

Medellín, Colombia, 26 de abril de 2018

Honorable

Corte Interamericana de Derechos Humanos

San José, Costa Rica

Asunto: escrito de *amicus curiae* presentado por la Universidad EAFIT, de Medellín Colombia, a la solicitud de opinión consultiva presentada por la Honorable Comisión Interamericana Interamericana de Derechos Humanos a la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos el 13 de octubre de 2017.

Respetados miembros de la Corte:

José Toro profesor de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT y Paulina Arango V, Eliana González O., Carolina Jiménez M, María José Puerta L. Sara Ortegón G. y Sara Roldán C, estudiantes de los Grupos de Estudio en Derecho internacional y en Derecho constitucional comparado adscritos a la Universidad EAFIT, domiciliada en [REDACTED] Colombia. Respetuosamente presentamos ante la honorable Corte el escrito de *amicus curiae* en respuesta a la solicitud de Opinión Consultiva presentada por la Honorable Comisión Interamericana de Derechos Humanos y relativa a la interpretación y 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.

1. Legitimación para presentar la opinión a la Honorable Corte

Los autores presentan esta opinión con fundamento en el Artículo 73.3 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y en atención a la invitación formulado por la Honorable Corte a la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT de Medellín, para que presente su concepto sobre la interpretación de las normas contenidas en los artículos referidos en el encabezado de la Convención Americana de Derechos Humanos.

2. Asuntos de competencia.

En su Decisión del 23 de junio de 2016 la H. Corte Interamericana de Derechos Humanos se pronunció nuevamente sobre los criterios de admisibilidad de las opiniones consultivas. En esta decisión reitera en especial que las consultas solicitadas por los Estados y por los órganos del Sistema

Interamericano no deben encubrir la pretensión que la Corte se pronuncie de forma anticipada sobre un tema que pueda ser objeto de su competencia contenciosa más adelante.

Como lo advierte la Comisión en el momento hay tres peticiones individuales relacionadas con la materia. Sin embargo, el estado actual de la cuestión de los denominados juicios políticos y en especial la ausencia de estándares relaciones con el derecho al debido proceso y la doble dimensión de los derechos políticos implican la posibilidad de valorar el alcance de los mismos.

Por lo tanto, consideramos que Corte es competente para conocer de la solicitud de opinión consultiva en materia del Derecho de asilo consagrado en el Sistema Interamericano.

3. Consideraciones frente a las preguntas

Para este escrito no nos concentraremos directamente en plantear posibles respuestas a las preguntas, sino que proponemos identificar de qué manera pueden clasificarse diversos juicios políticos en el continente, con el fin de determinar si existe o no la necesidad de desarrollar estándares dentro del marco de protección de los Derechos Humanos en el continente. Para esto se examinan las modalidades de juicio político en algunos de los Estados indicados por la Comisión, esto es Brasil y Paraguay; se adiciona el caso más reciente (aunque no hubo lugar al juicio, pues el presidente optó por renunciar) el del Perú; finalmente el de nuestro Estado de origen: Colombia.

Para ello se esquematizará la información que corresponde a cada Estado en relación con el denominado juicio político, para con ello identificar cuáles son los Derechos del Sistema Interamericano involucrados y de qué forma se podrían ver afectados los derechos de los procesados en el marco de un determinado juicio político. Estimamos que tal estratificación permitirá evidenciar la necesidad de reforzar los estándares sobre este tipo de juicios en el continente.

De acuerdo a lo encontrado en los regímenes analizados, es posible evidenciar que partiendo de la figura del denominado *impeachment*, es factible clasificar los juicios políticos en cuatro modalidades. La primera de ellas es el juicio propiamente político, caso en el cual la afectación sobre el sistema presidencialista es alta. Esto, en la medida que el juicio puede pasar por una moción de confianza se afectarían eventualmente los derechos de los electores.

En segundo lugar, se encuentran los modelos que denominamos duales. En estos se diferencia el juicio político, del jurídico o disciplinario. En ellos se encuentra una primera submodalidad jurídico política, en la cual el Congreso ejerce las dos funciones, pero puede asumir un rol de acusador o juez penal. La segunda submodalidad es el *impeachment* dual. En esta el Congreso ejecuta el juicio político y remite al tribunal de más alto rango el proceso penal. Por último, el *impeachment* judicial, en el cual el Congreso juzga al presidente, pero es presidido por el presidente del más alto tribunal.

4. Casos analizados

Brasil

En el ejercicio de la democracia, los Estados deben contar con mecanismos para la prevalencia y garantía de la misma. En este orden de ideas, el juicio político en contra del máximo representante del Ejecutivo, también conocido como el *impeachment*, sirve como mecanismo de control y sanción sobre las acciones del presidente en contra del orden legal. Sin embargo, encontramos que, según el sistema de gobierno y las consagraciones legales y constitucionales propias de cada Estado, este juicio político puede manifestarse de distintas formas, cumpliendo con distintos requisitos y acarreado diversas

consecuencias. En el presente trabajo, esbozaremos el **modelo jurídico político** de *impeachment*, materializando sus presupuestos y características en el caso del juicio político de Brasil.

