artículo 23 de la Convención “resultan a estas alturas de la evolución jurídica insuficientes” por lo que el contenido de dicho artículo debe ser interpretado a la luz de las evoluciones institucionales en el derecho interno y en el propio sistema interamericano (...)”¹¹⁵.

86. La Comisión comparte con la Corte, que a su criterio, los tres instrumentos Convención Americana, Declaración Americana y Carta Democrática, se complementan entre sí y constituyen un cuerpo jurídico que da mayor contenido y consolida los derechos humanos, sobre todo aquellos que resultan fundamentales para la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho.

C. Sobre juicios políticos contra presidentes/as democrática y constitucionalmente electos/as

87. En la sección B de su solicitud de opinión consultiva la CIDH formuló ocho preguntas relacionadas con las garantías aplicables a los juicios políticos en contra de Presidentes/as democráticamente electos. A continuación la CIDH formulara algunas consideraciones que fundamentan la relevancia y pertinencia de las preguntas realizadas, así como algunos elementos que la Corte Interamericana podría tomar en cuenta al evaluar las cuestiones planteadas.

1. ¿Cuáles garantías específicas del debido proceso previstas en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre resultan exigibles en el contexto de juicios políticos realizados por el poder legislativo contra presidentes/as democrática y constitucionalmente electos/as?

88. La CIDH toma como punto de partida que es un criterio consolidado en el jurisprudencia del sistema interamericano que las garantías procesales reconocidas en los artículos 8 de la Convención Americana y XVIII de la Declaración Americana aplican no solamente a procesos penales, sino a otro tipo de procesos en los cuales se determinen derechos de las personas, incluyendo procesos sancionatorios no penales. A continuación se recapitulan algunos antecedentes en la materia.

89. Si bien el artículo 8 de la Convención se titula garantías judiciales, tanto la Corte como la Comisión Interamericana han indicado que su aplicación no se limita a recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos¹¹⁶. A pesar de que el citado artículo no especifica garantías mínimas en materias que conciernen a la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, el elenco de garantías mínimas del artículo 8 de la Convención, se aplica también a esos órdenes y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene también el derecho, en general, al debido proceso¹¹⁷. La Corte ha referido en este sentido que lo que corresponde en cada caso es determinar las garantías mínimas que conciernen a un determinado proceso sancionatorio no penal, según su naturaleza y alcance¹¹⁸.

90. En el caso Maldonado respecto de Guatemala, la Corte Interamericana recordó lo indicado por el perito ofrecido por la Comisión, Jaime Bernal Cuellar en el sentido de que “el derecho disciplinario está integrado por el conjunto de normas encaminadas a exigir de sus destinatarios un específico estándar de conducta en el ejercicio de sus funciones” y que “forma parte del derecho sancionador (...) en la medida en que está compuesto por un conjunto de normas que permiten imponer sanciones a los destinatarios que realicen una conducta definida como falta disciplinaria”. Refirió que según el mismo perito, el derecho

¹¹⁵ Voto concurrente, Juez García Sayán, Caso Yatama párrafos 15, 19 y 21.

¹¹⁶CIDH, Informe No.65/112, Caso 12.600, Fondo, Hugo Quintana Coello y otros, “Magistrados de la Corte Suprema de Justicia”, 31 de marzo de 2011, párr.102.

¹¹⁷CIDH, Informe No.65/112, Caso 12.600, Fondo, Hugo Quintana Coello y otros, “Magistrados de la Corte Suprema de Justicia”, 31 de marzo de 2011, párr.102.

¹¹⁸Corte IDH, Caso Maldonado Ordoñez vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de mayo de 2016, Serie C No. 311, párr.73 y 75.

disciplinario es una especie de derecho punitivo que se acerca a las previsiones del derecho penal y por ello “las garantías sustanciales y procesales del derecho sancionatorio más general –el derecho penal– son aplicables *mutatis mutandis* al derecho disciplinario, (...) en atención a que ambos emplean las sanciones como principal mecanismo de coerción”¹¹⁹.

91. Asimismo, la CIDH recuerda que la Declaración Americana garantiza el derecho de toda persona a la justicia y al debido proceso, en los artículos XVIII y XXVI. La CIDH ha indicado que ambos instrumentos reconocen similares garantías del debido proceso, refiriendo que el artículo 8 de la Convención Americana reafirma los derechos consagrados en el artículo XXVI de la Declaración Americana, y que durante un proceso que pueda resultar en una sanción toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: derecho a una audiencia sin demora con las debidas garantías ante un tribunal competente, independiente e imparcial; notificación previa en detalle de los cargos que se le imputan; derecho a no ser obligado a declararse culpable de los cargos que se le imputan; derecho a un traductor y/o intérprete libre de cargos; derecho a la representación letrada; derecho a reunirse libremente y en forma privada con su abogado; derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos, y derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior¹²⁰.

92. En consonancia con la jurisprudencia interamericana mencionada, la CIDH ha extendido, por ejemplo, la aplicación de las garantías judiciales a procesos administrativos sancionatorios contra jueces y juezas¹²¹, otros funcionarios estatales¹²², miembros del ejército o la policía¹²³, funcionarios de elección popular, así como a procedimientos migratorios para determinar la situación de una persona¹²⁴.

93. Adicionalmente, los dos órganos del sistema interamericano se han referido a la aplicabilidad de las garantías del debido proceso en los juicios políticos contra jueces y juezas.

94. En el caso del Tribunal Constitucional vs. Perú, relacionado con la destitución de los magistrados del Tribunal Constitucional Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo Marsano¹²⁵ a través de un juicio político, la Corte Interamericana se refirió a la institución de juicio político como “una forma de control que ejerce el Poder Legislativo con respecto a los funcionarios superiores tanto del Poder Ejecutivo como de otros órganos estatales”¹²⁶ e indicó que la finalidad de esta institución es someter a los altos funcionarios a un examen y decisión sobre sus actuaciones por parte de la representación popular¹²⁷. Asimismo, subrayó que toda persona sujeta a juicio de cualquier naturaleza “deberá contar con la garantía de que dicho órgano sea competente, independiente e imparcial y actúe en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete”¹²⁸.

¹¹⁹Corte IDH, Caso Maldonado Ordoñez vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de mayo de 2016, Serie C No. 311, párr. 76 y 77.

¹²⁰CIDH, Informe sobre Inmigración en Estados Unidos: Detenciones y Debido Proceso, OEA/Ser.L/V/II.Doc.78/10, 30 de diciembre de 2010, párr.57; CIDH, La pena de muerte en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: de restricciones a abolición, OEA/Ser.L/V/II.Doc.68, 31 de diciembre de 2011, párr.100.

¹²¹CIDH, Informe No. 72/17, Caso 13.019. Fondo. Eduardo Rico. Argentina. 5 de julio de 2017; CIDH, Informe No. 65/11, Caso 12.600, Fondo, Hugo Quintana Coello y otros “Magistrados de la Corte Suprema de Justicia”, Ecuador, 31 de marzo de 2011, párr. 102; CIDH, Informe No.99/11, Caso 12.597, Fondo, Miguel Camba Campos y otros, “Vocales del Tribunal Constitucional”, 22 de julio de 2011, párr.95 y 96.

¹²² CIDH, Informe No.42/14, Caso 12.453, Fondo, Olga Yolanda Maldonado Ordoñez, Guatemala, 17 de julio de 2014, párr.64 citando: Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párrs. 126-127; y Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párr. 111.

¹²³ CIDH, Informe No. 42/17, Caso 12.031. Fondo. Jorge Rosadio Villavicencio. Perú 23 de mayo de 2017, párr.139.

¹²⁴CIDH, Movilidad Humana Estándares interamericanos, OEA/Ser.L/V/II.Doc.46/15, 31 de diciembre de 2015, Párr.284.

¹²⁵Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 1.

¹²⁶ Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 63.

¹²⁷ Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 63.

¹²⁸ Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 77.

