

**ESCRITO DE AMICUS CURIAE PRESENTADO  
A LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**

**POR:**

**César Landa Arroyo** (Investigador Principal)  
**Isabel Sánchez Benites** (Investigadora)

**EN RELACIÓN CON:**

***SOLICITUD DE OPINIÓN CONSULTIVA A LA CORTE INTERAMERICANA DE  
DERECHOS HUMANOS SOBRE DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS EN  
CONTEXTOS DE JUICIOS POLÍTICOS***

**Lima, Perú**

**26 de abril de 2018**

**“Democracia y Derechos Humanos en contextos de juicios políticos”**

César Landa Arroyo (Investigador Principal)<sup>1</sup>

Isabel Sánchez Benites (Investigadora)<sup>2</sup>

**A LA HONORABLE CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**

Mediante el presente documento, se pretende dar respuesta a las preguntas generales y específicas que constituyen el objeto centro de la solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) “Democracia y Derechos Humanos en contextos de juicios políticos”. Asimismo, hacemos mención de la disponibilidad del Dr. César Landa para participar en una eventual audiencia pública sobre la referida Opinión Consultiva.

**I. Absolución de consultas**

**A. Generales**

**1. A la luz de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos interamericanos aplicables, ¿cómo se manifiesta la relación entre el sistema democrático y la vigencia plena de los derechos humanos?**

Luego de la caída de los gobiernos militares latinoamericanos en la década de 1980, se restaura el orden civil basado en dos principios básicos: uno económico, la economía de mercado, y otro político, la democracia y los derechos humanos. Este proceso de refundación del Estado ya se había iniciado después de la Segunda Guerra Mundial con la internacionalización de los derechos humanos y su progresiva incorporación en las constituciones latinoamericanas.

---

<sup>1</sup> Ex Presidente del Tribunal Constitucional del Perú. Profesor de Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Contacto para notificaciones y comunicaciones de la Corte IDH: i) correo electrónico: [REDACTED]; ii) dirección: [REDACTED] y iii) Teléfono: [REDACTED]

<sup>2</sup> Abogada por la PUCP y candidata a Magíster en Filosofía con mención en Ética y Política por la UARM. Adjunta de docencia de Derechos Fundamentales e Interpretación Constitucional en la Facultad de Derecho de la PUCP. Asesora jurisdiccional del Tribunal Constitucional. Contacto para notificaciones y comunicaciones de la Corte IDH: i) correo electrónico: [REDACTED] ) dirección: [REDACTED] y iii) Teléfono: [REDACTED]

En efecto, bajo la égida de la caída del muro de Berlín y el surgimiento del llamado consenso de Washington se inicia el restablecimiento del renovado orden civil. Se realizan en la región reformas constitucionales, totales o parciales, que incorporaron las llamadas «cláusulas de apertura», que permitieron incorporar a la Constitución nuevas instituciones de protección de los derechos humanos, como la propia incorporación de los tratados al derecho nacional, la creación de la justicia constitucional, el reconocimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la incorporación de las Defensorías del Pueblo, entre otras medidas que colocan a la persona y el respeto a su dignidad como fin supremo del Estado y la sociedad<sup>3</sup>.

No obstante, los derechos humanos habían adquirido una existencia meramente nominal, debido a que las normas nacionales, y más aún las internacionales, tenían una precaria vigencia en la realidad, por cuanto la guerra fría entre los Estados Unidos y la Unión Soviética marcó la agenda de las obligaciones sobre los derechos humanos, como un instrumento de lucha política en la arena internacional.

Así, por un lado se produce un proceso de convergencia entre la creación de tribunales constitucionales a partir de la democratización del Estado y la transformación de las cortes o tribunales supremos en órganos jurisdiccionales encargados de la protección de los derechos fundamentales, y por otro lado, se empieza a activar el rol de la Comisión Interamericana y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, luego que los Estados Unidos dejara de soslayar las violaciones a los derechos humanos de las dictaduras en América Latina en su lucha interna contra el marxismo, al finalizar la guerra fría.

