



# University of Pittsburgh

*Kenneth P. Dietrich School of Arts and Sciences  
Department of Political Science*



## **Corte Interamericana de Derechos Humanos**

**Solicitud de Opinión Consultiva relativa a la figura del juicio político, presentada  
por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**

*Amicus Curiae*

Aníbal Pérez-Liñán,  
University of Pittsburgh

### **Tabla de contenidos**

Presentación .....	2
La pregunta considerada .....	2
Resumen del argumento.....	3
Argumento .....	4
Legalidad.....	6
Imparcialidad .....	7
Debido proceso .....	9
Golpe parlamentario y voto de censura .....	11
Conclusión .....	12

## **Presentación**

Mi nombre es Aníbal Pérez-Liñán, profesor de ciencia política en la Universidad de Pittsburgh. Me presento a título personal solicitando ser considerado amigo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Corte o Corte IDH), en el marco del procedimiento de solicitud de Opinión Consultiva relativa a la figura del juicio político presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Desde hace más de una década, mi investigación busca esclarecer un nuevo patrón de inestabilidad política experimentado por América Latina. Bajo este patrón de inestabilidad, las y los presidentes son removidos de su cargo por acción del poder legislativo sin intervención militar. Esta forma de inestabilidad produce la caída de los gobiernos electos sin producir la quiebra flagrante del régimen democrático.

Con la presentación de este documento, quedo a disposición de la Corte para colaborar con el esclarecimiento de este problema en cualquier otra instancia, incluyendo una eventual audiencia pública. A partir de mayo de 2018, mi nueva dirección en [REDACTED]

## **La pregunta considerada**

*¿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?*

Esta consulta formulada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos lleva implícitas las siete preguntas que la preceden, vinculadas a las salvaguardas del debido proceso, el control judicial, el principio de legalidad, naturaleza de las causales aceptables, y la protección de los derechos de la persona enjuiciada tanto como de sus votantes.

Una respuesta a esta consulta requiere asimismo dilucidar tres problemas implícitos en la pregunta y centrales para su consideración:

1. ¿Cuáles son los criterios que permiten establecer si el juicio político a una o un presidente violenta derechos del enjuiciado o de sus votantes? ¿Qué derechos se ven afectados?

2. Cuando estos criterios son violentados, ¿puede considerarse el juicio político como un acto parlamentario equivalente a un golpe encubierto?
3. En tal caso, ¿qué salvaguardas deben existir para prevenir esta situación?

La reflexión desarrollada en las páginas siguientes busca dilucidar estos problemas para orientar una respuesta a la consulta de la CIDH.

### **Resumen del argumento**

Por su naturaleza híbrida político-judicial, el juicio político presenta un desafío complejo al momento de establecer criterios firmes para delimitar su uso apropiado. Este documento propone tres principios para evaluar la legitimidad del procedimiento: legalidad, imparcialidad, y debido proceso. Por motivos que se discuten en detalle, el principio de legalidad ofrece los criterios más débiles para evaluar el juicio político, mientras que el principio de debido proceso ofrece los criterios más sólidos para evaluar casos concretos.

Si bien existen circunstancias históricas bajo las cuales el juicio político opera como parte de un golpe parlamentario, la mayor parte de los juicios políticos que eluden los principios de legalidad, imparcialidad o debido proceso no deben confundirse con un golpe de estado, aun cuando estos episodios desafíen la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El golpe de estado invoca ilegítimamente un estado de excepción para suspender el marco constitucional, mientras que el juicio político ilegítimo invoca el marco constitucional para suspender el mandato del ejecutivo. En un juicio político ilegítimo, el congreso no busca anular la constitución; busca estirar su interpretación para ejercer un poder formalmente inexistente en las constituciones presidenciales: el voto de censura contra el ejecutivo. Se trata entonces de un fenómeno de abuso de poder, orientado a reinterpretar la constitución, pero no a interrumpir su vigencia.