95. Asimismo, en el informe de fondo del caso de Eduardo Rico vs. Argentina relacionado con la destitución de un juez por medio de un juicio político, la CIDH recordó que la figura de juicio político para la remoción de operadores de justicia debe observar todas las garantías de debido proceso, y subrayó que:

(...) si el Poder Legislativo se encuentra facultado para ejercer funciones jurisdiccionales en casos de destitución de jueces, ello no puede constituir un control político de la actividad judicial, basado en criterios de discrecionalidad o conveniencia política, sino que debe consistir en un control jurídico, en cumplimiento irrestricto de los principios de legalidad y las garantías del debido proceso¹²⁹.

96. De las anteriores consideraciones se desprende que todo procedimiento sancionatorio debe incorporar las garantías del debido proceso reconocidas en la Convención Americana o en la Declaración Americana, con los alcances que resulten aplicables según la naturaleza del procedimiento.

97. Tomando en cuenta las anteriores consideraciones, la Comisión considera indispensable que la Corte dilucide la naturaleza de los juicios políticos contra Presidentes/as democrática y constitucionalmente electos, tomando en cuenta su naturaleza fundamentalmente sancionatoria. La Corte Interamericana podría tomar en cuenta la institución que acusa, así como la que sanciona, la naturaleza de las faltas, así como el tipo de sanciones que se imponen. Según ha identificado la CIDH, en la mayoría de los juicios políticos pueden imponerse sanciones como destitución e inhabilitación del presidente/a democrática y constitucionalmente electo. Algunos modelos permiten que dichas sanciones sean impuestas por los parlamentos, mientras en otros sólo pueden ser dictadas por tribunales judiciales.

98. La Comisión nota al respecto que algunos juicios políticos en la región los organismos legislativos tienen la potestad de realizar imputaciones por delitos o faltas graves, otros están referidos a faltas disciplinarias, y otros a faltas de carácter político. Esta cuestión será abordada en mayor detalle en lo referido al principio de legalidad.

99. La CIDH estima que atendiendo a los pronunciamientos que hasta ahora tanto la Corte como la Comisión han realizado respecto de las garantías del debido proceso en el marco de procesos de determinación de derechos y sancionatorios, resulta de la mayor importancia que se defina con mayor precisión la manera en que en los juicios políticos contra presidentes/as constitucional y democráticamente electos, aplican dichas garantías, siendo de particular relevancia por ejemplo el derecho a contar con una autoridad competente, independiente e imparcial; ii) el derecho de defensa; iii) el derecho a recurrir las sanciones; iv) el derecho a contar con decisiones debidamente motivadas y el principio de presunción de inocencia.

i. Derecho a contar con una autoridad competente, independiente e imparcial

100. La CIDH considera relevante que la Corte determine el alcance y la forma de aplicación del derecho a contar con una autoridad competente, independiente e imparcial, en el marco de juicios políticos, sobre todo respecto de los modelos legislativos en los que la acusación y sanción es impuesta por organismos legislativos y no propiamente por operadores de justicia.

101. La Comisión recuerda al respecto que conforme los estándares interamericanos, el derecho a contar con una autoridad competente, independiente e imparcial aplica a los procesos sancionatorios, por tratarse de un presupuesto esencial del debido proceso, con independencia de que la autoridad sancionadora no sea formalmente un tribunal¹³⁰. La Corte Interamericana ha indicado que en los juicios políticos de los que derivará la responsabilidad de un funcionario público, debe asegurarse la garantía de un órgano, competente,

¹²⁹ CIDH, Informe No. 72/17, Caso 13.019. Fondo. Eduardo Rico. Argentina. 5 de julio de 2017, párr. 93; CIDH, Informe No.43/15, Caso 12.632. Fondo (Publicación). Adriana Beatriz Gallo, Ana María Careaga y Silvia Maluf de Christin, Argentina, 28 de julio de 2015, párr.135.

¹³⁰ CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.Doc.44, 5 de diciembre de 2013, párr. 188.

independiente e imparcial que actúe en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete¹³¹.

102. La competencia de la autoridad sancionadora implica el derecho de las personas a ser juzgadas por tribunales de justicia ordinarios con arreglo a procedimientos legalmente establecidos. El Estado no debe crear tribunales que no apliquen normas procesales debidamente establecidas para sustituir la jurisdicción que corresponda normalmente a los tribunales ordinarios¹³². Con esto se busca evitar que las personas sean juzgadas por tribunales especiales o ad hoc¹³³. Tal garantía se encuentra satisfecha cuando la competencia de la autoridad sancionadora se origina en una norma establecida con anterioridad a la causa¹³⁴ y, correlativamente, dicha norma se viola cuando el órgano carece de competencia establecida por ley¹³⁵.

103. La CIDH estima que los anteriores estándares resultan relevantes tomando en cuenta que en algunos modelos de antejuicios o juicios políticos en los parlamentos se conforman comisiones acusadoras, pesquisidoras o comisiones para la etapa del juicio político, por lo que conviene determinar si deben existir reglas y pasos claros para la conformación de dichas comisiones.

104. Por otra parte, otra garantía fundamental en los procesos sancionatorios, es la de independencia, la cual se refiere a la capacidad de la autoridad de tomar decisiones sin presiones o interferencias indebidas, para lo cual resulta relevante la relación que guarda el órgano sancionador dentro del sistema del Estado respecto de otras esferas de poder e instituciones estatales. Cuando no existe independencia en esta faceta se presentan situaciones de subordinación o dependencia a otros poderes o instituciones ajenos a la entidad de justicia – entendiendo actividad materialmente jurisdiccional – que debería ser independiente¹³⁶.

105. Finalmente, la garantía de imparcialidad, también aplicable a los procesos disciplinarios se refiere a que los integrantes de la autoridad disciplinaria no tengan un interés directo, una posición tomada, una preferencia por alguna de las partes y que no se encuentren involucrados en la controversia¹³⁷. Para evaluar la imparcialidad debe tomarse en cuenta desde el enfoque subjetivo, la convicción personal y la conducta de un juez en un caso concreto, así como desde la perspectiva objetiva, si el proceso concede garantías suficientes para excluir cualquier duda legítima al respecto¹³⁸. El derecho a contar con un juez imparcial constituye la garantía de que la decisión será adoptada con base en las razones que el derecho otorga y no con base en otros criterios que no forman parte del marco jurídico. La Comisión ha indicado que la garantía de imparcialidad resulta aplicable a los procesos disciplinarios realizados por los organismos legislativos.

106. La CIDH estima importante que la Corte determine el sentido de la garantía de imparcialidad en el marco de juicios políticos contra presidentes/as democrática y constitucionalmente electos. La Comisión destaca que según información disponible, algunas causales que habilitan los juicios políticos no guardan relación con responsabilidad disciplinaria o penal, sino responsabilidad política por lo que podrían habilitar la discrecionalidad política en el marco de las decisiones, lo cual podría ser analizado a la luz del principio de imparcialidad y, como se verá más adelante, de legalidad.

¹³¹ Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 77.

¹³² Corte IDH, Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de Noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 75.

¹³³ Corte IDH, Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de Noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 75.

¹³⁴ Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No 182, párr. 53.

¹³⁵ Corte IDH. Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 05 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 221.

¹³⁶ CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.Doc.44, 5 de diciembre de 2013, párr.29.

¹³⁷ CIDH, Informe No. 103/13, Caso 12.816, Fondo, Adán Guillermo Lopez Lone y otros, Honduras, 5 de noviembre de 2013, párr.136.

¹³⁸ Véase TEDH, Caso Thomann contra Suiza, Sentencia de 10 de junio de 1996, Repertorio de sentencias y resoluciones 1996-III, p. 815, § 30.

107. La CIDH comparte con la Corte que a su criterio, si bien los parlamentos u organismos legislativos tienen naturaleza política, cuando participan en los procesos de juicios políticos contra presidentes/as ya sea en la etapa de acusación o en la de juicio, puede entenderse que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales en materia sancionatoria por lo que deberían estar revestidos de las salvaguardas mínimas mencionadas en este punto.

ii. Derecho a conocer los cargos y derecho de defensa

108. La Comisión considera que el derecho a conocer los cargos y el derecho de defensa constituyen dos garantías procesales autónomas pero vinculadas entre sí, que resultan indispensables en todo proceso sancionatorio, por lo que resulta relevante que la Corte establezca la manera en que deben aplicarse en el marco de los juicios políticos contra presidentes/as democrática y constitucionalmente electos, tomando en cuenta su naturaleza.