Para dar orden a nuestro trabajo, comenzaremos enunciando las variables que determinan el modelo de juicio que se emite. Acto seguido, realizaremos un análisis de los derechos posiblemente vulnerados en el transcurso del juicio. En tercer lugar, contextualizaremos las variables y los derechos evaluados en el caso brasileiro, y terminaremos con una breve conclusión.

1. Criterios de clasificación:

- Naturaleza jurídica del órgano cuando ejerce el impeachment: Congreso, la naturaleza jurídica que el Congreso adopta depende de la Cámara que se mire. Una adopta la posición de investigación y (admite el caso o no) decisión de realizar o no el juicio político. Y la otra Cámara adopta una naturaleza judicial, donde se escuchan los cargos, la defensa y por último se emite un juicio que debe ser imparcial teniendo en consideración los argumentos provistos por las partes. Es por esto, que en teoría los congresistas deben desprenderse de sus posiciones políticas y decidir basados en derecho. También muestra la naturaleza judicial porque quien preside la sesión donde se decide se decide el impeachment está presidida por el presidente del Tribunal Supremo.
- Causales; aquí las causales están tipificadas, ya sea en la constitución o en una ley.
- El procedimiento: el procedimiento debe estar también consagrado legalmente, y debe realizarse conforme a derecho. Debe estar previamente establecido en la ley, lo que le da naturaleza jurídica y no política.
- Las consecuencias; administrativas, mas no penales. Esto implica que los efectos del juicio son la destitución, pero no necesariamente la inhabilitación que limita los derechos políticos del procesado.

2. Derechos posiblemente vulnerados:

Derechos	Dimensiones del derecho de importancia en el caso	Aplicación en el juicio político ante el parlamento	Caso Brasil
Debido proceso-garantías judiciales. Artículo 8 CADH	Estas garantías consisten en: 1. Que sea una autoridad competente e imparcial, y previamente establecida por la ley. 2. Derecho a la defensa, a ser oído. 3. Presunción de inocencia. - Concesión al imputado de tiempo	En este juicio no se vulnera las siguientes dimensiones del derecho: -Derecho a la defensa: el acusado puede comparecer ante el proceso con una defensa. -Autoridad competente previamente establecida por la ley: el Congreso es la autoridad designada por la ley para investigar y juzgar los casos de impeachment.	-Derecho a la defensa: el presidente tiene derecho presentar una defensa ante el senado -Autoridad competente: el artículo 86 de la constitución brasileña establece a la cámara de diputados como competentes para admitir la acusación en contra del presidente y el senado para juzgar el caso. - Presunción de inocencia: se viola porque el congreso debe mutar su

	<p>y medios para la preparación de su defensa.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Derecho a una segunda instancia. - Entre otras 	<p>Por el contrario, se bien vulneradas las siguientes dimensiones del derecho:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Presunción de inocencia: porque es un juicio muy público y la opinión publica influye altamente en la decisión del congreso al depender estos de los votos de los ciudadanos. - Autoridad imparcial: se vulnera ya que los congresistas que son los que juzgan actúan políticamente y siguiendo las decisiones de su partido. - Segunda instancia: 	<p>calidad política a una judicial al momento de llevar el caso, pero la estructura mediante la cual se conforma esté órgano, no permite su imparcialidad inicial ni final en el momento de emitir el juicio final.</p> <p>-Segunda instancia: la legislación brasileña no establece claramente si el presidente sometido a un juicio por crímenes de responsabilidad tiene una segunda instancia, y si se tiene en cuenta que la remoción de los derechos políticos se puede considerar una sanción penal, esto atenta contra las garantías judiciales.</p>
<p>Principio de legalidad y de retroactividad</p> <p>Artículo 9 CADH</p>	<p>Nadie puede ser juzgado por cometer crímenes que al momento de su comisión no estaban establecidos como tal.</p>	<p>En este modelo este principio no se ve violado porque existe una lista con las acciones que pueden llegar a ser consideradas causales de juicio político para la cabeza del ejecutivo.</p>	<p>En el caso brasileño las causales de impeachment son llamados crímenes de responsabilidad, y estos crímenes están claramente señalados en el artículo 85 de la constitución federal de 1988 y se especifican en la Ley N° 1.079, del 10 de abril de 1950. Un crimen de responsabilidad es un acto del jefe del poder ejecutivo que atenta contra la constitución, la unión, las demás ramas del poder, entre otros. Estos crímenes no son propiamente crímenes penales, están directamente relacionados con la función de aquel administrador y va adjunto a sus atribuciones</p>

