

AMICUS CURIAE

Observaciones a la solicitud de Opinión Consultiva relativa a la figura del juicio político o impeachment, presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Alberto Pereira-Orozco.

[Redacted]

Director.

[Redacted]

Luis Fernando Sagastume Pastor

[Redacted]

[Redacted]

Coordinador de Investigaciones.

Alfredo Rivera Maldonado.

[Redacted]

[Redacted]

Asistente de Investigaciones.

[Redacted]

Quetzaltenango, Guatemala abril de 2018.

AMICUS CURIAE:

Observaciones a la solicitud de Opinión Consultiva relativa a la figura del juicio político o impeachment, presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En respuesta a la convocatoria a presentar observaciones para la opinión consultiva sobre Juicios Políticos por parte de la honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos en adelante la honorable Corte o la Corte, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Los Altos –CEPCLA- tomando en cuenta las palabras del actual Presidente de la Corte honorable juez Eduardo Ferrer Mac-gregor Poisot: *“Se trata de un tema de actual relevancia en nuestros sistemas políticos y que tiene una implicación directa en la relación entre derechos humanos, Democracia y Estado de Derecho”*.¹ Considera oportuno **SOLICITAR AUDIENCIA ORAL** donde se expondrá los argumentos orales y para ello comparece a realizar las siguientes observaciones:

En consideración a las situaciones políticas que han marcado la práctica democrática reciente en el continente y a los planteamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en adelante la Comisión, es importante tener en cuenta el concepto y fundamento de los Derechos Humanos partiendo de estos se le podrá dar una mejor respuesta a las interrogantes planteadas por la comisión.

Casos como el golpe de estado de Honduras en el año 2009, la destitución del ex presidente Fernando Lugo en Paraguay en el año 2012 o más recientemente en el año 2016 con la destitución de la ex presidenta Dilma Rousseff en Brasil llevan a considerar re plantearse la figura del juicio político o impeachment con el fin de que a la luz de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en adelante la convención y el *corpus iuris* de los Derechos Humanos se pueda dar una mayor protección a la persona y también a la colectividad.

En Guatemala por el sistema no es aplicable hacer un enjuiciamiento al presidente de la republica democráticamente electo, la Constitución Política de la República de Guatemala expresamente excluye la interpelación al ciudadano presidente de la republica estableciendo en su artículo 166 el cual reza: *“Los ministros de Estado, tienen la obligación de presentarse al Congreso, a fin de contestar las interpelaciones que se les formulen por uno o más diputados. Se exceptúan aquellas que se refieran a asuntos diplomáticos u operaciones pendientes.”*² no podría entonces el presidente ser objeto de un voto de falta de confianza, quedando esta opción únicamente establecida al cometimiento o participación de ilícitos penales a través del procedimiento de antejuicio, al que corresponde una naturaleza cuasipenal que queda bien de

¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Convocatoria a presentar observaciones para opinión consultiva sobre juicios políticos, San José, Costa Rica, 21 de noviembre de 2017.

² Artículo 166 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

establecida, al proceder únicamente con ocasión de contravenciones a la ley penal como bien lo ha establecido Alberto Pereira-Orozco³.

LOS FRENOS DEL PODER

Cualquier organización política, gobernada como está por personas tiende por naturaleza de las cosas a la concentración de poder, quien ejerce el poder político en todo tipo de estructuras de gobierno pretende hacerlo sin límites y su objetivo muchas veces inconfesable es huir de cualquier clase de controles o en su defecto disimular o reducir sus efectos, esto ha sido desde tiempos inmemoriales.

La filosofía política y en un plano más empírico, las diferentes modalidades de diseños constitucionales proyectadas tradicionalmente en las diferentes estructuras de gobierno (ciudades-estado, imperios, dinastías o principados, repúblicas) han tenido como objetivo también desde sus orígenes, ingeniar diferentes medios o soluciones institucionales que eviten esa concentración de poder que conduce directamente al despotismo o a la tiranía.

Quien asume el poder muestra una tendencia irresistible a abusar de él. Hobbes ya hizo hincapié en que el hombre es un lobo para el hombre (*homo homini lupus*). Así afirmaba que nada puede romperse más fácilmente que la palabra del hombre o que todo hombre busca por naturaleza su propio beneficio.