109. Con respecto al **derecho a conocer los cargos**, la Corte IDH ha indicado que para satisfacer dicha garantía “el Estado debe informar al interesado no solamente de la causa de la acusación, esto es, las acciones u omisiones que se le imputan, sino también las razones que llevan al Estado a formular la acusación, los fundamentos probatorios de ésta y la caracterización legal que se da a esos hechos. Toda esta información debe ser expresa, clara, integral y suficientemente detallada para permitir al acusado que ejerza plenamente su derecho a la defensa y muestre al juez su versión de los hechos. Este derecho rige incluso antes de que se formule una acusación en sentido estricto y para que se satisfaga el mencionado artículo es necesario que la notificación ocurra previamente a que el inculcado rinda su primera declaración ante cualquier autoridad pública”¹³⁹.

110. La Corte ha considerado que el cumplimiento de dicha garantía es esencial para el ejercicio efectivo del derecho a la defensa”¹⁴⁰. En el caso Barreto Leiva contra Venezuela, la Corte Interamericana indicó que “el investigado, antes de declarar, tiene que conocer de manera oficial cuales son los hechos que se le imputan, no sólo deducirlos de la información pública o de las preguntas que se le formulan. De esta forma su respuesta podrá ser efectiva y sin el margen de error que las conjeturas producen”¹⁴¹.

111. Asimismo en cuanto al **derecho de defensa**, la CIDH recuerda que este implica que la persona sometida a un proceso, pueda defender sus intereses o derechos en forma efectiva y en “condiciones de igualdad procesal (...) siendo plenamente informado de las acusaciones que se formulan en su contra”¹⁴².

112. El derecho de defensa abarca: i) la concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de la defensa; ii) el derecho de ser asistido por un defensor de elección del procesado, o un defensor proporcionado por el Estado en caso que el inculcado no se defendiere por sí mismo o nombrare defensor dentro del plazo legal; iii) el derecho de interrogar a testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de personas que puedan arrojar luz sobre los hechos.

113. En cuanto a la concesión del tiempo y los medios adecuados para la preparación de la defensa, esta garantía implica que las personas puedan “preparar su defensa, formular alegatos y promover las pruebas pertinentes”, garantías que resulta imposible ejercer en un caso en el cual el plazo brindado por las autoridades estatales resulta “irrazonablemente breve”¹⁴³. El derecho en mención implica el acceso del

¹³⁹Corte IDH. Caso Barreto Leiva vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009, Serie C No. 206, Párr.29.

¹⁴⁰ Corte IDH. Caso Barreto Leiva, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C no. 206, párr. 28.

¹⁴¹ Corte IDH. Caso Barreto Leiva, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C no. 206, párr. 47.

¹⁴² Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18. párr. 117.

¹⁴³ CIDH. Informe No. 136/11. Caso 12.474. Fondo. Familia Pacheco Tineo. Bolivia. 31 de octubre de 2011. Párr. 118. Citando: CIDH. Informe No. 49/99. Caso 11.610. Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz. México. 13 de abril de 1999. Párr. 60; CIDH. Informe No. 84/09. Caso 12.525. Nelson Iván Serrano Sáenz. Publicación. Ecuador. 6 de agosto de 2009. Párrs. 61 y 62.

inculcado al conocimiento del expediente, y a las actuaciones relacionadas con los cargos y la detención¹⁴⁴, así como respetar el principio del contradictorio, que garantiza la intervención de aquel en el análisis de la prueba¹⁴⁵.

114. Asimismo, el derecho de ser asistido por un defensor surge desde que se ordena investigar a un individuo, quien debe contar con la asistencia de un abogado defensor desde la diligencia en la que se recibe su declaración, pues negarle esta posibilidad “es limitar severamente el derecho a la defensa, lo que ocasiona desequilibrio procesal y deja al individuo sin tutela frente al ejercicio del poder punitivo¹⁴⁶”. En el caso *Vélez Loor vs. Panamá*, la Corte indicó que “el derecho a la defensa surge desde el momento en el que se ordena iniciar la investigación o la autoridad dispone o ejecuta actos que implican una afectación de los derechos de la persona¹⁴⁷ y agregó que “la persona sometida a un proceso administrativo sancionatorio debe tener acceso a la defensa técnica desde ese mismo momento¹⁴⁸”.

115. En relación con el derecho de interrogar testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia de testigos, la Comisión ha indicado que el Estado debe asegurar que las personas puedan “preparar su defensa, formular alegatos y promover las pruebas pertinentes¹⁴⁹. El derecho de defensa implica una oportunidad razonable para el disciplinado de presentar su caso –incluida su evidencia– en condiciones que no lo coloquen en una situación de desventaja sustancial vis-á-vis las autoridades que proceden en contra de él. La CIDH ha subrayado que las autoridades disciplinarias deben conducirse conforme al procedimiento establecido y permitir el derecho de defensa¹⁵⁰.

116. En el caso *Tribunal Constitucional vs. Perú*, la Corte Interamericana indicó que la duración plazo otorgado para ejercer la defensa considerando la necesidad del examen de la causa y la revisión del acervo probatorio, así como la posibilidad de contrainterrogar a los testigos en cuyos testimonios que dieron origen a la acusación, constituían elementos a analizar en relación con la posibilidad de los magistrados destituidos para defenderse¹⁵¹.

117. A criterio de la Comisión, la Honorable Corte está llamada a fijar los estándares relacionados con el derecho a conocer los cargos y el derecho de defensa en el marco de juicios políticos contra presidentes/as democrática y constitucionalmente electos tomando en cuenta que según información que ha recibido algunos juicios políticos o parte de ellos son tramitados en secreto¹⁵², otros se tramitan de manera expedita y no existe un tiempo razonable para ejercer el derecho de defensa. Así, la CIDH mostró preocupación sobre un caso en el que el presidente sometido a juicio político solamente tuvo 24 horas para preparar la defensa¹⁵³.

¹⁴⁴ Corte IDH. Caso *Bulacio vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr.32.

¹⁴⁵ Ver Corte IDH. Caso *Barreto Leiva vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009, Serie C No. 206, Párr.29; Corte IDH. Caso *Suárez Rosero vs. Ecuador*. Fondo. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, párr.83; CIDH, Informe No. 57/12. Caso 11.568. Fondo. Luis Antonio Galindo Cárdenas y Familiares. Perú. 21 de marzo de 2012, párrs. 176 y ss.

¹⁴⁶ Corte IDH, Caso *Barreto Leiva vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 17 de noviembre de 2009. Serie C. párr. 62; Corte IDH, Caso *López Lone y otros Vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 05 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 257.

¹⁴⁷ Corte IDH, Caso *Vélez Loor vs. Panamá*. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C. párr. 132.

¹⁴⁸ Corte IDH, Caso *Vélez Loor vs. Panamá*. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C. párr. 132.

¹⁴⁹ CIDH. Informe No. 136/11. Caso 12.474. Familia Pacheco Tineo. Bolivia. 31 de octubre de 2011, párr. 118 citando CIDH. Informe No. 49/99. Caso 11.610. Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz. México. 13 de abril de 1999. Párr. 60; CIDH. Informe No. 84/09. Caso 12.525. Nelson Iván Serrano Sáenz. Publicación. Ecuador. 6 de agosto de 2009. Párrs. 61 y 62.

¹⁵⁰ CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, OEA/ser.L/V/II.Doc.44, 5 de diciembre de 2013, párr. 221.

¹⁵¹ CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, OEA/ser.L/V/II.Doc.44, 5 de diciembre de 2013, párr. 235.

¹⁵² CIDH, Honduras: Derechos Humanos y Golpe de Estado, OEA/Ser.L/V/II.Doc.55, 30 de diciembre de 2009, III. La ruptura del orden democrático y la reacción de la comunidad internacional, párrs 77-80; [CIDH condena enérgicamente golpe de Estado en Honduras](#), 28 de junio de 2009.

¹⁵³ [CIDH expresa preocupación por destitución del Presidente de Paraguay](#), 23 de junio de 2012.

iii. Derecho a recurrir el fallo

118. La CIDH recuerda que el derecho a recurrir el fallo forma parte integral de los procesos penales, pero también se extiende a procesos disciplinarios para poder destituir a un funcionario público, cuya finalidad es evitar que se consolide una situación de injusticia¹⁵⁴.