			como jefe ejecutivo. Es una infracción político-administrativa.
Derechos políticos. Artículo 23 CADH -Enjuiciado -Electores	Todos los ciudadanos tienen derecho a participar de la dirección de asuntos públicos directamente o por representantes elegidos. Además, establece que la ley solo podrá reglamentar el ejercicio de estos derechos, entre otras razones, por la condena penal por juez competente.	Como no estamos frente a un juicio penal propiamente no se puede inhabilitar el ejercicio de los derechos políticos del enjuiciado. Sin embargo, la dimensión de los derechos políticos de los electores puede verse vulnerada porque fue la libre expresión de su voluntad la que eligió al candidato. Entonces si el presidente elegido por voto popular directo es destituido de su cargo se vulneraría la libre voluntad del electorado, ya que es el congreso quien destituye al presidente, o cabeza del ejecutivo.	Los derechos de los electores no se ven violados en el ordenamiento brasileño porque las causales de destitución son claras y tanto el Senado como la Cámara son de elección directa por los ciudadanos. Por parte del enjuiciado no se le ven violados sus derechos políticos con la destitución si se respeta el principio del debido proceso y en caso de que se destituya, que sea por una razón válida y jurídicamente probada.
Protección judicial. Artículo 25 CADH	La protección judicial consiste en que la decisión judicial debe respetar los derechos fundamentales que estén consagrados en la ley, constitución o tratados internacionales. Y el Estado debe garantizar el cumplimiento de la decisión tomada por el juez.	N/A	En el caso de Dilma Roussef se violó la protección judicial, porque se le transgredió el derecho fundamental al debido proceso al los senadores

Colombia

De acuerdo a la inevitable relación que se presenta entre democracia y Derechos Humanos, específicamente en los supuestos en los que se realiza un juicio político por medio del cual se busca la destitución del jefe del Ejecutivo en un modelo presidencialista, es posible identificar dos vías de acción mediante las cuales se llega a la conclusión de nombrar el modelo presentado como un **modelo de impeachment dual**. Para ilustrar el modelo en cuestión, se tiene en consideración el ordenamiento jurídico colombiano como punto de partida para esclarecer el dualismo mencionado.

Para empezar, es de suma importancia expresar que este modelo funciona por medio de dos vías; por ende, recibe la denominación de dual. La primera vía es la de una responsabilidad política ante el Congreso y la segunda, conlleva a una responsabilidad penal ante la Corte Suprema de Justicia.

En primer lugar, dentro de las múltiples funciones que ejerce el Congreso de la República, se encuentra de forma excepcional la función judicial del mismo¹. Es decir, dentro de la naturaleza jurídica del Congreso, es posible hablar de una mutación, dado que la naturaleza del órgano en el momento de realizar el juicio político, no es el de ser órgano legislativo, sino que se da las veces de órgano judicial de forma extraordinaria. Particularmente, esta función encuentra su fundamento constitucional en el inciso segundo del artículo 116 de la Constitución Política y a nivel legal, en los artículos 13 y 178 de la Ley 270 de 1996.

Las causales que le permiten a este órgano juzgar y ejercer el control político en el caso específico, están contenidas en el artículo 175 de la Constitución Política para contextos donde se dan delitos cometidos en ejercicio de las funciones o indignidad por mala conducta. Estos, se realizan en razón de la necesidad de “vigilar, hacer seguimiento y controlar las acciones y decisiones de los funcionarios, mediante diversos mecanismos constitucionales, con el fin de evitar el autoritarismo, la extralimitación, el exceso o la inconveniencia en el ejercicio de las tareas gubernamentales y administrativas”².

Ahora bien, el procedimiento que se hace dentro del Congreso es a su vez dividido entre la Cámara de Representantes y el Senado. En primer lugar, según el numeral 3 del artículo 178 de la Constitución Política, será la Cámara de Representantes quien tendrá la atribución especial de acusar ante el Senado al Presidente de la República; habiéndose dado una investigación por parte de la Comisión de Investigación y Acusación del mismo órgano basado en causas constitucionales. Acto seguido, realizada la acusación, pasará esta a ser revisada por la Comisión de Instrucción del Senado³, para que determine el carácter del juicio. De ahí, según su criterio, deciden si se han violado la Constitución y las leyes, “por ello el juicio es político y no penal, pues la conducta del funcionario la juzga el Senado de la República que sin subordinación al Código Penal declara si a su entender el inculpado... ha ejecutado los hechos o incurrido en la omisión respectiva, y no por haber cometido el delito”⁴.

Con respecto a las consecuencias jurídicas, cuando se declara la responsabilidad, el Senado impone las penas de carácter político contenidas en la Constitución dentro del artículo 175 numeral 2, las cuales serán “la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos”. Sin embargo, “si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena distinta, deberá seguirse juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia”⁵. Entonces, nos encontramos aquí con la segunda vía que toma el

¹ Artículo 6, numeral 4 Ley 5ta de 1992.

² Quinche, M.F. (2015). *Derecho Constitucional Colombiano* (p. 552). Bogotá, Colombia: Editorial Temis S.A.

³ En este punto es importante reconocer que el artículo 327 de la Ley 5ta de 1992 exige que la composición de esta Comisión incluya miembros que tengan conocimientos preferencialmente en áreas penales.