Kant ponía especial énfasis en la intrínseca maldad humana, aportando como solución a este problema la necesidad de establecer reglas, mediante las cuales se pueda gobernar incluso a “un pueblo de demonios”. Para el autor alemán esas reglas (leyes generales) se establecían a partir de una constitución de tal modo que los sentimientos particulares opuestos se frenen mutuamente.

El pensamiento clásico grecorromano también se planteó tempranamente la necesidad de impedir la concentración de poder lo mismo se hizo durante el Medievo y en los inicios de la construcción del Estado moderno.

³ “Conforme a la Corte de Constitucionalidad guatemalteca, el procedimiento de antejuicio opera como una garantía que persigue preservar a los funcionarios que de él gozan, de acciones tendenciosas o maliciosas, pretendiendo exigirles responsabilidad criminal. Por su medio, el órgano competente que lo tramita debe realizar un conjunto de diligencias previas que le pongan en condiciones de advertir que existe fundamento para basar los hechos que se denuncian, que los mismos están comprendidos en la esfera de lo ilícito y que son imputables directamente al denunciado.” Pereira Orozco, Alberto y Marcelo Pablo E. Richter. Derecho constitucional, Décima Edición, Guatemala, Ediciones De Pereira, 2016, pág. 250.

En la Grecia clásica y en Roma, ya se elaboraron doctrinas sobre las formas de gobierno (Polibio y Cicerón principalmente) que apuntaban en esa dirección. Esta peculiar concepción del principio de separación de poderes impregnará la Constitución Federal de Estados Unidos de 1787. Pero sin duda, quien actuó como auténtico difusor de la idea de limitación del poder como medio de alcanzar la libertad fue Montesquieu en su conocida obra del Espíritu de las Leyes, al establecer que es una necesidad objetiva limitar el poder para garantizar la libertad de las personas, sin embargo esa limitación no se reducía a la trillada división o separación de poderes, principio que curiosamente, no aparece expresamente enunciado en dicha obra, sino que centraba su punto de atención en la ineludible articulación de un sistema constitucional o legal de frenos o de pesos y contrapesos como medio de salvaguardar la libertad de los ciudadanos.

Como establecería el mismo Montesquieu, es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder siente la inclinación a abusar de él, yendo hasta donde encuentra límites. Para que no se pueda abusar del poder es preciso que por la disposición de las cosas el poder frene al poder.

Polibio fue un político e historiador, de ascendencia griega, que se dedicó a esa última actividad (historiador) cuando se vio obligado a abandonar la política. Las ideas-fuerza de su modelo de constitución o de forma de gobierno y su transformación en tiranía, oligarquía u olocracia (gobierno de la plebe). Ya en Polibio aparece claramente formulada la idea de equilibrio institucional y la noción de freno como medio de evitar el abuso del poder.

SISTEMA PRESIDENCIAL

El origen del sistema presidencial lo ubicamos en las colonias inglesas radicadas en la Costa Este de lo que posteriormente serían los Estados Unidos. Los inmigrantes ingleses situados en dicho lugar buscaban librarse de los excesos de la corona.

Ello fue concretado en su declaración de independencia y formulación de su Constitución, mediante la cual adoptaban el principio de división de poderes entendiéndose como división de funciones y un sistema de frenos y equilibrios entre ellos. Así la constitución estadounidense fue la respuesta a los malos recuerdos de la tiranía y el absolutismo vividos en Inglaterra. Se propuso la creación de un Ejecutivo débil para evitar, por medio de los controles interórganos, la supremacía de este sobre los demás poderes.

Características del Sistema Presidencialista:

1. Las jefaturas de Estado y de gobierno se concentran en una sola persona, el Presidente.
2. Los presidentes son electos por sufragio universal de todos los ciudadanos en aptitud de votar y salvo en contadas excepciones por un Colegio Electoral.
3. El jefe del Ejecutivo y su Gabinete son independientes del Legislativo, en virtud de que constituyen poderes distintos, electos en forma separada.
4. El presidente y los congresistas cumplen un período de duración en el cargo, por lo que el Congreso no tiene capacidad para destituir al Presidente y el Ejecutivo no tiene facultades para disolver al Legislativo.
5. El Poder Ejecutivo es unipersonal (a diferencia de los sistemas parlamentarios en los que el Primer Ministro y el Gabinete constituyen un cuerpo ejecutivo de carácter colectivo)
6. El Presidente, en forma libre y directa, nombra o sustituye a sus ministros o secretarios, quienes tan solo son sus colaboradores.