119. En cuanto a los alcances del derecho a recurrir el fallo, tanto la CIDH como la Corte han indicado que este derecho implica un examen por un juez o tribunal distinto y de superior jerarquía tanto de aspectos de hecho como de derecho de la decisión recurrida¹⁵⁵. Debe proceder antes que la sentencia adquiera calidad de cosa juzgada, debe ser resuelto en un plazo razonable, debe ser oportuno y eficaz, es decir, debe dar resultado o respuesta al fin para el cual fue concebido. Además, debe ser accesible, sin requerir mayores formalidades que tornen ilusorio el derecho¹⁵⁶.

120. La Corte IDH ha indicado que a fin de que el recurso previsto en la legislación interna cumpla con esta garantía, dicho recurso:

(...) debe constituir un medio adecuado para procurar la corrección de una condena errónea. Ello requiere que pueda analizar las cuestiones fácticas, probatorias y jurídicas en que se basa la sentencia impugnada, puesto que en la actividad jurisdiccional existe una interdependencia entre las determinaciones fácticas y la aplicación del derecho de forma tal que una errónea determinación de los hechos implica una errada o indebida aplicación del derecho. Consecuentemente, las causales de procedencia del recurso deben posibilitar un control amplio de los aspectos impugnados de la sentencia condenatoria¹⁵⁷.

121. Por otra parte, la CIDH ha indicado que la decisión sancionatoria de primera instancia no debe ejecutarse cuando se encuentra pendiente la decisión de un recurso, porque ello resulta incompatible con el principio de presunción de inocencia y crea obstáculos para la eventual restitución ante un resultado favorable de los recursos¹⁵⁸.

122. La CIDH ha identificado que en varios países la legislación sobre el juicio político no contempla la posibilidad de apelar la sanción impuesta al presidente/a o estipula que por la naturaleza política del mismo no cabe interponer ningún recurso contra la decisión. En otras legislaciones, no existe claridad sobre la posibilidad o no de interponer un recurso de apelación en contra de la decisión.

123. La Comisión considera que, ante el escenario descrito, resulta importante que la Corte Interamericana determine el alcance de la garantía de recurrir el fallo ante juez o tribunal superior, en el marco de juicios políticos contra presidentes/as democrática y constitucionalmente electos.

iv. Deber de motivación y principio de presunción de inocencia

124. La CIDH recuerda que dos principios fundamentales que deben regir los procesos sancionatorios son el deber de motivación que constituye una de las “debidas garantías” previstas en el artículo 8.1 de la Convención Americana, y el principio de presunción de inocencia contenido en el artículo 8.2 del mismo instrumento y el artículo XXVI de la Declaración Americana.

125. Ambos principios constituyen pilares fundamentales del debido proceso y garantiza el primero, que las sanciones se impongan como consecuencia de la culpabilidad jurídica demostrada y no con

¹⁵⁴CIDH, Informe No. 33/14, Caso 12.820, Manfred Amrhein y otros, Costa Rica. 4 de abril de 2014, párr.186.

¹⁵⁵CIDH, Informe No. 33/14, Caso 12.820, Manfred Amrhein y otros, Costa Rica. 4 de abril de 2014, párr.186.

¹⁵⁶CIDH, Informe No. 33/14, Caso 12.820, Manfred Amrhein y otros, Costa Rica. 4 de abril de 2014, párr.186 y ss.

¹⁵⁷ Corte IDH. Caso Mohamed vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2012. Serie C No. 255, párr.100; ver también CIDH, Informe No.99/17, Caso 11.782. Admisibilidad y Fondo. Ángel Rodríguez Revolorio, Miguel Ángel López Calo y Aníbal Archila Pérez. Guatemala. 5 de septiembre de 2017, párr.131.

¹⁵⁸ CIDH, Informe No. 103/13, Caso 12.816, Fondo, Adán Guillermo Lopez Lone y otros, Honduras, 5 de noviembre de 2013, párr.160.

base en criterios discrecionales, arbitrarios o prejuicios de la autoridad. El deber de motivación por su parte, permite un control de legalidad de los actos de autoridad, y previene entre otras cuestiones, que los procesos se utilicen como una desviación de poder.

126. En cuanto al principio de presunción de inocencia, la Corte Interamericana ha indicado que éste implica que el acusado no debe demostrar que no ha cometido el delito que se le atribuye, ya que el *onus probandi* corresponde a quien acusa¹⁵⁹. De esta forma, la demostración fehaciente de la culpabilidad constituye un requisito indispensable para la sanción, de modo que la carga de la prueba recae en la parte acusadora y no en el acusado¹⁶⁰. El derecho internacional de los derechos humanos establece que ninguna persona puede ser condenada mientras no exista prueba plena de su responsabilidad. En palabras de la Corte, “si obra contra ella prueba incompleta o insuficiente, no es procedente condenarla, sino absolverla”¹⁶¹.

127. La CIDH se ha referido a la aplicabilidad del principio de presunción de inocencia en materia disciplinaria, indicando que respecto de los procedimientos seguidos por “conductas establecidas como disciplinables”, debe evaluarse si los órganos de control, a través de las diferentes fases del procedimiento, se orientaron a analizar la responsabilidad respecto de supuestos ilícitos administrativos respetando el principio de presunción de inocencia¹⁶².

128. Por otra parte, sobre el deber de motivación la Corte Interamericana ha precisado que la motivación “es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión”¹⁶³. Tanto la Comisión como la Corte han indicado que el deber de motivación “es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia, que protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las razones que el Derecho suministra, y otorga credibilidad a las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática”¹⁶⁴. Según la Corte Interamericana, las resoluciones de carácter administrativo disciplinario deben contener la indicación precisa de aquello que constituye una falta y el desarrollo de argumentos que permitan concluir que tienen la suficiente entidad para justificar que un funcionario estatal no permanezca en el cargo¹⁶⁵.

129. Asimismo, la exigencia de un nivel adecuado de motivación es sumamente relevante ya que el control disciplinario tiene como objeto valorar la conducta, idoneidad y desempeño de un funcionario público y, por ende, es en la propia motivación donde corresponde analizar la gravedad de la conducta imputada y la proporcionalidad de la sanción¹⁶⁶. En el caso *De la Cruz Flores Vs. Perú*, la Corte resaltó la necesidad de que en toda decisión sancionatoria exista un vínculo entre la conducta imputada a la persona y la disposición en la cual se basa la decisión¹⁶⁷. Sobre este punto también se ha pronunciado la Comisión Interamericana en procesos administrativos sancionatorios¹⁶⁸.

130. Adicionalmente, la CIDH estima que el deber de motivación tiene una significativa relevancia en el análisis de la imparcialidad de la autoridad a cargo de los juicios políticos, ya que su ausencia favorece

¹⁵⁹ Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 154.

¹⁶⁰ Corte IDH. Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 182.

¹⁶¹ Corte IDH, Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69, párr. 120; y Corte IDH, Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 153.

¹⁶² CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, OEA/ser.L/V/II.Doc.44, 5 de diciembre de 2013, párr. 156.

¹⁶³ Corte IDH. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez. Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 107.

¹⁶⁴ Corte IDH. Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr.118.

¹⁶⁵ Corte IDH. Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr.120.

¹⁶⁶ Corte IDH. Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr.120; ver también CIDH, Informe No. 42/17, Caso 12.031. Fondo. Jorge Rosadio Villavicencio. Perú. 23 de mayo de 2017, párr.148.

¹⁶⁷ Corte IDH. Caso De la Cruz Flores Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de noviembre de 2004. Serie C No. 115, párr. 84.

¹⁶⁸ CIDH. Informe No. 42/14. Caso 12.453. Informe de fondo. Olga Yolanda Maldonado Ordoñez. Guatemala. 14 de julio de 2014. Párr. 98.

que el juicio contra el funcionario público se inicie por motivos indebidos. En los juicios políticos contra presidentes/as democrática y constitucionalmente electos, la ausencia de motivación podría favorecer el uso indebido del juicio político, para encubrir un golpe parlamentario.