⁴ Gaviria Díaz, C. (2002). *Sentencias Herejías constitucionales* (p. 263). México DF, México: Fondo de Cultura Económica - Filial Colombia.

⁵ *Ibidem*, p. 263.

juicio político en el sistema dual y que evidencia la mutación hacia un juicio jurídico basado en normas sustanciales y procedimentales penales.

Llegado a este punto, de acuerdo a la Convención Americana de Derechos Humanos y a la Carta Democrática Interamericana, existen ciertos derechos que se deben tener en consideración para realizar el análisis de su compatibilidad con el juicio político del sistema dual. Concretamente, los siguientes:

Derechos	Aplicación juicio político ante el Congreso	Aplicación juicio jurídico ante la Corte Suprema de Justicia
Debido Proceso - Garantías Judiciales (artículo 8 CADH).	Es cuestionable la independencia e imparcialidad de los miembros que juzgan al Presidente. Por otro lado, la Constitución Política en el artículo 29 consagra este derecho para todas las actuaciones judiciales y administrativas, y lo mismo ocurre con el derecho de defensa contenido en el artículo 3 de la Ley 270 de 1996.	Sí es posible afirmar que dicha competencia en el juicio penal frente a la Corte cumple con todos los requisitos inherentes a este derecho. Verbigracia, se encuentra el principio de imparcialidad, de presunción de inocencia y de defensa en los artículos 5, 7 y 8 del Código de Procedimiento Penal.
Principio de Legalidad y de Retroactividad (artículo 9 CADH).	Juicio conforme a los procedimientos contemplados en la Constitución Política y la Ley (artículo 178 Ley 270 de 1996); esto refleja que es basado en normas. Adicionalmente, los procedimientos tanto para la Cámara como para el Senado se encuentran en los artículos 172 y 173 de la Ley 200 de 1995. No obstante, se da ambigüedad, amplitud y queda abierto a un juicio subjetivo.	Sí se cumple porque el juicio se hace basándose en el Código Penal y en el Código de Procedimiento Penal que consagran tanto el principio de legalidad como el de retroactividad cuando se atiende al principio de favorabilidad. Lo anterior, se encuentra en el artículo 6 del Código Penal, artículo 6 del Código de Procedimiento Penal y en el artículo 29 inciso 3 de la Constitución Política.
Derechos Políticos (artículo 23 CADH).	El Presidente es titular de un fuero constitucional en razón de los artículos 198 y 199 de la	Se da una violación a los derechos políticos de forma justificada por el literal C del

	<p>Constitución. Este en un principio al ser elegido, hace pleno ejercicio de sus derechos políticos. Sin embargo, es responsable de sus acciones u omisiones cuando contraríen la Constitución y las leyes. Lo que lleva a concluir que esto justifica en cierto grado la pérdida de los mismos. Aun así, la imposición de pérdida absoluta de derechos políticos en juicio político ante el Congreso sin las garantías procesales penales vulneraría varios derechos de la Convención.</p> <p>Por otro lado, los electores eligieron a los congresistas que hacen el control político, entonces no se habla de violación a sus derechos políticos en sentido estricto⁶.</p>	<p>artículo 23 de la CADH. Asimismo, se ejerce su derecho político, pero tiene que responder precisamente por su calidad de jefe de Estado. Para el caso concreto, al ser la Corte la que pasa a juzgar, se cumple con el artículo 23.2 de la CADH al referirse al juez penal como autoridad competente.</p>
<p>Protección Judicial (artículo 25 CADH).</p>	<p>No es el proceso más rápido y efectivo con toda la protección judicial y sus garantías. Además, por la naturaleza misma del órgano que se dispone a juzgar y de sus miembros en la situación particular, los cuales no tienen formación jurídica profesional y están inmersos en su posición política y subjetiva, podríamos determinar que no se cumple a cabalidad los elementos de la protección judicial.</p> <p>Por último, nos queda la</p>	<p>Ninguna norma consagra un recurso que permita la segunda instancia o revisión de la decisión, lo que permite afirmar una violación a este derecho.</p>

⁶ Ibídem.

	<p>inquietud,</p> <p>¿Procedería la acción de tutela en caso de comprometerse sus derechos fundamentales con la decisión del Congreso?</p>	
--	--	--

Para resumir, es posible distinguir entre control político (Congreso de la República) y control jurídico (Corte Suprema de Justicia), para afirmar el dualismo trabajado. Por esta razón, las palabras de Manuel Aragón (2002) sirven para ilustrar las diferencias:

Estos controles pueden clasificarse en “políticos” y “jurídicos”, siendo propio de los primeros su carácter subjetivo y su ejercicio voluntario, por el órgano, autoridad o sujeto de poder que en cada caso se encuentra en situación de supremacía o jerarquía, mientras que lo peculiar de los segundos (los controles jurídicos) es su carácter objetivado, es decir, basado en razones jurídicas, y su ejercicio, necesario, no por el órgano que en cada momento aparezca gozando de superioridad, sino por un órgano independiente e imparcial, dotado de singular competencia técnica para resolver cuestiones de derecho⁷.