En ese sentido, se puede señalar que también se refunda el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, con una agenda garantista de los derechos y libertades ciudadanas violados durante las décadas de los gobiernos dictatoriales. Esto potencializó el rol del derecho internacional de los derechos humanos en el orden jurídico interno, y las cláusulas que incorporan los tratados dentro del derecho nacional adquirieron relevancia al abrir un viejo debate, ya no solo entre internacionalistas, sino también entre constitucionalistas, entre las tesis monistas y dualistas de las obligaciones internacionales perfiladas en las constituciones<sup>4</sup>.

El monismo será defendido por quienes, desde una postura nacional, no aceptan in toto la prevalencia o jerarquía superior de los tratados y decisiones

---

<sup>3</sup> Cassese, Antonio. *Internacional Law*. Segunda edición. Oxford: University Press, 2005, p. 9.

<sup>4</sup> Travieso, Juan Antonio. *Derechos humanos y derecho internacional*. Buenos Aires: Heliasta, 1990, pp. 1-40.

internacionales, sino que preferirán el derecho nacional pese a sus compromisos internacionales. También será defendido por los internacionalistas, para los cuales el derecho internacional quiebra al derecho nacional en caso de incompatibilidad. Desde el dualismo, en cambio, se pretenderá recuperar el rol del Estado incluso en el derecho internacional de los derechos humanos, desconociendo las obligaciones de protección de los derechos de sus ciudadanos<sup>5</sup>.

En efecto, al término de las dictaduras militares, las democracias constitucionales latinoamericanas no han mantenido la misma sintonía con las obligaciones derivadas del derecho internacional de los derechos humanos; más aún, se puede ver un arco iris de respuestas a los mandatos para el cumplimiento de las decisiones del Sistema IDH. Desde países que se han apartado de la Convención Americana de Derechos Humanos, como Trinidad y Tobago en 1998 para seguir aplicando la pena de muerte, o el efímero retiro del Perú de la competencia contenciosa de la Corte IDH en 1999 para seguir aplicando leyes antiterroristas no conformes con los estándares de derechos humanos (caso «Castillo Petruzzi y otros vs. Perú»), o de Venezuela en 2012 para desconocer un fallo que ordena la anulación de una sentencia de su Tribunal Supremo relativa a la destitución de magistrados (caso «Apitz Barbera vs. Venezuela»).

Así, en países con estructuras democráticas débiles, las sentencias de la Corte IDH han generado acaloradas polémicas y hasta rechazo sobre el alcance de su carácter vinculante y los mecanismos de su ejecución. Antes de terminar este apartado, es necesario hacer un recorrido por la evolución de la actuación de la Corte IDH. En una primera hora de protección, sus resoluciones han estado vinculadas a la tutela de los derechos humanos de primera generación; es decir, por condenas a los Estados y disponiendo la reparación —material e inmaterial— a las víctimas de las violaciones a los derechos a la vida, a la integridad personal, a la libertad personal, entre otros.

En una segunda hora, a partir de la década de 2000, las causas que ha venido resolviendo la Corte IDH son mayoritariamente referidas a las violaciones de los derechos al debido proceso legal, libertad personal, propiedad, libertad expresión, nacionalidad, ente otras, sin perjuicio de algunos casos de derechos de primera generación. Así, a partir de esta nueva etapa se han ido resolviendo casos que incorporan progresivamente el control de convencionalidad según el cual la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH) prevalece sobre las normas de derecho interno en caso de incompatibilidad,

---

<sup>5</sup> Landa, César. «Jurisdicción constitucional y jurisdicción internacional: cooperación, conflictos y tensiones». En G. Capaldo, L. Clérico y J. Sieckmann (eds.). *Internacionalización del derecho constitucional-constitucionalización del derecho internacional*. Buenos Aires: Eudeba, 2012, pp. 438-440.

correspondiendo a las autoridades —no solo judiciales— preferir la norma internacional sobre la interna. Como muestra de ello se puede señalar la desafiante jurisprudencia de la Corte para el ordenamiento jurídico nacional<sup>6</sup>.