131. La CIDH recuerda que puede haber decisiones que sean formalmente válidas, pero que no son utilizadas como recursos legítimos de administración de justicia, sino a manera de mecanismos para cumplir con finalidades no declaradas y no evidentes a primera vista que tienen el objeto de establecer una sanción “implícita” con una finalidad distinta de aquellas para las que han sido previstas por la ley¹⁶⁹.

132. La Comisión ha resaltado que ciertas formas de motivación en el marco de juicios políticos pueden afectar las posibilidades de conocer con claridad y certeza los hechos que se consideran acreditados y las razones por las que se estima que encuadran en ciertas causales. Por ejemplo, en el caso de Eduardo Rico vs. Argentina, la CIDH indicó que “cada uno de los miembros del jurado, compuesto por 9 personas, debía responder dieciséis preguntas con diversas sub-preguntas por cada causal disciplinaria, totalizando 68 preguntas por causal, y tratándose de 7 causales la Comisión observa que cada miembro del jurado proporcionó 476 respuestas, y la decisión contiene sumando todas las preguntas y respuestas de las causales de cada miembro del jurado, un total de 4284 preguntas y respuestas. La Comisión resalta adicionalmente, que el Jurado no realizó un ejercicio de integración sustancial de las respuestas proporcionadas por cada uno de sus miembros”. La Comisión concluyó que ello afectó las posibilidades de conocer los hechos acreditados y la forma en que se consideraba que se ajustaban a causales disciplinarias”¹⁷⁰.

133. La Comisión observa que el deber de motivación genera ciertos desafíos en los casos de juicios políticos en los que la decisión de destituir o inhabilitar al funcionario se basa esencialmente en un número determinado de votos por los miembros del parlamento sin que exista una motivación de las razones que los llevaron a votar en un sentido o en otro.

134. La Comisión considera que el deber de motivación y el principio de presunción de inocencia son esenciales en cualquier proceso materialmente jurisdiccional, por lo que plantea a la Corte la necesidad de determinar su alcance en el marco de los juicios contra presidentes/as democrática y constitucionalmente electos. En particular, ante alegatos tanto de que los juicios políticos contra presidentes/as democrática y constitucionalmente electos pueden constituir golpes parlamentarios encubiertos, o que ante faltas graves o delitos, los parlamentos protegen al funcionario sometido a juicio y le procuran impunidad, la Comisión considera que el deber de motivación y el principio de presunción de inocencia, obran como garantías contra el uso indebido de los juicios políticos.

2. ¿De qué manera aplica el derecho a la protección judicial previsto en el Artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y Artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre a juicios políticos realizados por el Poder Legislativo contra Presidentes/as democrática y constitucionalmente electos/as?

135. Este planteamiento tiene la pretensión de que la Honorable Corte pueda dilucidar, esencialmente, si los juicios políticos contra presidentes/as democrática y constitucionalmente electos deben contar con un recurso judicial para revisar cualquier violación o restricción indebida a derechos que haya ocurrido en el marco de los mismos. La Comisión recuerda a continuación los principales criterios sobre el contenido del artículo 25 de la Convención Americana y XVIII de la Declaración Americana.

136. La CIDH recuerda que el artículo 25 de la Convención Americana establece que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la Convención.

¹⁶⁹CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos humanos en el caso de Ana María Ruggeri Cova, Perkins Rocha Contreras y Juan Carlos Apitz (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) (Caso 12.489) contra la República Bolivariana de Venezuela, 29 de noviembre de 2006, párr. 124; CIDH, Informe No.75/15, Caso 12.923. Fondo. Rocío San Miguel Sosa y otras. Venezuela. 28 de octubre de 2015, párr.164.

¹⁷⁰ CIDH, Informe No. 72/17, Caso 13.019. Fondo. Eduardo Rico. Argentina. 5 de julio de 2017, párr. 122.

137. Asimismo, el artículo XVIII de la Declaración Americana establece que toda persona puede acudir a los tribunales para hacer valer sus derechos y disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.

138. La CIDH recuerda que el derecho a la protección judicial tiene un contenido propio e independiente al derecho a recurrir el fallo sancionatorio. La Convención Americana dispone que los Estados deben ofrecer un recurso adecuado y efectivo a las personas sometidas a su jurisdicción contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. Este derecho se encuentra protegido por el artículo 25 de la Convención y “constituye uno de los pilares básicos” no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática¹⁷¹.

139. En cuanto al alcance del derecho a la protección judicial, tanto la Comisión como la Corte han reiterado que éste se aplica no sólo respecto de los derechos contenidos en la Convención, sino también de aquéllos que estén reconocidos por la Constitución o por la ley. La Corte ha señalado que “para que exista un recurso efectivo no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que requiere también que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla”.

140. Lo anterior, implica, a criterio de la Comisión, que los Estados deben prever en sus regímenes disciplinarios tanto una posibilidad de recurrir el fallo ante un superior jerárquico que realice una revisión de aspectos de hecho y de derecho, como asegurar un recurso judicial idóneo y efectivo en relación con las posibles violaciones a derechos que ocurran dentro del propio proceso disciplinario¹⁷².

141. En consonancia con lo referido, la CIDH solicita a la Honorable Corte que determine los contenidos y alcance del derecho a la protección judicial en el marco de juicios políticos contra presidentes/as democrática y constitucionalmente electos, en particular, frente a posibles violaciones a los derechos a las garantías judiciales, principio de legalidad y derechos políticos. En consideración de la Comisión, la posibilidad de contar con protección judicial debe incluir las posibles violaciones a derechos fundamentales que ocurran tanto a lo largo del procedimiento del juicio político como respecto de su resultado, por ejemplo, por la naturaleza del impacto del mismo en los derechos políticos en sus distintas dimensiones, como será analizado más adelante.

3. ¿De qué manera aplica el principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos a juicios políticos realizados por el Poder Legislativo contra Presidentes/as democrática y constitucionalmente electos/as?

142. La Comisión considera que la determinación sobre la manera de aplicación del principio de legalidad en el marco de juicios políticos realizados por el Poder Legislativo contra Presidentes/as democrática y constitucionalmente electos, constituye una cuestión fundamental para lograr que todo proceso de esta índole se realice de conformidad con los estándares internacionales.

143. La CIDH recuerda que el principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención preside la actuación de los órganos del Estado cuando deriva del ejercicio de su poder punitivo¹⁷³. Dicho principio es aplicable a los procesos sancionatorios que son “una expresión del poder punitivo del Estado”

¹⁷¹ Corte IDH. Caso 19 Comerciantes vs Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C no. 109, párr.193.

¹⁷² CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, OEA/ser.L/V/II.Doc.44, 5 de diciembre de 2013, párr. 238.

¹⁷³ Corte IDH, Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111. Párr. 176. Citando: Corte I.D.H., Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Excepciones Preliminares. Sentencia de 18 de noviembre de 1999. Serie C No. 61, párr. 107; ver también CIDH, Informe No. 23/17, Caso 12.311. Fondo. Eduardo Benjamín Colindres. El Salvador. 18 de marzo de 2017, párr.62.

puesto que implican un menoscabo o alteración de los derechos de las personas como consecuencia de una conducta ilícita¹⁷⁴.

144. La Comisión ha indicado que el cumplimiento del principio de legalidad permite a las personas determinar efectivamente su conducta de acuerdo con la ley¹⁷⁵. Según ha afirmado la CIDH, “el principio de legalidad tiene un desarrollo específico en la tipicidad, la cual garantiza, por un lado, la libertad y seguridad individuales al establecer en forma anticipada, clara e inequívoca cuáles comportamientos son sancionados y, por otro, protege la seguridad jurídica”¹⁷⁶.

145. El Tribunal Europeo ha señalado que el principio de legalidad no sólo requiere que la causal disciplinaria tenga una base en el derecho interno, sino también a que la ley que la contenga sea accesible a las personas a las cuales se dirige y sea formulada con la suficiente precisión, para que puedan prever en un grado razonable tanto las circunstancias como las consecuencias que una determinada acción puede entrañar. Asimismo, según lo ha afirmado la Corte Interamericana, en el ámbito disciplinario es imprescindible la indicación precisa de aquello que constituye una falta y el desarrollo de argumentos que permitan concluir que los hechos tienen la suficiente entidad para justificar que un juez no permanezca en el cargo¹⁷⁷.