La ausencia de una suspensión constitucional tiende a paralizar la reacción de los organismos internacionales. Resulta, por ejemplo, difícil invocar la Carta Democrática Interamericana en este contexto. Dado que la disputa subsiguiente se reduce a una crisis de interpretación constitucional, la CIDH y la Corte IDH constituyen actores naturales para fijar criterios genéricos que disuadan el uso arbitrario del juicio político *ex ante*.

## Argumento

### Consideraciones preliminares

1. El “juicio político” (*impeachment*) se originó como un procedimiento para casos de alta traición en el contexto parlamentario británico, pero actualmente subsiste como una característica distintiva de las constituciones presidenciales. En los sistemas presidenciales, el procedimiento usualmente sigue dos modelos: (1) la cámara baja acusa a la o el presidente, quien es enjuiciado por la cámara alta, o (2) el poder legislativo autoriza un juicio por parte de la corte suprema.
2. Como resultado de este procedimiento, la constitución autoriza al poder legislativo para suspender, de manera provisoria o definitiva, al titular del poder ejecutivo. Esta autorización entra en tensión con las características constitucionales distintivas del presidencialismo, a saber: que el presidente y el congreso son electos por voluntad popular y por ende tienen, en cada caso y separadamente, legitimidad electoral propia; y que tanto el presidente como los legisladores son electos por períodos fijos y no están sujetos a mecanismos regulares de interrupción anticipada (como un voto parlamentario de censura o a la disolución del parlamento).
3. Más allá de las diferencias específicas, dos elementos resultan comunes al juicio político en todos los casos. En primer lugar, la constitución autoriza al poder legislativo a activar o bloquear el proceso, incorporando un componente explícitamente político al procedimiento. En segundo lugar, la constitución lista una serie de criterios que justifican el enjuiciamiento, indicando que existen restricciones legales—aunque usualmente vagas—en el proceso. La tensión entre estos dos principios constituye el problema de interés, dado que estos preceptos contrapuestos establecen el rango de posibles interpretaciones constitucionales para el enjuiciamiento del presidente:
  - Si aceptamos que el componente político es el elemento dominante en el diseño constitucional y que los criterios de enjuiciamiento son categorías de limitada especificidad y alcance general, entonces el juicio político debe simplemente reflejar la voluntad del congreso, de acuerdo con los umbrales de mayoría—o super-mayoría—establecidos por la constitución. En esta interpretación, el juicio político se torna un equivalente funcional al voto parlamentario de censura.

- Si aceptamos, por el contrario, que los criterios de enjuiciamiento son el núcleo constitucional del procedimiento, y que la aprobación parlamentaria es apenas un mecanismo para dotar de legitimidad al proceso, entonces el juicio político se transforma en un procedimiento cuasi-judicial. En esta interpretación, el congreso opera con un mandato similar al de un jurado en un proceso penal.
4. La práctica histórica refleja una negociación entre estas dos interpretaciones. Si bien la doctrina jurídica tiene a representar el juicio político como procedimiento cuasi-judicial, la experiencia histórica de América Latina y Estados Unidos sugiere que, en tiempos de crisis, los legisladores tienden a abrazar una interpretación del juicio político como cuasi-voto de censura. La ciencia política se ha mantenido ambivalente en este tema. Hace menos de una década, parte de la literatura se mostraba optimista frente a una aparente “parlamentarización” del presidencialismo (v.g., Hochstetler y Samuels 2011; Marsteintredet y Berntzen 2008). Tras los casos de Paraguay en 2012, Brasil en 2016, y Perú en 2018, sin embargo, los expertos en este campo han comenzado a plantearse de manera crítica el abuso de poder por parte del congreso (v.g., <https://wapo.st/2HjSIH7>).
  5. Aunque la consulta de la CIDH refiere específicamente al procedimiento de juicio político, el problema de interés incluye la utilización parlamentaria de la declaración de incapacidad física, mental, o moral del presidente con fines de establecer la vacancia del poder ejecutivo. La reflexión de las páginas siguientes cubre por extensión estas estrategias alternativas.
  6. Antes de explorar posibles criterios para identificar el abuso de poder constitucional en la acción del congreso, es importante destacar que el componente político del procedimiento conduce a dos posibles errores en la instrumentación del juicio político. El primer error, que motiva la consulta por parte de la CIDH, es un error de *acción*: la remoción de la o el presidente bajo falsas acusaciones o procedimientos ilegítimos socava la separación de poderes y los derechos individuales de la o el presidente y de sus votantes. Sin embargo, el congreso puede cometer también un error de *omisión*, escudando al titular del ejecutivo de una investigación cuando existe suficiente evidencia para motivarla. Los errores de omisión producen impunidad, una problemática central para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Por tanto, cualquier desarrollo interpretativo en este tema debe anticipar (y prevenir) la posibilidad de ambos tipos de error. En la medida en que la