Finalmente, vale aclarar que en Colombia no se ha dado de forma efectiva el control en cabeza del Congreso; lo que demuestra una vez más que una cosa es la teoría y otra, la práctica. Además, el acto legislativo 2 de 2015 restringió la competencia de las Comisiones del Congreso para la investigación y juzgamiento del Presidente de la República⁸. Prueba de lo último, que en América Latina el presidencialismo ha tomado rasgos propios que se manifiestan de forma preferente en la concentración del poder público del Estado⁹.

Paraguay

El ordenamiento jurídico de la República del Paraguay consagra en el artículo 225 de la Constitución Política del país la facultad de la Cámara de Diputados de acusar al Presidente de la República, y de la Cámara de Senadores de juzgarlo en juicio político público, por las causales de mal desempeño de sus funciones, delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o delitos comunes.¹⁰

Si el acusado fuere declarado culpable en el juicio político, el Congreso podrá separarlo de su cargo, según estipula la mencionada norma. Podrá entonces declararse culpable políticamente a quien parezca haber cometido un delito, pero solo la justicia ordinaria podrá decidir si, en efecto, el delito se cometió, fundamentado en los antecedentes que el Congreso le envíe.

⁷ Aragón Reyes, M. (2002). *Constitución, democracia y control* (p. 130 - 131). Recuperado de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/288-constitucion-democracia-y-control>

⁸ Quinche, M.F. (2015). *Derecho Constitucional Colombiano* (p. 558). Bogotá, Colombia: Editorial Temis S.A.

⁹ Quinche, M.F. (2013). El Presidencialismo, el control de convencionalidad y la democracia en los países andinos. *Co - herencia*, 10(19), 167 - 206. ISSN 2539-1208. Disponible en: <http://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/co-herencia/article/view/2289>

¹⁰ Constitución Nacional de Paraguay (1992)

Un análisis global de naturaleza del órgano que ejecuta el juicio político en Paraguay, y de las condiciones en que lo hace, permite clasificarlo como un modelo de impeachment semi-jurídico. El sistema no permite la imposición de consecuencias penales directamente, pero el Congreso adopta funciones jurisdiccionales y tiene la facultad de sancionar con la destitución del cargo. Las causales que motivan una condena son tanto políticas como penales, pero para fundamentar una destitución en la segunda causal no se exige sentencia penal condenatoria, el Congreso entonces juzgará con base a criterios esencialmente políticos.

Derechos	Aplicación juicio político ante el Congreso
<p>Debido Proceso - Garantías Judiciales (artículo 8 CADH).</p>	<p>El artículo de la Constitución establece ciertos parámetros de procedimiento para el juicio político, pero hasta la actualidad no se ha aprobado una regulación legal que desarrolle las condiciones procesales. El 19 de julio de 2012 la Honorable Cámara de Diputados de Paraguay presentó un proyecto de Ley que pretendía desarrollar el trámite de los juicios políticos consagrado en la Constitución Política, el cual fue desechado por el Congreso.</p> <p>En la normativa vigente en el ordenamiento jurídico paraguayo no existen entonces causales ni procedimientos específicos para que se permita la revisión de un juicio político en segunda instancia, poniendo en riesgo las condiciones de efectividad del derecho al debido proceso.</p> <p>Con respecto a la naturaleza del Congreso se encuentra que, según la normativa vigente en Paraguay, no se exigen conocimientos jurídicos para ser miembro del Congreso. Además, la elección por voto popular del órgano implica que coyuntura por la cual esos sujetos llegaron a ejercer sus cargos es esencialmente política y que las razones que en la práctica motivan sus decisiones se determinan por la popularidad que ellas generen en el electorado, lo cual es propio del oficio político. A causa de esto, cuando el órgano legislativo asume funciones jurisdiccionales no se desprende íntegramente de estas características constitutivas sino que, por el contrario, siguen determinando en cierta medida la suerte de los procesos tramitados.</p> <p>El derecho al debido proceso se vulnera en el sistema paraguayo porque desconoce varios de sus contenidos, entre los que resaltan la independencia del juzgador, la igualdad y la legalidad¹¹.</p>

¹¹ Rodríguez Rescia; Victor Manuel. *El debido proceso legal y la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Visitado el 23 de abril de 2018. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/a17762.pdf>