De esta manera, el control de convencionalidad constituye una materia de relevancia constitucional e internacional, en la medida en que se viene produciendo un proceso de internacionalización del derecho constitucional, pero también de constitucionalización del derecho internacional, que empieza a ser estudiado en nuestro medio académico. Ello como producto de la crisis de maduración del sistema jurídico —nacional e internacional—, que se expresa en el proceso de fortalecimiento del sistema de protección de los derechos humanos en el ordenamiento jurídico nacional.

## **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?**

Consideramos que la conjugación de dichos instrumentos tiene como finalidad, especialmente en lo que respecta a la plena efectividad de los derechos políticos, favorecer su desarrollo, dotándolos de un contenido más amplio<sup>7</sup>. Como señala Salas, pese al origen político de la Carta Democrática Interamericana (en adelante CDI) y a que ésta busca la defensa colectiva de la democracia, no es menos cierto que la Corte IDH ha posicionado a dicho instrumento regional como “un documento relevante en la interpretación de los derechos políticos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos”<sup>8</sup>.

Ahora bien, pese a que se advierte el uso como canon interpretativo que la Corte IDH ha comenzado a dar a la CDI en relación a los derechos políticos reconocidos por la CADH y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante la DADDH), también debe precisarse que este instrumento no es en estricto un instrumento internacional de derechos humanos<sup>9</sup>, más aún si se le suele invocar en términos políticos, ámbito donde puede negociarse<sup>10</sup>, a diferencia del ámbito de protección de derechos humanos donde “no es transigible”<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> Ferrer Mac Gregor, Eduardo. «Control difuso de convencionalidad en el Estado constitucional». En H. Fix-Zamudio y D. Valadés (coords.). *Formación y perspectivas del Estado en México*. México: UNAM, 2010, pp. 151-188.

<sup>7</sup> SALAS CRUZ, Armando. *La Carta Democrática Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, N° 31, julio-diciembre 2014, p. 185.

<sup>8</sup> Íd.

<sup>9</sup> Ibíd., p. 235.

<sup>10</sup> Íd.

<sup>11</sup> Íd.

En todo caso, queda pendiente, por parte de la actividad jurisprudencial de la Corte IDH, la definición de los alcances jurídicos de este instrumento regional en relación a los derechos políticos reconocidos en los instrumentos interamericanos.

**3. ¿Constituye la Carta Democrática Interamericana – y en qué medida – 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?**

En la línea de lo previamente referido, consideramos que, en efecto, la CDI, más allá de su uso político, puede ser parte del canon de interpretación de los derechos políticos reconocidos en la CADH y en la DADDH, y en ese sentido, constituir un instrumento de apoyo a su interpretación y aplicación. Pero los contornos límites de dicha aplicación deben ser establecidos por la propia Corte IDH con miras a su eventual aplicación a los casos futuros.

Asimismo, somos de la opinión que los contextos de fragilidad o ruptura de la institucionalidad democrática, deben ser ponderados cuando se evalúe la eventual afectación de derechos humanos, en concreto, de los derechos políticos de los justiciables reconocidos en la CADH y en la DADDH.

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

- 1. ¿Qué garantías específicas del debido proceso, previstas en el Artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y Artículo 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?**

Contemporáneamente, la doctrina constitucional más autorizada, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de los tribunales y cortes constitucionales, se han pronunciado en el sentido de que el derecho fundamental al debido proceso es aplicable a cualquier tipo de proceso y de procedimiento, dentro de los cuales cabe comprender al procedimiento parlamentario.

En tal sentido, “el debido proceso de origen estrictamente judicial se ha ido extendiendo pacíficamente como debido procedimiento administrativo ante las entidades estatales —civiles y militares— y, como debido proceso parlamentario ante las cámaras legislativas, así como debido proceso *inter privatos* aplicable al interior de las instituciones privadas”<sup>12</sup>.

Esto se justifica en el entendido de que la actuación del Parlamento no puede ser una “isla” en la cual se restringe, sin más, los derechos fundamentales; más aún si consideramos que las decisiones que se toman obedecen a criterios políticos subjetivos y de oportunidad; de lo contrario, estaríamos abriendo un espacio peligroso en el cual podría campea la arbitrariedad y los derechos fundamentales se convertirían en derechos carentes de eficacia alguna.