CIDH se vea involucrada en más controversias sobre esta materia, es probable que las peticiones futuras involucren reclamos sobre errores de omisión y no solamente sobre crisis derivadas de la acción del congreso.

Estas consideraciones resaltan la dificultad de establecer criterios simples para evaluar la utilización del juicio político, dado que el procedimiento contrapone múltiples derechos y valores jurídicos que entran en tensión. Sin embargo, existen tres principios genéricos que facilitan la identificación de lo que—para simplificar—podemos denominar como un juicio político legítimo: legalidad, imparcialidad, y debido proceso.

## **Legalidad**

En *Camba Campos y otros vs. Ecuador* (2013), un caso que involucra la destitución de ocho vocales del Tribunal Constitucional por parte del congreso, la Corte IDH afirmó el “derecho subjetivo del juez a que su separación del cargo obedezca exclusivamente a las causales permitidas.”<sup>1</sup> Este principio puede extenderse naturalmente al juicio político contra el presidente, pero el criterio de legalidad resulta en este caso más difícil de evaluar. Tres problemas merecen especial atención:

- Las causales de juicio político articuladas en las constituciones suelen ser deliberadamente vagas—v.g., “high crimes and misdemeanors” en la formulación original de la constitución estadounidense—y en algunos casos contemplan criterios que recuerdan un voto de censura. Las constituciones de Argentina y Paraguay, por ejemplo, reconocen un “mal desempeño en el cargo” como causal de juicio político.
- La codificación legal de estos criterios resulta conveniente porque restringe anticipadamente el margen de interpretación del congreso, pero tal codificación es inusual. Incluso cuando las causales de juicio político reciben una tipificación legal detallada, como en Brasil, el marco legal precedente no impide a controversia constitucional en el contexto de una crisis política. La experiencia de Brasil en 2016 sugiere que el debate sobre la legalidad del juicio político se traslada en estos casos a un debate sobre la interpretación de la ley auxiliar.

---

<sup>1</sup> Corte IDH. *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos Y Otros) vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, párrafo 199

- El criterio de legalidad no previene la presentación de acusaciones que carecen de fundamento, mientras que estas acusaciones involucren un acto tipificado. Por ejemplo, el presidente de Panamá José Ramón Guizado fue falsamente acusado de conspirar en el asesinato de su antecesor, y destituido en 1955. Dado que el procedimiento de juicio político a menudo permite separar al titular del ejecutivo durante la duración del proceso, el congreso puede lograr el objetivo de desplazar al presidente aunque las acusaciones se demuestren eventualmente falsas.

Por estos motivos, el principio de legalidad constituye un criterio generalmente débil para restringir la utilización del juicio político. Existe, sin embargo, un aspecto intertemporal de este principio que vale la pena destacar. Cada vez que el congreso articula (o fuerza) una interpretación constitucional de las causales de juicio político, establece un precedente que la CIDH puede invocar para evaluar la razonabilidad de esta interpretación. Tal evaluación de razonabilidad es no sólo retrospectiva (¿resulta la interpretación actual de las causales consistente con interpretaciones invocadas por el congreso en ocasiones anteriores?), sino también prospectiva: ¿Cuáles serían las consecuencias esperables si se aplica este precedente de manera consistente en el futuro? ¿Estarían los titulares del ejecutivo repetidamente sujetos a remoción con criterios arbitrarios? ¿Generaría este precedente un desconocimiento sistemático de la voluntad del electorado?