146. A la luz de las consideraciones anteriores, la CIDH hace notar que el principio de legalidad preside la actuación de los órganos del Estado que aplican el poder punitivo en cualquier materia. En virtud de ello, en su decisión sobre la opinión consultiva, la Corte IDH está llamada a determinar los alcances de dicha garantía en el marco de juicios políticos contra presidentes/as democrática y constitucionalmente electos.

4. ¿Exige el principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que existan causales previamente establecidas y claramente delimitadas para activar juicios políticos realizados por el Poder Legislativo contra Presidentes/as democrática y constitucionalmente electos/as?

147. La CIDH reitera que el principio de legalidad rige tanto en materia disciplinaria como en materia penal, por la naturaleza sancionatoria de ambos¹⁷⁸.

148. En materia penal rige el principio de estricta legalidad según el cual los tipos penales deben establecer “una clara definición de la conducta incriminada, la fijación de sus elementos y el deslinde de comportamientos no punibles”¹⁷⁹. La ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad¹⁸⁰.

¹⁷⁴ Corte IDH, Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 05 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 257 y Caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de mayo de 2016. Serie C No. 311, párr. 89. Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párrs. 106 y 108.

¹⁷⁵ CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, OEA/SER.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1, corr., 22 de octubre de 2002, párr. 225, y Resumen Ejecutivo, párr. 17.

¹⁷⁶ CIDH, Demanda y alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso De la Cruz Flores Vs. Perú; referidos en: Corte IDH, Caso De la Cruz Flores Vs. Perú, sentencia del 18 de noviembre de 2004 (fondo, reparaciones y costas), Serie C. No. 115, párr. 74.

¹⁷⁷ CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, OEA/ser.L/V/II.Doc.44, 5 de diciembre de 2013, párr. 208.

¹⁷⁸ Corte IDH, Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 05 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 257.

¹⁷⁹ Corte IDH. Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 55 y Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párrs. 105-107.

¹⁸⁰ Corte IDH, Caso Cantoral Benavides vs. Perú. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000, Serie C No.69, párr.157.

149. En materia disciplinaria el principio de legalidad exige que la ley exprese de manera detalla las infracciones que pueden dar lugar a la imposición de medidas disciplinarias incluida la gravedad de la infracción y el tipo de medida disciplinaria que se aplicará en el caso de que se trate. El principio de legalidad no sólo requiere que la causal disciplinaria tenga una base en el derecho interno, sino también que la ley que la contenga sea accesible a las personas a las cuales se dirige y sea formulada con la suficiente precisión, para que puedan preverse en un grado razonable tanto las circunstancias como las consecuencias que una determinada acción puede entrañar¹⁸¹.

150. En ambos casos se requiere que la norma sea previsible “sea porque está expresa y claramente establecida en la ley (...) de forma precisa, taxativa y previa o porque la ley delega su asignación al juzgador o a una norma infra legal, bajo criterios objetivos que limiten el alcance de la discrecionalidad”¹⁸².

151. La CIDH estima que la precisión de las causales que comportan una sanción no depende únicamente de la clasificación de la ofensa en el derecho nacional, es decir si está en una norma administrativa o penal, sino también de la naturaleza de la ofensa y el grado de severidad de la pena para la ofensa¹⁸³. Sobre este último aspecto, tanto la Corte como la Comisión han indicado que a mayor intensidad de la restricción, mayor debe ser la precisión de las disposiciones que la consagran¹⁸⁴.

152. En el contexto de sanciones a las y los operadores de justicia, la CIDH ha indicado que las sanciones de suspensión o destitución deben corresponder sólo a faltas objetivamente muy graves. Es por ello que, según lo ha recomendado el Consejo de Europa el marco jurídico disciplinario debe incluir una gradualidad en las sanciones en función de la gravedad de la falta, las que pueden comprender el retiro de los casos del juez, la asignación de otras tareas al juez, sanciones económicas y la suspensión”¹⁸⁵.

153. La Comisión ha identificado que en el marco de juicios políticos contra presidentes/as democrática y constitucionalmente electos en la región, las sanciones a imponer consisten en destitución del cargo e inhabilitación, con base en causales relacionadas tanto con faltas de carácter político como de carácter disciplinario o penal. Como se explicó, en algunos modelos de juicios políticos las sanciones son impuestas por los organismos legislativos, mientras que en otros corresponde a las y los operadores de justicia. La CIDH destaca que dentro de las causales utilizadas en los juicios políticos, se encuentran “traición a la patria”, “mal desempeño”, “manifiesta negligencia, incapacidad o incompetencia para el desempeño del cargo”, “delitos comunes” o “delitos cometidos en el ejercicio del cargo”.

154. Atendiendo a las anteriores consideraciones, la Comisión considera importante que la Corte Interamericana haga un examen preliminar sobre la compatibilidad de las causales más habitualmente usadas en el marco de juicios políticos contra presidentes/as democráticamente electos con el principio de legalidad, tomando en cuenta tanto su carácter sancionatorio como la severidad de las sanciones impuestas. Sobre este aspecto, tendría relevancia que la Corte determine si conforme al principio de legalidad, los juicios políticos deben acotarse a causales relacionadas con responsabilidad política, responsabilidad disciplinaria o responsabilidad penal, y si cada tipo de causal debe tener una gradualidad de sanciones, determinando el tipo de causal que ameritarían imponer sanciones graves como destitución e inhabilitación.

5. A la luz del principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ¿de qué naturaleza deben ser las causales que fundamenten un juicio político realizado por el Poder Legislativo contra Presidentes/as

¹⁸¹ CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, OEA/ser.L/V/II.Doc.44, 5 de diciembre de 2013, párr. 208.

¹⁸² Corte IDH, Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 05 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 259.

¹⁸³ En el caso Engel, el Tribunal Europeo interpretó el significado de procesamiento penal para efectos de examinar si una persona ha sido procesada dos veces estableciendo que se pueden tomar en cuenta tres criterios: la clasificación de la ofensa en el derecho nacional, la naturaleza de la ofensa, y el grado de severidad de la pena para la ofensa. Ver TEDH, Engel and others v. the Netherlands, Judgment of 8 June 1976.

¹⁸⁴ Corte IDH, Caso Kimel Vs. Argentina. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 59 y ss.

¹⁸⁵ CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.Doc.44, 5 de diciembre de 2013, párr.211.

democrática y constitucionalmente electos/a? ¿Se trata de causales relacionadas con la responsabilidad política, disciplinaria o de otra naturaleza?

155. Las determinaciones que efectúe la Corte sobre la cuestión anterior fijaran las pautas para esta cuestión. La Comisión recapitula a continuación los pronunciamientos de la Corte y de la Comisión relacionados con el tipo de control que debe ejercerse en el marco de juicios políticos contra operadoras y operadores de justicia, cuyos razonamientos pueden tener relevancia para determinar la naturaleza de causales que pueden fundamentar un juicio político contra Presidentes/as.

156. En el caso del Tribunal Constitucional vs. Perú, relacionado con el juicio político y destitución de los magistrados del Tribunal Constitucional Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo Marsano, la Corte aclaró que la finalidad del juicio políticos “es someter a los altos funcionarios a un examen y decisión sobre sus actuaciones por parte de la representación popular”¹⁸⁶.

157. Por su parte, en la demanda de dicho caso, la CIDH indicó que el juicio político “no puede utilizarse para revisar o controlar criterios jurisdiccionales o para ejercer medidas de presión o represión en contra de los jueces encargados de velar por la constitucionalidad de las leyes, ya que ello constituye una desviación de poder y una interferencia ilegítima en las funciones propias asignadas a los jueces (...)”¹⁸⁷. La CIDH también indicó que “al ejercer potestades discrecionales el Estado debe actuar conforme a la legalidad, siguiendo los criterios de racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad, y siempre se debe respetar el debido proceso. En especial, en los procedimientos sancionatorios las potestades deben ser absolutamente regladas y conforme al debido proceso. Por el contrario, en el juicio político en estudio “los hechos fueron examinados de manera arbitraria y el derecho aplicado de manera discriminatoria”, lo cual violentó el derecho de defensa de las víctimas¹⁸⁸.