<p>Principio de Legalidad (artículo 9 CADH).</p>	<p>El hecho de faltar una regulación del trámite correspondiente que desarrolle la genérica disposición constitucional, supone una violación flagrante al principio de legalidad, porque los enjuiciados al momento de ejercer sus cargos públicos no conocen las posibles causales de destitución, no tienen claridad sobre las conductas que les están prohibidas y, en todo caso, al no conocer previamente la estructura sustancial y procesal en base a la cual serán juzgados, se impide su derecho a la defensa.</p> <p>Además, al ser vago e indeterminado el lenguaje jurídico con que se establecieron las causales del enjuiciamiento político en el artículo 225, las directrices de conducta para el servidor no se fijan con claridad. Por consiguiente, múltiples aplicaciones del artículo son plausibles, abriendo la puerta a la discrecionalidad en el enjuiciamiento. Se afecta el derecho a la protección judicial porque la legislación vigente no garantiza que el juicio se base en evaluación objetiva de las pruebas, y permite la interpretación extensiva y caprichosa de los supuestos fácticos. Y, por ende, no solo no se evita la violación de derechos políticos fundamentales sino que el sistema mismo lo facilita.</p> <p>Lo anterior se evidenció en el caso de Fernando Lugo quien el 22 de junio de 2012 Fernando Lugo arguyó sin éxito ante la Corte Suprema de Justicia la inconstitucionalidad de su juicio porque al momento de la decisión parlamentaria el procedimiento establecido en el artículo 225 de la Constitución no había sido desarrollado por un reglamento, y porque tuvo menos de 24 horas para preparar su defensa, lo cual viola los incisos 3 y 7 del artículo 17 de la Constitución.¹² Una revisión comparativa de los artículos 192 y 193 de la misma norma evidencia la desproporción en el término de defensa otorgado a Lugo en el juicio, por cuanto establecen plazos de respuesta en favor del funcionario más amplias (15 y 5 días respectivamente) para citaciones o solicitudes mucho menos gravosas, como el pedido de informes y la citación e interpelación relativo a las actividades del funcionario.¹³</p>
<p>Derechos Políticos (artículo 23 CADH).</p>	<p>En Paraguay el presidente es elegido por voto directo de los ciudadanos y, por lo tanto, el juicio político no debería fundamentarse en juicios “de confianza”, como es lo propio de los sistemas parlamentarios, sino limitarse a causales excepcionales que impidan el abuso del poder presidencial. Quienes eligen por medio del voto a sus representantes están ejerciendo sus derechos democráticos. La arbitrariedad en</p>

¹² *Destituyen al presidente paraguayo Fernando Lugo*. (2012). *BBC Mundo*. Visitado el 18 de Marzo de 2018. Recuperado de http://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2012/06/120622_ultmot_paraguay_lugo_destituidoLav

¹³ Constitución Nacional de Paraguay (1992)

	potencia del juicio político, la violación a los derechos de defensa de los procesados por él y la inobservancia del principio de legalidad que caracterizan el sistema paraguayo revelan una violación a los derechos fundamentales de los electores porque circunstancias ajenas a la democracia, y que propasan los derechos fundamentales, determinan la continuidad en el poder de los gobernantes elegidos.
Protección Judicial (artículo 25 CADH).	La imposibilidad jurídica, por ausencia de regulación específica, de interponer recursos contra el juicio político en Paraguay comporta una violación al derecho a la protección judicial consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Quienes son sometidos a este juicio no disponen de mecanismos que puedan garantizar la defensa de la titularidad o el ejercicio de los derechos políticos, con lo cual se arriesgan en el proceso sus derechos fundamentales. El vacío de regulación evidencia la inactividad del ordenamiento jurídico paraguayo para ejecutar mecanismos judiciales que den protección contra las violaciones que en el proceso pudieran materializarse.

Perú

La Constitución peruana de 1993 regula tanto el juicio político como el antejuicio, figuras que se diferencian por las causales que dan origen a ellos. El antejuicio tiene por objeto habilitar el proceso penal de los altos funcionarios ante un órgano judicial. Mientras que el juicio político busca juzgar a los altos funcionarios por conductas que van en contra de la Constitución pero que no constituyen delito. Por tanto, el juicio político da lugar a la responsabilidad política, mientras que el antejuicio puede concluir en la responsabilidad penal.

Dicha Constitución regula lo que podrían ser dos modalidades de juicio político, la primera consagrada en los artículos 99 y 100, consiste en la acusación que hace la Comisión Permanente ante el pleno del Congreso, por infracción de la Constitución y por todo delito cometido en ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado estas. Una vez acusado, el Congreso juzga y decide si suspenderlo o no, o inhabilitarlo o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad. Este juicio contiene el antejuicio, pues en caso de que la acusación sea de contenido penal, ya se habría llevado a cabo parte del proceso, en el que restaría la formulación de denuncia realizada por el Fiscal de la Nación ante la Corte Suprema, donde se abriría la instrucción correspondiente.