Distante del conflicto político local, la CIDH tiene la oportunidad de ofrecer una perspectiva que proteja a los legisladores de su horizonte de corto plazo. La interpretación flexible de las causales de juicio político, que empodera a las mayorías circunstanciales, expone a los partidos beneficiados hoy a la arbitrariedad de nuevas mayorías en el futuro.

### **Imparcialidad**

En *Tribunal Constitucional vs. Perú* (2001), otro caso que involucra la destitución de tres magistrados del Tribunal Constitucional por el congreso, la Corte IDH estableció que: “En cuanto al ejercicio de las atribuciones del Congreso para llevar a cabo un juicio político (...) la Corte estima necesario recordar que toda persona sujeta a juicio de cualquier naturaleza

ante un órgano del Estado deberá contar con la garantía de que dicho órgano sea competente, independiente e imparcial...”<sup>2</sup>

Los principios de independencia e imparcialidad se extienden por tanto al juicio político contra el presidente. Pero al igual que en el caso anterior, la interpretación de estos principios resulta ambigua por diversas razones:

- Los legisladores no se consideran independientes de sus votantes.<sup>3</sup> Esta dependencia del electorado conduce a que los representantes perciban el juicio político como una respuesta legítima frente a la demanda popular por la salida del presidente. Diversos estudios han mostrado que la protesta social en contra del gobierno es uno de los principales factores que permite predecir la activación de un juicio político (Hochstetler 2006; Pérez Liñán 2007).
- Los legisladores no se consideran independientes de sus partidos, y en algunos casos están legalmente restringidos por normas sobre disciplina partidaria. Dado que el diseño constitucional coloca al congreso—y por ende a los partidos políticos—en el centro de este proceso, resulta equívoco reclamar un proceso independiente de cualquier criterio partidario.

El reconocimiento de que ciertos criterios partidarios y de representación pueden informar las decisiones de los legisladores frente a un juicio político no anula, sin embargo, el requisito de imparcialidad. Este requisito implica que los legisladores deben decidir de acuerdo con sus responsabilidades como representantes y miembros de partido, pero no como partes interesadas en la instrumentalización del proceso para otros fines.

La imparcialidad de los legisladores se ve abiertamente cuestionada cuando los líderes parlamentarios enarbolan la amenaza del juicio político como estrategia de negociación en sus interacciones con el poder ejecutivo. Por ejemplo, en 2016 el presidente de la Cámara de Diputados de Brasil blandió (infructuosamente) la amenaza del juicio contra la presidenta Dilma Rousseff para que el partido de gobierno lo protegiera de las investigaciones de corrupción. A fines de 2017, una facción opositora del Perú desactivó el juicio contra el presidente Pedro Pablo Kuczynski a cambio del indulto en beneficio de Alberto Fujimori. La

---

<sup>2</sup> Corte IDH. *Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párrafo 77

<sup>3</sup> A menos que explícitamente abracen un modelo de representación como depositarios autónomos (*trustees*) de la confianza de sus votantes.



naturaleza transaccional de estos procesos expone la parcialidad de los líderes legislativos, más allá de la validez de las acusaciones contra el presidente. Si el juicio político era legítimo, estas acciones muestran que los líderes parlamentarios estaban dispuestos a intercambiar la impunidad del ejecutivo por su propia impunidad. Si el juicio político era ilegítimo, estas acciones muestran que los legisladores estaban utilizando su poder constitucional como instrumento de extorsión.

Para evaluar la imparcialidad de los legisladores, la CIDH deberá inevitablemente aventurar una interpretación sobre el objetivo ulterior del juicio político en un contexto específico. Esta tarea es políticamente sensible, pero la Corte IDH ha aceptado ofrecer una interpretación de las motivaciones ulteriores del congreso en *Camba Campos*, al destacar que “las resoluciones del Congreso no fueron adoptadas (...) 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” (párrafo 219).