158. Asimismo, en el caso *Camba Campos y otros (Tribunal Constitucional) vs Ecuador* relativo al cese arbitrario de ocho vocales del Tribunal Constitucional de Ecuador que incluyó dos juicios políticos contra algunos de los vocales, en el marco de los cuales las víctimas no contaron con garantías mínimas de debido proceso, la Corte Interamericana indicó que el artículo 23.1 c) de la Convención Americana no establece el derecho a acceder a un cargo público, sino a hacerlo en “condiciones generales de igualdad”, lo que se cumple también cuando “los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución sean razonables y objetivos” y que “las personas no sean objeto de discriminación” en el ejercicio de este derecho¹⁸⁹.

159. La Corte efectuó algunas consideraciones sobre el contexto de inestabilidad política en que se encontraba Ecuador al momento de los hechos y refirió que:

[...] Detrás de la aparente legalidad y justificación de estas decisiones, existía la voluntad de una mayoría parlamentaria de ejercer un mayor control sobre el Tribunal Constitucional y facilitar el cese de los magistrados de la Corte Suprema. La Corte ha comprobado que las resoluciones del Congreso no fueron adoptadas en virtud de la exclusiva valoración de unos datos fácticos concretos y con el fin de dar debido cumplimiento a la legislación vigente, sino que la mismas perseguían un fin completamente distinto y relacionado con una desviación de poder dirigida a obtener el control de la función judicial a través de diferentes procedimientos, en este caso, el cese y los juicios políticos¹⁹⁰.

¹⁸⁶ Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 63.

¹⁸⁷ Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra la República del Perú, Caso 11.760, Tribunal Constitucional, párr.88.

¹⁸⁸ Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 64.

¹⁸⁹ Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos Y Otros) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, párr. 194.

¹⁹⁰ Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos Y Otros) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, párr. 107.

160. La CIDH también se ha referido a la utilización del juicio político respecto de operadores de justicia indicando que “si el Poder Legislativo se encuentra facultado para ejercer funciones jurisdiccionales en casos de destitución de jueces, ello no puede constituir un control político de la actividad judicial, basado en criterios de discrecionalidad o conveniencia política, sino que debe consistir en un control jurídico, en cumplimiento irrestricto de los principios de legalidad y las garantías del debido proceso¹⁹¹.”

161. La CIDH ha indicado que (...)si el Poder Legislativo se encuentra facultado para ejercer funciones jurisdiccionales en casos de destitución de jueces, ello no puede constituir un control político de la actividad judicial, basado en criterios de discrecionalidad o conveniencia política, sino que debe consistir en un control jurídico, en cumplimiento irrestricto de los principios de legalidad y las garantías del debido proceso¹⁹².

162. La CIDH estima que la eventual destitución de un presidente/a democrática y constitucionalmente electo, no debería quedar librada a la decisión política discrecional del Congreso o Parlamento sino que requiere la verificación de la existencia de algunos de los delitos o infracciones contemplados en la Constitución, en cumplimiento de las garantías enunciadas hasta el momento. La CIDH estima que el juicio político con base en causales que permiten la discrecionalidad política, podría implicar que la continuidad en el cargo presidencial de un presidente/a para el que fue elegido por el voto popular, para un periodo de duración predeterminada, llegaría a depender de que mantenga una mayoría parlamentaria favorable, o de que la oposición no logre aglutinar una mayoría calificada de votos en su contra para aprobar su destitución.

163. Tomando en cuenta las anteriores consideraciones, la CIDH considera que un pronunciamiento de la Corte sobre el tipo o tipos de control que pueden ejercerse a través de juicios políticos contra presidentes/as democrática y constitucionalmente electos, y las causales y sanciones que se corresponden según el tipo de control, constituiría un mecanismo para evitar el uso indebido del juicio político.

6. ¿En qué supuestos podría un juicio político realizado por el Poder Legislativo contra Presidentes/as democrática y constitucionalmente electos/as, ser violatorio de los derechos políticos de la persona enjuiciada a la luz del Artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y Artículo XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre?

164. La Comisión recuerda el contenido y alcances de los derechos políticos reconocidos en la Convención Americana y la Declaración Americana, y las formas legítimas de restricción a dicho derecho, conforme a la jurisprudencia interamericana.

165. Al respecto, la CIDH recuerda que el artículo 23 de la Convención Americana reconoce y protege la participación política a través del derecho al sufragio activo, así como el derecho al sufragio pasivo, entendido este último como el de postularse para un cargo de elección popular, y el establecimiento de una regulación electoral adecuada que garantice el ejercicio de esos derechos sin exclusiones o limitaciones arbitrarias o discriminatorias¹⁹³. El artículo 23.2, estipula que el ejercicio de los derechos políticos puede ser reglamentado “exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o metal, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

166. Igualmente, el artículo XX de la Declaración Americana reconoce el derecho de sufragio y de participación en el gobierno e indica que “toda persona legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar

¹⁹¹ CIDH, Informe No.43/15, Caso 12.632. Fondo (Publicación). Adriana Beatriz Gallo, Ana María Careaga y Silvia Maluf de Christin, Argentina, 28 de julio de 2015, párr.135.

¹⁹² CIDH, Informe No. 72/17, Caso 13.019. Fondo. Eduardo Rico. Argentina. 5 de julio de 2017, párr. 93; CIDH, Informe No.43/15, Caso 12.632. Fondo (Publicación). Adriana Beatriz Gallo, Ana María Careaga y Silvia Maluf de Christin, Argentina, 28 de julio de 2015, párr.135.

¹⁹³ CIDH, Informe no. 92/09, Caso 12.668, Fondo, Leopoldo López Mendoza, Venezuela, 8 de agosto de 2009, párr.64.

parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”.

167. La CIDH considera que el derecho a ser elegido a un cargo de elección popular, así como a completar el respectivo mandato, constituye uno de los atributos esenciales que integran los derechos políticos, por lo que las restricciones a dicho derecho deben estar encaminadas a proteger bienes jurídicos fundamentales, lo cual implica que deben ser analizadas cuidadosamente y bajo un escrutinio riguroso.

168. La Comisión estima que la cuestión de los supuestos en los que un juicio político realizado por el Poder Legislativo puede resultar violatorio del presidente/a sometido a este, depende de la naturaleza y garantías que se estimen aplicables y las sanciones que se impongan en el mismo. La Comisión considera preliminarmente, que un juicio político realizado en incumplimiento de las garantías del debido proceso, o en el que las causales aplicadas no cumplan con el principio de legalidad, constituiría una restricción arbitraria de los derechos del funcionario en cuestión, quien debe gozar del derecho a ejercer su cargo público sin limitaciones arbitrarias.

169. La Comisión llama la atención particularmente sobre la jurisprudencia acerca de las formas legítimas de restricción a los derechos políticos mediante sanciones como destitución o inhabilitación. Al respecto, recuerda que tanto la Comisión como la Corte Interamericana se han pronunciado sobre la sanción de inhabilitación para ejercer cargos de elección popular a la luz del artículo 23 de la Convención Americana en el caso *López Mendoza vs. Venezuela*.

170. La Corte Interamericana evaluó el artículo 23.2 de la Convención Americana y, particularmente, la frase “condena, por juez competente, en proceso penal”, llegando a la conclusión de que las restricciones a los derechos políticos deben basarse en los criterios del inciso 2 del artículo 23 de la Convención, por lo que la inhabilitación por la vía administrativa y no penal, a través de una autoridad de naturaleza administrativa, se encuentra prohibida en la Convención Americana¹⁹⁴. La Corte refirió que dicho caso:

Que se refiere a una restricción impuesta por vía de sanción, debería tratarse de una “condena, por juez competente, en proceso penal”. Ninguno de esos requisitos se ha cumplido, pues el órgano que impuso dichas sanciones no era un “juez competente”, no hubo “condena” y las sanciones no se aplicaron como resultado de “un proceso penal, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana.

171. En el informe de fondo de dicho caso, la Comisión efectuó un análisis de la sanción de inhabilitación, partiendo del sentido manifiesto del artículo 23.2 de la Convención Americana y concluyó que “la imposición de una sanción de inhabilitación para la postulación a un cargo de elección popular, por un periodo de tiempo, tiene naturaleza de sanción penal por lo que obliga a exigir, a quien tiene la facultad de imponerla, el respeto de ciertas garantías procesales propias de un procedimiento de índole penal, las cuales son más estrictas que las garantías de debido proceso que se exigen en los procedimientos administrativos”¹⁹⁵.