Sin embargo, estas infracciones a la Constitución que permiten el juicio no están tipificadas, y quedan al arbitrio del Congreso, lo cual deja abierta la puerta para que estos se den por conveniencia política, entre otros factores. Pero precisamente se le llama juicio político porque no lo está llevando a cabo una institución judicial. Esto entraña un problema de legalidad, pues se estaría juzgando a los altos funcionarios por conductas que no estaban tipificadas al momento de la acusación. La segunda modalidad de juicio político es la que fue utilizada con Kuczynski, y consiste en que el mismo Congreso acusa si se alcanza cierto porcentaje de votos afirmativos, y luego juzga por alguna de las causales de vacancia presidencial y decide si esta configura, para sacar al Presidente del poder. Se le acusó de incapacidad moral permanente por reiterada mentira, supuesto fáctico que tiene como

consecuencia la vacancia presidencial. De igual manera a las acciones contrarias a la Constitución, el concepto de incapacidad moral permanente es muy amplio y sujeto a manipulaciones para lograr la remoción del cargo del alto funcionario. Pese a esto, son conceptos diferentes, la vacancia presidencial se da por conductas graves pero que no necesariamente atenten contra la Constitución. Este proceso no exige intervención de la Comisión Permanente.

El juicio político a Pedro Pablo Kuczynski, expresidente de Perú, se basó en las acusaciones que se realizaron por mentir acerca de los negocios que consultoras vinculadas a él tuvieron con Odebrecht mientras él era ministro. Él afirma que no sabía de estos negocios pues era descuidado con ellos, pero que nunca recibió un soborno ni tuvo un conflicto de intereses. Sin embargo, la acusación recae más en las mentiras que en el hecho de haber realizado estas consultorías. En un primer momento, no se logró la destitución pues no se alcanzaron los dos tercios necesarios. Pese a esto, el 21 de marzo renunció para evitar que el Congreso votara la vacancia judicial al día siguiente, votación en la cual seguramente habría perdido.

Este juicio encaja en el modelo dual, pero con una tendencia al *impeachment* estrictamente político, porque si bien se diferencia el juicio político del penal, la inhabilitación para el ejercicio de la función pública se da mediante el juicio político, y no el penal que es el que se debería utilizar en cuanto esta es una consecuencia penal, lo que muestra que se tiene más al uso de este juicio. El problema principal es la afectación al principio de legalidad, porque en los dos supuestos de juicio político que contiene la Constitución peruana, o las causales no están expresadas o son poco definidas, lo que da lugar a interpretaciones abiertas, en casos en que los derechos pueden verse restringidos, algo que es muy grave. Es decir, permiten juzgar por conductas que no están tipificadas, en el caso de la destitución, y estando tipificadas, son sumamente abiertas, en el caso de la vacancia. Vale la pena aclarar que tanto como la destitución como la vacancia tienen los mismos efectos.

Derechos	Aplicación en el juicio político ante el Congreso
Debido proceso	<p>-Derecho a la defensa: según el artículo 100 de la Constitución, el acusado tiene derecho a defenderse por sí mismo y con asistencia de abogado tanto en la fase de la acusación por parte de la Comisión Permanente, como en el juicio por parte del Congreso.</p> <p>-Autoridad competente previamente establecida por la ley: no se viola esta manifestación del debido proceso ya que es la Constitución la que habilita al Congreso para actuar como juez en los supuestos estudiados.</p> <p>-Autoridad imparcial: este principio del debido proceso se viola puesto que el Congreso es un órgano político, en el que sus miembros actúan según los intereses e ideologías de su partido.</p> <p>-Segunda instancia: no hay mención sobre esto.</p>
Principio de legalidad	Este principio es el que se vulnera más, puesto que si bien las causales que dan lugar a este juicio están previstas en la Constitución, el contenido de ellas no está definido y queda al arbitrio de los congresistas encajar los hechos en ellas.
Derechos políticos	-Enjuiciado: se violan sus derechos políticos pues en el juicio político, independiente del penal que puede seguirle, el acusado puede ser inhabilitado para el ejercicio de la función pública hasta por diez años. Solamente la sentencia absolutoria de la Corte

	<p>Suprema le devuelve sus derechos políticos, con la obviedad de que esto puede darse mucho tiempo después de su inhabilitación y fácticamente puede ser muy difícil.</p> <p>-Electores: en la medida en que el Congreso es también, al igual que el Presidente, elegido por voto directo, no necesariamente se violarían los derechos políticos de los electores por el solo hecho de realizarse el juicio político, sin embargo, dado el poder de los congresistas de encuadrar los hechos en las causales, pueden abusar de este poder y volver ilegítimo esta potestad que le otorgaron los votantes.</p>
Protección judicial	No se conoce a cabalidad el alcance de este derecho en el caso de Perú ya que la Constitución solo menciona el derecho del acusado a defenderse con asistencia de un abogado. No hace referencia a las demás garantías que pueda tener el acusado durante el juicio.