### **Debido proceso**

El requisito de debido proceso figura de manera prominente en los casos en que la Corte IDH ha evaluado episodios de juicio político. Por ejemplo, en *Tribunal Constitucional vs. Perú*, la Corte sostuvo que el procedimiento seguido “no permitió a los magistrados contar con un proceso que reuniera las garantías mínimas del debido proceso establecidas en la Convención” (párrafo 81), y en *Camba Campos y otros vs. Ecuador* cuestionó que “los vocales fueron separados de sus cargos sin contar con la posibilidad de comparecer ante el Congreso Nacional para responder a las acusaciones que se les estaban realizando” (párrafo 183).

El principio de debido proceso permite invocar criterios más precisos que los principios de legalidad e imparcialidad y por ende puede evaluarse con menor ambigüedad. Aunque el procedimiento de juicio político no siempre está codificado en detalle, las violaciones flagrantes al debido proceso son más fáciles de identificar. Estas violaciones se manifiestan no solamente como desviaciones del proceso razonable en un procedimiento (cuasi) penal, sino también como como desviaciones del procedimiento parlamentario. Entre las manifestaciones más visibles de este problema encontramos:

- La ausencia de plazos razonables, ilustrada por la destitución del presidente Fernando Lugo de Paraguay en un plazo de 48 horas. Si bien esta aceleración del proceso reduce las oportunidades para que la parte acusada prepare su defensa *legal*, la estrategia apunta principalmente a reducir las oportunidades para que la parte acusada articule una defensa *política*. Un plazo más extendido permite al ejecutivo movilizar fuerzas sociales en contra del juicio, activar alianzas internacionales, o negociar una coalición alternativa en el congreso.
- La disrupción del procedimiento parlamentario. Los reportes de fuentes secundarias sobre el juicio político a al presidente Raúl Cubas Grau de Paraguay, por ejemplo, refieren a sabotajes en el sistema de sonido de la Cámara Baja para demorar el procedimiento, una interpretación ad-hoc del número de votos necesario para alcanzar los dos tercios, convocatorias inesperadas a sesiones parlamentarias, y la restricción física de al menos un diputado (encerrado en un baño) para que no pudiera participar en la sesión decisiva. Aunque estos informes son difíciles de verificar, ilustran de forma vívida los “atajos” en el procedimiento parlamentario adoptados en el contexto de crisis.
- El uso selectivo de criterios constitucionales. En febrero de 1997, la oposición ecuatoriana no tenía la mayoría de dos tercios necesaria para activar un juicio político contra el presidente Abdalá Bucaram. Sin embargo, invocó selectivamente la cláusula constitucional referida a la incapacidad, lo que le permitió declarar a Bucaram “mentalmente incapacitado” por mayoría simple.
- La escasez de evidencia probatoria. El ejemplo de Bucaram muestra un caso extremo; la evidencia para sostener que el presidente era mentalmente insano era anecdóticamente colorida pero médicamente exigua. Incluso en procesos poco cuestionados, la evidencia puede resultar problemática: el Supremo Tribunal Federal de Brasil desestimó la evidencia contra Fernando Collor de Mello mucho después de que su mandato hubiese sido interrumpido y de que sus derechos políticos hubiesen sido suspendidos.

## **Golpe parlamentario y voto de censura**

¿Debemos considerar a un juicio político que violenta los principios de legalidad, imparcialidad, o debido proceso como equivalente a un golpe de estado? Esta cuestión ha generado un debate que permanece irresuelto. La evidencia histórica sugiere que las mismas condiciones objetivas que incitaban golpes militares en el pasado—recesión económica, protesta social, y radicalización política—incitan hoy en día juicios políticos contra el presidente (Pérez-Liñán y Polga-Hecimovich 2017). Sin embargo, la identificación de estos dos fenómenos produce una confusión conceptual que oculta diferencias esenciales:

- La consumación de un golpe de estado requiere la imposición de un estado de excepción. Este se manifiesta cuando las fuerzas armadas suspenden la constitución, o justifican el uso de la fuerza como recurso necesario para deponer al gobierno electo.
- Un juicio político ilegítimo requiere la afirmación del poder constitucional del congreso para interrumpir el mandato presidencial, a pesar de que las causales de juicio político no estén presentes, de que los legisladores actúen de manera parcial, y de que el procedimiento no sea transparente. Conlleva, en definitiva, una reinterpretación de la constitución, un estiramiento conceptual para redefinir el juicio político como un voto de censura en contra del gobierno.