A efectos de una mejor comprensión de la limitación de la actuación parlamentaria por la fuerza normativa de los derechos fundamentales, resulta conveniente ahondar, en primer lugar, en la naturaleza del control parlamentario, lo que conlleva a comprender su fundamento y límites intrínsecos.

Tradicionalmente se ha entendido que la función esencial de los Parlamentos es la tarea legislativa. Sin embargo, la importancia del control parlamentario de los actos del Poder Ejecutivo ha trastocado el rol de los Parlamentos modernos, lo cual implica que la función legislativa ha sido desplazada por la función de control<sup>13</sup>.

Esto se justifica, y así lo entiende también la doctrina, porque “controlar la acción gubernamental es una de las funciones primordiales de cualquier Parlamento en un Estado constitucional, precisamente porque este tipo de Estado no sólo encuentra uno de sus fundamentos más importantes en la división de poderes, sino también en el equilibrio entre ellos; esto es, la existencia de controles recíprocos, de contrapesos y frenos que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de las actividades públicas”<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> LANDA César. *Teoría del Derecho Procesal Constitucional*. Lima: Palestra Editores, 2003, p. 196.

<sup>13</sup> GARCÍA MORILLO, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*. Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1984. p. 20; AGUILÓ LUCÍA, Luis. “El Parlamento en el umbral del siglo XXI”. En *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N.º 4, extraordinario, Valencia, 1997; RUBIO LLORENTE, Francisco. “Los poderes del Estado”. En *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993. p. 209; FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio. “El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español”. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 60, Año 20, septiembre-diciembre, Madrid, 2000. p. 89; NAVAS CASTILLO, Florentina. *La función legislativa y de control en Comisión parlamentaria: Comisiones de investigación y Comisiones legislativas permanentes con competencia legislativa plena*. Editorial Colex, Madrid, 2000. p. 75; LANDA, César.

Ahora bien, el desplazamiento de la función legislativa por la de control en los Parlamentos modernos no carece de fundamento, pues no solo se debe a que el Poder Ejecutivo, en nuestros días, realiza una función legisferante muy importante, casi tan igual como los Parlamentos, sino que se ha producido una *parlamentarización* del presidencialismo latinoamericano y simultáneamente una *presidencialización* del parlamentarismo europeo<sup>15</sup>.

En ese escenario dentro de los diversos regímenes presidencialistas “los instrumentos de control político pueden llegar a desempeñar una función suprema de garantía, en tanto que de su aplicación depende que los órganos políticos del poder no incurran en excesos que lesionen las libertades públicas y el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y de relevancia constitucional”<sup>16</sup>.

Así, para explicar la naturaleza del control parlamentario se han planteado diversas teorías. Sin embargo, todas ellas pueden clasificarse en torno a tres tesis principales: a) la *teoría estricta*, para la cual no existe control sin sanción o solo existe control si este lleva aparejada una sanción<sup>17</sup>; b) la *teoría amplia*, que entiende el control parlamentario como una simple verificación o inspección, sin que ello implique necesariamente una sanción, esto es, separa el control parlamentario de la sanción para considerarlos elementos de una categoría más general como es la de garantía<sup>18</sup>; y c) la *teoría de la polivalencia funcional*, para la cual no existen procedimientos de control parlamentario determinados, sino que el control puede ser realizado a través de todos los procedimientos parlamentarios<sup>19</sup>.

---

“Poder legislativo y control político en la Constitución de 1993”. En: *Derecho Constitucional 1 (Selección de Textos)*. Facultad de Derecho de la PUCP, Lima, 2001. p. 368.

<sup>14</sup> MORA-DONATTO, Cecilia. “Instrumentos constitucionales para el control parlamentario”. En *Cuestiones Constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, N.º 4, enero-junio, México, 2001. p. 86.