Cuadro final de resumen

Juicios a jefes de estados ante el Congreso en algunos países de la región

Causales del juicio ante el Congreso	Naturaleza del juicio	País	Sanción	Garantías procesales	Derechos vulnerados
Mal desempeño de sus funciones	Político	Paraguay	Destitución del cargo		
Haber cometido un delito.		Colombia	Pérdida absoluta de los derechos políticos o destitución		
Decisión previa al proceso penal		Perú			
	Juzgará con base a criterios esencialmente políticos	Paraguay	Destitución del cargo		
Indignidad por mala conducta	Político	Colombia	Pérdida absoluta de los derechos		

				políticos o destitución		
Violación de la Constitución y la ley	Disciplinario	Con causales tipificadas	Colombia	Pérdida absoluta de los derechos políticos o destitución		
	Conductas contrarias a la Constitución pero que no constituyen delito.	Sin tipificación de infracciones	Perú	Suspensión Inhabilidad O Destitución		

5. Conclusión

Partiendo de la base de que el derecho que más se encuentra vulnerado en los modelos presentados es el principio de legalidad, donde es posible identificar que para cada modelo respectivo se presenta tanto ambigüedad, como ausencia de mera legalidad en razón de que las causales y las sanciones no se presentan de forma taxativa y determinada, el juicio subjetivo toma mayor relevancia y pone en cuestión los derechos del elegido. Es por esta razón que se considera de suma importancia la existencia de parámetros que sirvan como un instrumento integrador de carácter internacional dirigido hacia los países americanos que cuenten con modelos similares, para que, de esta manera, haya una mayor claridad, homogeneidad y especificidad en las causales que conllevarían a un juicio político. De igual manera, será necesario que estos determinen una serie de procedimientos básicos que permitan un mayor respeto y cumplimiento del debido proceso en cada uno de los sistemas. Análogamente, podrían realizarse juicios con más garantías, a pesar de la naturaleza política y subjetiva innata del órgano que juzga.

Adicionalmente, la existencia de unos parámetros en la materia que se habla podría lograr que se evite llegar hasta una instancia internacional como lo es la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y buscar de esta forma, que sean los mismos mecanismos consagrados dentro de cada Estado los que prepondan por procesos disciplinarios armonizados con el Sistema Interamericano.

Llegado a este punto, respecto a la naturaleza jurídica del órgano competente, consideramos que es una cuestión que debe ser más de fondo, que de forma. Es decir, lo relevante no es mirar bajo qué denominación se realiza, pues la importancia debería verse reflejada en las garantías que recibe el procesado sin importar si está frente a un control político o frente a un control jurídico. Siendo esto así, la diferencia que se presenta en que recaiga frente al Congreso o frente al órgano de cierre de la Rama Judicial, tendría que resolverse de una forma tal que sin importar la naturaleza que se mire, se pretenda ante todo el garantismo de los derechos contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Para concluir, el mayor interrogante que queda por responder recae en la posibilidad de que se dé un juicio que no comprenda la inhabilidad como consecuencia jurídica; un juicio que se armonice entre la calidad que tiene el elegido como ciudadano (en principio) y la que tiene como jefe de Estado. Consecuentemente, se abre el debate para ver hasta qué punto se verían vulnerados de forma justificada los derechos políticos del investigado, ¿tendría una mayor legitimidad por tratarse de alguien a quien la Constitución – y la sociedad – le exige más? ¿Una mayor posibilidad de exigencia por haber sido elegido y no haber representado de forma debida a los electores? ¿Un menor grado de tolerancia hacia la vulneración de derechos políticos por tratarse de un ciudadano antes que del jefe de Estado? ¿Qué pasaría cuando los ciudadanos consideren que no debería haber un juicio? ¿Debería este concurrir siempre con las demandas y reclamos de los ciudadanos?

Lo anterior se puede sintetizar en que la Corte fije un estándar frente al juicio político en cuanto a que:

- Si la sanción es disciplinaria y no hay un procedimiento ni unos criterios, el estándar de examen, de causales y de decisión, deben seguirse los criterios del régimen disciplinario general, de lo contrario se estaría vulnerando el Derecho al Debido Proceso.
- Independiente del hecho que el Congreso no asuma funciones judiciales, si la sanción es la inhabilidad se violaría el debido proceso y los derechos políticos, pues la sanción implica una restricción de Derechos.
- Si el Congreso pasa de ser un ente deliberativo y político a uno de ejecución judicial

De esta forma presentamos la posición del Grupo de investigación en Derecho internacional económico y Derechos Humanos y el Grupo en Derecho Constitucional Comparado de la Universidad EAFIT de Medellín, Colombia, en el asunto sometido a la opinión consultiva de la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos. Se anexan los documentos de identidad y expresamos la intención de asistir a la audiencia correspondiente.

Atentamente,

Paulina Arango Velásquez

Paulina Arango V.



Eliana González Ospina.

Eliana González O.



A handwritten signature in black ink on a light brown background, appearing to read 'CJ/PP'.

CAROLINA JIMÉNEZ M.



A handwritten signature in black ink on a white background, reading 'Sara Ortegón B'.

SARA ORTEGÓN B.



A handwritten signature in black ink on a light yellow background, reading 'M José Puerta L.'.

MARÍA JOSÉ PUERTA L.



A handwritten signature in black ink on a white background, reading 'Sara Roldán'.

SARA ROLDÁN C



A handwritten signature in black ink on a white background, appearing to read 'J. A. Toro V.'.

JOSÉ A. TORO V.