172. La CIDH estima que podría desprenderse una regla similar respecto de la destitución por vía administrativa partiendo del sentido manifiesto del artículo 23.2 de la Convención Americana. La Comisión entiende que la sanción de destitución e inhabilitación de un funcionario de elección popular por infracciones meramente administrativas que no constituyen delitos, no satisface el estándar de proporcionalidad estricta en tanto el grado de afectación que tiene en los derechos políticos de la persona destituida, es especialmente intenso, frente a un mediano logro de garantizar la idoneidad de las personas para ejercer la función pública cuando estos pudieron haber cometido infracciones administrativas que si bien pueden revestir cierta

¹⁹⁴ Corte IDH. Caso *López Mendoza Vs. Venezuela*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233. Párrs. 105 y ss.

¹⁹⁵ CIDH, Informe no. 92/09, Caso 12.668, Fondo, Leopoldo López Mendoza, Venezuela, 8 de agosto de 2009, párr.91.

gravedad, al no llegar a la entidad de un delito, no logra justificar la afectación intensa a los derechos políticos en los términos explicados¹⁹⁶.

173. Tomando en cuenta estos supuestos, la Comisión considera indispensable que la Corte determine si es legítimo que en los juicios políticos los organismos legislativos o parlamentarios impongan las sanciones de destitución e inhabilitación a presidentes/as democrática y constitucionalmente electos, partiendo del sentido manifiesto del artículo 23.2 de la Convención Americana y la jurisprudencia del Sistema Interamericano según la cual restricciones intensas como la inhabilitación solo pueden imponerse por vía penal.

7. ¿En qué supuestos podría un juicio político realizado por el Poder Legislativo contra Presidentes/as democrática y constitucionalmente electos/as, ser violatorio, desde una dimensión colectiva, de los derechos políticos de las personas que votaron por la persona enjuiciada a la luz del Artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y Artículo XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre?

174. Sobre esta cuestión, la Comisión recuerda que una restricción al derecho al sufragio activo mediante sanciones como destitución o inhabilitación, puede afectar no solamente a la persona en cuestión sino también la libre expresión de la voluntad de los electores a través del sufragio universal¹⁹⁷.

175. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha referido a la dimensión colectiva de los derechos políticos en el caso Paksas vs. Lituania, indicando que la inhabilitación irreversible de un Presidente de la República para ser miembro del Parlamento, puede no resultar proporcionada a las exigencias de mantener el juego democrático. En el mismo caso, el Tribunal enfatizó en el rol del electorado y la manera en que dicho rol se ve afectado por una inhabilitación de dicha naturaleza¹⁹⁸.

176. La CIDH considera que el análisis de proporcionalidad de restricciones a los derechos políticos como destitución e inhabilitación, debe tomar en cuenta la dimensión colectiva de los derechos políticos y que en principio, es al electorado al que le corresponde, en el marco del juego democrático, determinar mediante el derecho al sufragio activo, la idoneidad de los candidatos para ejercer la función pública. Lo anterior es un argumento adicional para considerar que las sanciones de destitución e inhabilitación de un funcionario de elección popular por infracciones meramente administrativas que no constituyen delitos, no satisface el estándar de proporcionalidad. Con ello, la Comisión no quiere decir que los funcionarios públicos no deben estar sujetos a regímenes disciplinarios o penales respecto de sus actuaciones, sino que las restricciones indebidas, por ejemplo, por medio del uso indebido de juicios políticos, tienen la virtualidad de afectar no solamente al funcionario en cuestión, sino la voluntad popular del electorado, lo cual puede implicar una distorsión en las reglas de la democracia.

177. Tomando en cuenta estas consideraciones, la CIDH considera que la Corte podría tomar en cuenta el impacto que el uso indebido de los juicios políticos puede tener en la dimensión colectiva de los derechos políticos al momento de fijar la intensidad de las garantías que deben regir para el uso de la figura del juicio político contra presidentes democrática y constitucionalmente electos.

8. ¿Qué salvaguardas deben existir, tanto en la regulación como en la práctica, para prevenir el uso de juicios políticos realizados por el Poder Legislativo contra Presidentes/as democrática y constitucionalmente electos/as, como forma de golpe de Estado encubierto?

178. La CIDH recapitula lo indicado hasta este momento sobre los derechos a las garantías judiciales, principio de legalidad, protección judicial y derechos políticos. La Comisión reitera que la presente Opinión Consultiva es una oportunidad para que la Honorable Corte pueda fijar el alcance y contenido de tales derechos en el contexto de los juicios políticos contra presidentes democrática y constitucionalmente

¹⁹⁶ En similar sentido ver el informe pericial de Humberto Nogueira Alcalá en el caso López Mendoza vs. Venezuela, pág. 21.

¹⁹⁷ TEDH, Case of Hirst v. The United Kingdom, Grand Chamber, October 6, 2005, párr.62; Ver también artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana.

¹⁹⁸ TEDH Case of Paksas v. Lithuania, Grand Chamber, Judgment of January 6, 2011, párrs. 104-105.

electos, de manera que los mismos sean regulados y aplicados de manera compatible con las obligaciones internacionales de los Estados de la región.

179. Dichas salvaguardas, constituyen una garantía tanto para evitar que el juicio político sea utilizado como una forma de golpe de Estado encubierto, o bien que en uso de la discrecionalidad política, los parlamentos impidan la aplicación del régimen disciplinario a presidentes/as democrática y constitucionalmente electos por la comisión de faltas o delitos graves, con base en decisiones de carácter político.

180. Así por ejemplo, la garantía de contar con una autoridad competente, independiente e imparcial y el derecho de defensa limitan y permiten controlar respectivamente el uso del juicio político con base en la mera discrecionalidad política. Igualmente, el deber de motivación puede prevenir usos indebidos del juicio político porque conocer las razones de las decisiones sancionatorias habilita un control adecuado de de las mismas. Las garantías de recurrir el fallo y el control judicial a través de la protección judicial permitirían la revisión integral del procedimiento del juicio político así como el resultado del mismo. Finalmente, una cuestión central radica en la utilización de causales sancionatorias conforme al principio de legalidad, las cuales permiten tener claridad de las conductas sancionables a través de los juicios políticos.

181. La Comisión estima que la Opinión Consultiva presentada ante la Corte es una oportunidad para que esta pueda fijar el catálogo de garantías mínimas aplicables a los juicios políticos contra presidentes democrática y constitucionalmente electos, así como las pautas para una legislación adecuada, en la que exista correlación entre tipo de responsabilidad y tipo de sanción, de tal forma que no se utilicen mecanismos legítimos de administración de justicia con finalidades encubiertas.

III. Conclusión

182. Tal como indicó la CIDH en su solicitud de Opinión Consultiva, si bien la Corte Interamericana ha empezado a desarrollar estándares sobre algunas temáticas que se plantean sobre juicios políticos a presidentes/as democrática y constitucionalmente electos, no ha contado con oportunidades suficientes para profundizar con la especificidad requerida y dar respuesta a las preguntas planteadas. Sus pronunciamientos han estado acotados a juicios políticos en contra las y los operadores de justicia, por lo que la Comisión entiende que el análisis de las garantías aplicables estuvo informado por el principio de independencia judicial, y consecuentemente, las garantías reforzadas para jueces y juezas sometidas al poder sancionatorio del Estado.

183. En el presente escrito la CIDH ha recapitulado los estándares más relevantes que pueden tener pertinencia para contestar los planteamientos efectuados en la solicitud de Opinión Consultiva. La CIDH reitera que resulta indispensable un pronunciamiento expreso por parte de la Honorable Corte, sobre las implicaciones de las garantías del debido proceso, el principio de legalidad, el derecho a la protección judicial y los derechos políticos en el contexto de juicios políticos contra presidentes/as democrática y constitucionalmente electos. Dicho pronunciamiento contribuirá a consolidar la institucionalidad democrática y los derechos humanos en las Américas.