<sup>15</sup> GARCÍA ROCA, Javier. “Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo”. En *Teoría y Realidad Constitucional* Nº 38, 2º semestre 2016. Bilbao: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2016, pp. 71-81.

<sup>16</sup> VALADÉS, Diego. *Constitución y Democracia*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002. p. 67.

<sup>17</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. *Derecho parlamentario español*. Editora Nacional, Madrid, 1983. p. 198.

<sup>18</sup> Esta teoría ha sido planteada y ampliamente sustentada por GARCÍA MORILLO, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*. Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1984.

<sup>19</sup> Tesis formulada por Rubio Llorente y Aragón Reyes. Sin embargo, entre ambos existe una diferencia. En efecto, la tesis de Aragón Reyes excluye la posibilidad de que el control parlamentario pueda realizarse a través del procedimiento legislativo, esto debido al carácter formalizado que ha de presidir el modo de emanación del Derecho; a diferencia de la tesis de Rubio Llorente que sí la admite. Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco. “El control parlamentario”. En *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993. p. 244. La teoría de Manuel Aragón REYES ha sido expuesta ampliamente en su libro *Constitución, Democracia y control*, UNAM, México, 2002. Sin embargo, ya en trabajos menores

Cabe señalar que tanto la *teoría estricta* como la *teoría amplia* consideran al control parlamentario como un control de naturaleza jurídica; mientras que para la *teoría de la polivalencia funcional*, el control parlamentario es un control eminentemente político.

Aun cuando no es este el lugar para poder explicitarlas, sucintamente se puede señalar que la *teoría estricta* peca de *reduccionismo* porque el concepto de control parlamentario que predica no es extrapolable a los regímenes presidencialistas<sup>20</sup>, a la vez que considera a las preguntas, comisiones investigadoras e interpelación instrumentos de información, mas no de control<sup>21</sup>; a todo ello se suma el hecho que, como según esta, el control parlamentario conlleva siempre una sanción, es obvio que el control parlamentario solo puede ser realizado por la mayoría parlamentaria, pues la minoría opositora no estaría en condiciones de generar una sanción directa e inmediata, provocando que la titularidad del control recaiga siempre en la mayoría, claro está con los inconvenientes que ello supone para el ejercicio democrático de la función del control parlamentario y para el mismo Estado constitucional.

En relación con la *teoría amplia*, se puede señalar que desdeña el verdadero significado del control político en las actuales democracias de partidos<sup>22</sup>, pues al reducir el control a una mera revisión o verificación lo deja inerte, ello implica que pierda sentido, eficacia y relevancia dentro del sistema democrático, produciendo una desnaturalización del control ejercido por el Parlamento. Del mismo modo, se incurre en una inconsistencia mayor cuando primero se rechaza que en una definición de control parlamentario “se pueda admitir” que esta posea la facultad de generar una influencia en el órgano controlado, para luego aceptar que el control parlamentario “implica siempre una influencia en la actuación del sujeto controlado”<sup>23</sup>. De lo cual se puede apreciar que se parte de una concepción

---

anteriores había esbozado las ideas base de su teoría sobre el control parlamentario. Al respecto puede revisarse *Constitución y control del poder*, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995; “Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado”. En Francesc PAU I VALL (Coordinador). *Parlamento y control del gobierno*. (V Jornada de la Asociación de Letrados de Parlamentos). Aranzadi Editorial, Pamplona, 1998. pp. 29-45. “La interpretación de la Constitución y el carácter objetivo del control jurisdiccional”. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 17, Madrid, 1986; “El control parlamentario como control político”. En *Revista de Derecho Político*, N.º 23, España, 1986.

<sup>20</sup> AGUIAR DE LUQUE, Luis. “La problemática del control en la actualidad”. En Manuel RAMÍREZ (Coordinador). *El Parlamento a debate*. Madrid: Editorial Trotta-Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Lucas Mallada, 1997, p. 76.

<sup>21</sup> GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier. “La función de control del parlamento sobre el gobierno. Notas sobre su configuración jurídica”. En *Revista de las Cortes Generales*, N.º 31, Madrid, 1994. p. 38.