La forma de resumir las diferencias entre el sistema presidencial y el parlamentario consiste en señalar que lo distintivo del primero es la rigidez, mientras que lo propio del segundo es la flexibilidad.

El sistema presidencial desde su origen encarnado en la estructura de poder de los Estados Unidos de América, se inspira en el modelo inglés, del cual conserva algunos elementos fundamentales y modifica otros. La democracia estadounidense preservó las libertades individuales, la separación de poderes y la elección de gobernantes, pero hizo algunos cambios importantes: en lo fundamental, sustituyó al Rey por un Presidente de la República electo con base en sufragio universal e introdujo el principio federalista. El estado estadounidense se conforma en torno de tres poderes independientes, orgánicamente separados unos de otros y balanceados: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

Sobre los grandes aportes a la ciencia política que proveyera la Constitución de los Estados Unidos se ha dicho que aún concentrándonos a lo esencial y prescindiendo de puntos tales como la dualidad de las cámaras legislativas o la unidad del Ejecutivo, que tienen que aparecer como secundarios en una gran vista de conjuntos a pesar de su gran importancia práctica, quedan varios principios cardinales que mencionar... apenas menos importantes que el gobierno limitado y el sistema representativo son el Estado federal, el régimen de división de poderes, con su corolario del sistema presidencial, y la enunciación en la ley fundamental de los derechos individuales esenciales y por último la creación de un poder Judicial Independiente .

INTERACCIÓN DE PODERES

Formalmente en la Constitución estadounidense los pesos (frenos) y contrapesos están muy bien establecidos para delimitar las relaciones equilibradas entre el Legislativo y el Ejecutivo. El Congreso no puede destituir al Presidente, pero dispone del poder de juicio político (impeachment). El presidente no puede disolver el Congreso, pero tiene un poder de veto. El Congreso vota las leyes y el presupuesto, pero debe escuchar los mensajes presidenciales; el Presidente ejecuta las leyes a condición de que sea en una situación estrictamente definida por el Congreso. A pesar de ello, poco a poco el Presidente se convirtió en la piedra de toque del edificio federal y el Congreso fue cediendo algunas prerrogativas que le habían sido atribuidas por la Constitución.

Para el caso guatemalteco, ni el Ejecutivo puede disolver al Legislativo ni este último destituir al Presidente. Ahora, el control mutuo se ejerce mediante la declaración de procedencia del antejuicio en contra del Presidente o alguno de sus funcionarios o por el veto de las leyes emitidas por el Congreso. Al igual que en todos los sistemas presidenciales el Presidente de la República se ha tornado en el punto neurálgico del Gobierno, al extremo de que los dos poderes restantes de la tríada original y los órganos de control y defensa del orden constitucional concentran sus fuerzas para controlarlo.

Del sistema de Gobierno presidencial, sobre el que se basa el Gobierno guatemalteco, es conveniente recordar las orientaciones primigenias que formularon los constituyentes estadounidenses: Los constituyentes habían previsto que el Congreso controlara la formación del Ejecutivo al menos en cierta medida. Le confiaron al Legislativo un papel en la elección presidencial y en la designación del personal gubernamental y la vía total del procedimiento de juicio político. A pesar de algunos intentos de utilizarlos, estos poderes han quedado prácticamente en desuso. En lo que concierne a la elección del Presidente y del Vicepresidente, el Congreso casi nunca pudo sustituir al Colegio Electoral. En principio, el Senado tiene participación en la formación del Gobierno porque se requiere tanto de su visto bueno como de su consentimiento para que el Presidente pueda elegir a los miembros de su Gabinete, pero en la inmensa mayoría de los casos las nominaciones presidenciales han sido aceptadas por el Senado. No obstante la perspectiva de un rechazo ejerce influencia sobre las propuestas del Presidente. Una vez nombrados los miembros del Gobierno dejan de ser responsables ante el Congreso y lo mismo vale para el Presidente o el Vicepresidente. Se encuentra aquí una regla fundamental del régimen presidencial, que obliga a una separación esencial de poderes: el Congreso no puede ser disuelto, pero ni el Presidente ni los ministros son responsables frente al Congreso.