Esta distinción permite separar los casos de juicio político ilegítimo de los casos de “golpe legislativo” (aquellos en los que una coalición parlamentaria busca legitimar una acción de fuerza contra el presidente). En este sentido, la caída de los presidentes Carlos Luz en Brasil (1955) o Manuel Zelaya en Honduras (2009) representan golpes respaldados por el congreso, mientras que los restantes episodios mencionados en esta nota representan instancias de juicio político o declaración de incapacidad.

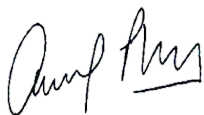
Es posible imaginar un mundo hipotético en el cual la práctica constitucional ha evolucionado hacia una interpretación altamente flexible del juicio político, de manera tal que todos los actores involucrados aceptan que la ausencia de mayorías parlamentarias puede determinar una salida inmediata del presidente. Este mundo hipotético no generaría un sistema autoritario, sino que crearía una parlamentarización asimétrica del presidencialismo, un sistema en el cual el ejecutivo electo estaría expuesto a votos de censura, pero el parlamento electo no estaría expuesto a elecciones anticipadas. El contexto histórico actual, sin embargo, carece de una interpretación constitucional consensuada, por lo que un mismo

episodio de juicio político puede ser visto por parte de la población como un acto legítimo de rendición de cuentas, y por otra parte de la población como un golpe parlamentario.

## **Conclusión**

¿Qué salvaguardas deben existir para prevenir el abuso del juicio político por parte del congreso? Dado que los episodios de juicio político no envuelven una suspensión de la constitución, resulta difícil para la comunidad internacional activar mecanismos como la Carta Democrática frente a un abuso de poder por parte del parlamento. Las cortes constitucionales de cada país usualmente tienen una capacidad limitada para ordenar este proceso, dado que se ven arrastradas por la crisis política. Es posible que los casos más controvertidos lleguen entonces al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, pero los tiempos jurídicos del Sistema Interamericano contrastan con el impacto político inmediato generado por la destitución del ejecutivo.

Existe sin embargo un área en la cual a CIDH y la Corte IDH pueden realizar una importante contribución, estableciendo criterios generales y abstractos—como los principios de legalidad, imparcialidad, y debido proceso—que permitan evaluar la legitimidad de un juicio político. El desarrollo y promoción de estos criterios permitiría no solamente que el Sistema Interamericano evalúe los episodios de juicio político de manera consistente *ex post facto*, sino también que comience a ejercer influencia sobre el cálculo estratégico de los legisladores *ex ante*. En la medida en que los parlamentarios conozcan de antemano estos criterios generales, podrán anticipar con claridad situaciones en las que la CIDH denunciará un juicio político como ilegítimo. Dado que una denuncia de la CIDH facilita el aislamiento internacional y la resistencia interna frente al nuevo gobierno, el establecimiento de criterios claros en esta materia podría disuadir las formas más arbitrarias del juicio político y orientar un nuevo consenso regional sobre su función.



Aníbal Pérez-Liñan

25 de abril de 2018

## Referencias

- Hochstetler, Kathryn y David Samuels. 2011. "Crisis and Rapid Reequilibration The Consequences of Presidential Challenge and Failure in Latin America". *Comparative Politics* 43 (2):127-145.
- Hochstetler, Kathryn. 2006. "Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America". *Comparative Politics* 38 (4):401-418.
- Marsteintredet, Leiv y Einar Berntzen. 2008. "Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions". *Comparative Politics* 41 (1):83-101.
- Pérez-Liñán, Aníbal y John Polga-Hecimovich. 2017. "Explaining Military Coups and Impeachments in Latin America". *Democratization* 24 (5):839-858.
- Pérez Liñán, Aníbal. 2007. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.