<sup>22</sup> AGUIAR DE LUQUE, Luis. “La problemática del control en la actualidad”. En Manuel Ramírez (Coordinador). *El Parlamento a debate...*, loc. cit.

<sup>23</sup> GARCÍA MORILLO, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español...*, óp. cit., p. 91.

jurídica del control parlamentario para luego terminar afirmando sus posibles connotaciones políticas.

Frente a estas incongruencias de las teorías *jurídicas* del control parlamentario, se ha construido la *teoría de la polivalencia funcional*. Los aportes de esta teoría al control parlamentario son relevantes, por cuanto hacen del concepto de control, un concepto aplicable en forma general, más universal, sobre la base de elementos que se presentan y tienen manifestación en la realidad, a diferencia de las dos tesis anteriores que se limitan a elucubraciones demasiado teóricas antes que realistas<sup>24</sup>.

En nuestra opinión, es esta última tesis la que mejor explica la naturaleza del control parlamentario porque propone un concepto de control que no se agota en la correcta formulación del mismo, sino que considera al control parlamentario como un instrumento válido, presente en toda actividad parlamentaria e importante para consolidar el Estado democrático constitucional. Más aún, si incorpora los elementos esenciales que determinan la naturaleza política del control parlamentario, al ser evidente que la apreciación por parte del Parlamento implica una valoración esencialmente política, pues difícilmente puede tener otro sentido cuando es el poder representante de la soberanía popular el que juzga con criterios políticos acciones igualmente políticas<sup>25</sup>; pero, sometido a las reglas de una democracia constitucional que rechaza la arbitrariedad.

En tal sentido, el control parlamentario, en tanto control de naturaleza política, implica la consideración de tres elementos que lo definen, a saber: i) la oposición parlamentaria democrática, ii) la responsabilidad política difusa del Gobierno, y iii) la opinión pública<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> No obstante su aceptación por gran parte de la doctrina, hay quienes critican esta tesis aduciendo su excesiva amplitud, crítica que como toda es aceptable en cierto modo, pero que no invalida sus postulados principales. Cfr. AGUIAR DE LUQUE, Luis. "La problemática del control en la actualidad". En Manuel Ramírez (Coordinador). *El Parlamento a debate...*, *óp. cit.*, p. 76; también LÓPEZ GUERRA, Luis. "El titular del control parlamentario". En *Problemas actuales del Control Parlamentario*. (VI Jornadas de Derecho Parlamentario-Enero de 1995). Publicaciones del Congreso de los Diputados. Madrid, 1997. p. 157, para quien "sólo muy figuradamente puede estimarse que, por ejemplo, discutir un proyecto de ley enviado por el Gobierno suponga un control de la acción de éste".

<sup>25</sup> GARCÍA MARTÍNEZ, María. "La actividad legislativa del parlamento como mecanismo de control político". En *Revista de las Cortes Generales*, N.º 14, Segundo Cuatrimestre, Madrid, 1988. p. 64. DE VERGOTTINI, Giuseppe. "La función de control en los parlamentos". En *Problemas actuales del Control Parlamentario...*, *óp. cit.*, p. 36.

i) *La oposición parlamentaria democrática*. La oposición parlamentaria, como un elemento constitutivo del control parlamentario, tiene una justificación que trasciende al óptimo funcionamiento de dicho control<sup>27</sup>.

En efecto, el reconocimiento de las minorías opositoras discrepantes o sistémicas como titulares del control parlamentario no obedece tan sólo a la búsqueda de un óptimo funcionamiento del control, sino que, además, la presencia de la oposición democrática en el control parlamentario otorga legitimidad al poder mismo; por ello, es importante precisar que es la oposición democrática quien legitima al poder y no el poder quien legitima a la oposición<sup>28</sup>, lo cual implica que cuanto más viables sean las posibilidades de la oposición parlamentaria discrepante o sistémica para realizar su función de control, mejor legitimado estará el Gobierno.