Para nuestro caso la elección del Presidente de la República es directa; solamente en casos excepcionales le corresponde al Congreso de la República nombrar a dicho dignatario. La integración del Ejecutivo la formula el Presidente de la República; sólo en la designación de funcionarios de los órganos de control y defensa del orden constitucional intervienen el Congreso y otros órganos e instituciones, incluido el mismo Ejecutivo.

El procedimiento de juicio político pudo convertirse en el medio para dictaminar sobre la responsabilidad del Gobierno, pero nunca se pretendió convertirlo en el instrumento mediante el cual el Legislativo dominara al Ejecutivo. Por último cabe señalar un control interórganos que rara vez ha sido ejercido (con eficacia) por parte del Congreso guatemalteco para fiscalizar el accionar del Ejecutivo: las comisiones de investigación. La constitución señala como atribución del Congreso, nombrar comisiones de investigación en asuntos específicos de la administración pública, que planteen problemas de interés nacional.

Antejuicio

El derecho de Antejuicio es un derecho que la Constitución Política de la República de Guatemala y leyes específicas otorgan a los dignatarios y funcionarios públicos de no ser detenidos ni sometidos a procedimiento penal ante los órganos jurisdiccionales correspondientes, sin que previamente exista declaratoria de autoridad competente que ha lugar a formación de causa, conforme lo establecido en ley . Además, la declaración o no de su procedencia, por parte del órgano competente, es un control interórganos cuyo fin es frenar el abuso de poder. Esta figura se incorporó en la Constitución Federal de 1,824 y hasta la fecha ha acompañado al ordenamiento constitucional guatemalteco.

Conforme a la Corte de Constitucionalidad guatemalteca, el procedimiento de antejuicio opera como una garantía que persigue preservar a los funcionarios que de él gozan, de acciones tendenciosas o maliciosas, pretendiendo exigirles responsabilidad criminal. Por su medio el órgano competente que lo tramite debe realizar un conjunto de diligencias previas que le pongan en condiciones de advertir que existe fundamento para basar los hechos que se denuncian, que los mismos están comprendidos en la esfera de lo ilícito y que son imputables directamente al denunciado. Es ese órgano competente al que corresponde, luego de la práctica de las diligencias que alcancen aquellos objetivos, determinar mediante su resolución, la existencia de los hechos imputados y su carácter criminoso, elementos indispensables para declarar que el denunciado deba responder de ellos en proceso formal.

La consecuencia de que sea declarado con lugar el antejuicio es que le sea retirada la inmunidad de que gozan los funcionarios, que prosiga el proceso jurisdiccional iniciado en su contra y que éstos, si fuere el caso, afronten las consecuencias de sus actos.

El antejuicio, según sea el órgano al que le compete declarar su procedencia, puede ser un control interórganos o intraórganos. Como control interórganos y para el presente caso, el antejuicio es la atribución del Congreso para declarar si ha lugar o no a formación de causa contra el Presidente y Vicepresidente de la República, Presidente y magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Presidente y magistrados del Tribunal Supremo Electoral y de la Corte de Constitucionalidad, ministros, viceministros de Estado cuando estén encargados del Despacho, secretarios de la Presidencia de la República, subsecretarios que los sustituyan, Procurador de los Derechos Humanos, Fiscal General y Procurador General de la Nación.

Como se ve, el Congreso puede ejercer este control horizontal contra integrantes de los organismos del Estado y de los órganos de control y defensa del orden constitucional. De igual forma, cabe indicar que dicha atribución se encuentra sujeta, también, a un control vertical: Toda resolución sobre esta materia ha de tomarse con el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso.

En Estados Unidos y en los países europeos, basta y sobra la acusación pública en los periódicos para que el funcionario presente su renuncia. No sucede igual en Guatemala, donde es corriente que los corruptos digan con cinismo que presente pruebas en los tribunales...si las tienen ¿y cómo tenerla?, si parte del delito en la ocultación de las pruebas.