Por lo demás, es manifiesta la importancia de la leal oposición al frente del control parlamentario, en el entendido que la consolidación de un sistema democrático exige la presencia de la oposición democrática como titular indiscutible del control parlamentario, en tanto garantiza el pluralismo y la eficacia del control político del Gobierno<sup>29</sup>; pero, no de aquella que hace un uso arbitrario e irracional del control parlamentario; porque, “la identidad democracia = imperio de la mayoría no solamente protege poco y mal la democracia, sino también su fundamento y su presupuesto previo, vale decir, las libertades”<sup>30</sup>.

Por ello, se debe trascender de la simple crítica de la regla de la mayoría y del comportamiento de ésta, pues si algo corresponde hacer en orden a fortalecer y dotar de funcionalidad al control parlamentario es que la oposición asuma

<sup>26</sup> MORA-DONATTO, Cecilia. “Instrumentos constitucionales para el control parlamentario”...*óp. cit.*, pp. 85-113. Los lineamientos de esta teoría del control parlamentario han sido desarrolladas por la autora sobre la base de los estudios previos realizados por Rubio Llorente y Aragón Reyes.

<sup>27</sup> LANDA, César. *Derecho político. Del Gobierno y la oposición democrática*. Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 1990. p. 26; también, LÓPEZ AGUILAR, Juan F. *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa*. Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1991. p. 58. Así, en la doctrina se distingue, básicamente, dos tipos de oposición. En un primer término se habla de la *oposición ideológica* o *antisistémica*, la cual se fundamenta en el desacuerdo absoluto con los mecanismos y valores que legitiman al poder, comprometiendo los fundamentos del sistema y del poder mismo; es una oposición total al sistema. En segundo lugar, se distingue la *oposición democrática discrepante* o *sistémica* que acepta los fundamentos y mecanismos que legitiman el poder, pero disiente de las actuaciones concretas del Gobierno. La oposición parlamentaria se ubica dentro de este último tipo de oposición.

<sup>28</sup> Como ya lo hemos señalado en otro trabajo, debemos abandonar la concepción del poder como un fenómeno que se puede definir por sí mismo; por el contrario, debemos entender el poder dialécticamente, esto es, en función de la oposición. LANDA, César. *Derecho político. Del Gobierno y la oposición democrática...*, *óp. cit.*, p. 28; en este mismo sentido LÓPEZ AGUILAR, Juan F. *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa...*, *óp. cit.* p. 92.

<sup>29</sup> LANDA, César. *Derecho político. Del Gobierno y la oposición democrática...*, *óp. cit.*, p. 114.

<sup>30</sup> LÓPEZ AGUILAR, Juan F. *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa...*, *óp. cit.* p. 29.

conscientemente sus funciones de control en todo ámbito, e incluso, en la intervención individual de cada parlamentario<sup>31</sup>.

ii) *La responsabilidad política difusa del Gobierno.* La disciplina rígida de los partidos y los acuerdos previos al debate de los grupos parlamentarios mayoritarios conllevan a que no siempre, aun cuando sea evidente el desacierto o desliz del Gobierno, la oposición en el Parlamento haga posible establecer una sanción directa o inmediata al Ejecutivo (como por ejemplo, el retiro de la confianza en el parlamentarismo, situación que se da también en algunos sistemas presidencialistas atenuados, en los cuales el Parlamento puede censurar a los Ministros, al Presidente del Gabinete, o, incluso plantear el *impeachment* del Presidente). O, por el contrario, cuando la oposición es mayoritaria en el Parlamento se busca que no haga un uso abusivo de la misma; por lo que es necesario recurrir a otro tipo de responsabilidad que la doctrina italiana ha venido a denominar *responsabilidad política difusa*.

La responsabilidad política difusa, desarrollada por la doctrina italiana<sup>32</sup>, consiste en el debilitamiento político del gobierno, del grupo parlamentario que lo apoya y de la viabilidad de su programa de gobierno. En tal sentido, “la fuerza del control parlamentario descansa más que en la sanción directa en la indirecta, más que en la destitución inmediata del gobierno en el desgaste del mismo, y su remoción se dará sólo si el cuerpo electoral, es decir, la ciudadanía, así lo decide por la vía de su voto cuando sea emplazado a elecciones”<sup>33</sup>.

iii) *La opinión pública.* De la sanción que puede generar este tipo de responsabilidad se desprende que el control parlamentario se proyecta, no sólo al interior del recinto parlamentario, sino que los resultados de tal control se dan fuera del Parlamento, pues ellos deben ser ofrecidos inexorablemente a la opinión pública y al electorado, en tanto destinatarios finales del control parlamentario.