Además, el antejuicio está establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala y desarrollado por la ley de la materia, para conocer la comisión de hechos penales por parte de ciertos funcionarios públicos. Mientras que el juicio político es para juzgar actos políticos realizados por los ministros de Estado. El acto administrativo es aquel en cual el funcionario actúa con fundamento en la ley o un reglamento de naturaleza ejecutivo y por lo mismo dicho acto es controlable mediante el recurso de revocatoria, de reposición, el proceso contencioso administrativo, la casación y todos los recursos que prevé la ley. Mientras el acto político, por ser de carácter político y formar parte de los lineamientos programáticos, está sujeto al control político, que comprende: la solicitud de la interpelación contra los ministros, que es la facultad del Congreso de la República; llamar a los ministros para ser interpelados comunicándoles las preguntas básicas sobre las que versará la interpelación donde responderán a las preguntas que les fueron formuladas con antelación y las preguntas adicionales derivadas de la misma interpelación; la votación para emitir o no el voto de falta de confianza por parte del Congreso. De ser emitido dicho voto el ministro deberá presentar inmediatamente su dimisión; el presidente de la República podrá aceptarla o ratificar al funcionario en sus funciones emitiendo voto de confianza en Consejo de Ministros; el funcionario deberá retornar, dentro del plazo previsto en la Constitución, ante el pleno del Congreso; se escucha nuevamente al ministro y se amplía la interpelación; sucede la ratificación o no del voto de falta de confianza mediante mayoría calificada por parte del Congreso y tiene como consecuencia, si se hubiera ratificado el

voto de falta de confianza, la destitución inmediata del funcionario. Como se ha podido distinguir la interpelación es una fase del juicio político.

Quetzaltenango, Guatemala mayo de 2018

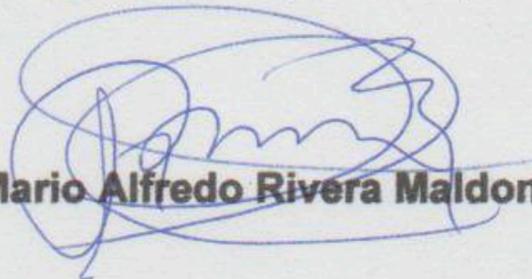
Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

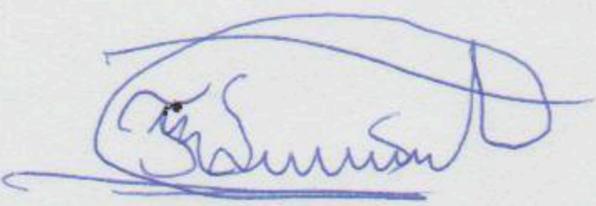
San José, Costa Rica

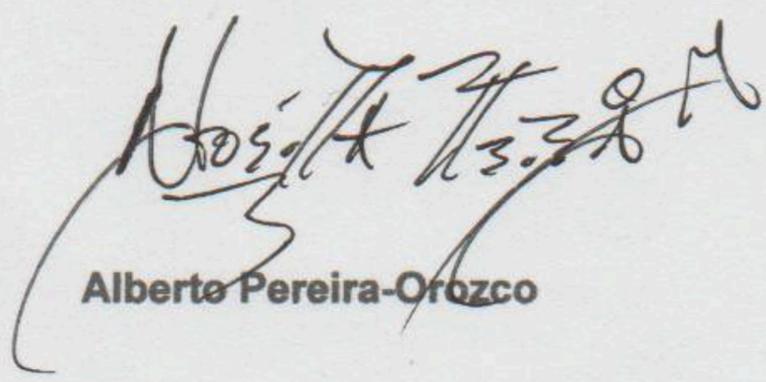
Su despacho.

Con muestras de consideración y respeto, nosotros Mario Alfredo Rivera Maldonado, Luis Fernando Sagastume Pastor y Alberto Pereira-Orozco, todos de nacionalidad guatemalteca, suscribimos la presente para someter Amicus Curiae que hemos desarrollado a consideración de la Honorable Corte IDH, señalando para efectos de recibir notificaciones la dirección física [REDACTED] el correo electrónico [REDACTED] y el número telefónico [REDACTED]

Con la finalidad de que se nos conceda audiencia y en la espera de que nuestros aportes nutran el debate académico en torno a las interrogantes sometidas a discusión, adjuntamos a la presente copias de nuestros documentos de identificación para cumplir con los requisitos estipulados, atentamente.


Mario Alfredo Rivera Maldonado


Luis Fernando Sagastume Pastor


Alberto Pereira-Orozco