Al respecto, aludiendo al *principio de alternancia*, Pedro de Vega, señalaba que “el partido que no tiene la mayoría y que obviamente no puede imponer su criterio en el Parlamento, porque la lógica de la discusión se ha roto, no puede sino contraponer públicamente, a las razones de la mayoría, las razones propias que como partido de oposición puede alegar. Y, naturalmente, como en el Parlamento

<sup>31</sup> LÓPEZ AGUILAR, Juan F. *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa...*, óp. cit. p. 32.

<sup>32</sup> “Perciò, in conclusione, la responsabilità politica diffusa si definisce come la soggezione, consapevolmente accettata, dei soggetti che lottano per il potere politico a tutti quei fatti che tendono ad un equilibrio politico sfavorevole ai fini di tale lotta, secondo i modi storicamente dati con cui si forma e si verifica l'equilibrio politico, secondo i meccanismi istituzionale in cui si svolge la lotta politica, con la conseguenze che da tale equilibrio e da ogni suo mutamento derivano”. RESCIGNO, Ugo Giuseppe. *La responsabilità politica*. A Giuffrè Editore, Milano-Dott, 1967, pp. 113-

no gana, ¿dónde cabe la exposición de esas razones? Justamente en el ámbito de la sociedad. Ante la opinión pública”<sup>34</sup>.

Por ello, desde el momento en que existe una mayoría parlamentaria que apoya al Ejecutivo, las minorías opositoras deben tener en claro que su actividad controladora debe apuntar a la modificación, a su favor, de la voluntad del electorado en la sucesivas justas electorales, trasladando al electorado y a la opinión pública los yerros del gobierno, a la vez que resaltar las virtudes de los programas alternativos de la oposición. Por esto mismo, se ha dicho que “el auténtico destinatario del control parlamentario no es la Cámara ni los miembros de la misma, ni los grupos presentes en ella, sino el electorado”<sup>35</sup>.

Claro está que cuando la oposición política es mayoría en el Parlamento se abren escenarios de control imprevisibles al Poder Ejecutivo, máxime en épocas de crisis de toda naturaleza –internas e internacionales-, que pueden derivar en el *impeachment* o juicio político contra los altos funcionarios, entre ellos el Presidente o jefe de Estado.

Entonces, en función de estos elementos, brevemente desarrollados, se puede entender por control parlamentario aquel control de naturaleza esencialmente política realizada, principalmente, por las fuerzas opositoras parlamentarias a través de los institutos del control político; que, en las últimas décadas los Parlamentos en América Latina lo han ejercido, en última instancia mediante el juicio político o *impeachment*, que da lugar a establecer la responsabilidad política del Presidente de la República y su destitución del cargo, para el cual fue electo directamente por el voto popular. Pero como indicará más adelante, este procedimiento parlamentario también ha sido realizado a altas autoridades distintas del Presidente, como es el caso de altos magistrados de Tribunales o Cortes Constitucionales.

La práctica de los Parlamentos en América Latina al realizar juicios políticos o *impeachments* que conllevan a la destitución de los Presidentes, o, los conducen a plantear sus renuncias y/o salir forzosamente o fugar del país<sup>36</sup>; pone en evidencia no solo un grave problema para la estabilidad política de los jóvenes regímenes

---

130.

<sup>33</sup> MORA-DONATTO, Cecilia. “Instrumentos constitucionales para el control parlamentario”...óp. cit., p. 97.

<sup>34</sup> DE VEGA, Pedro. “Parlamento y opinión pública”. En Manuel Ramírez (Coordinador). *El Parlamento a debate...*, óp. cit., p. 187.

<sup>35</sup> GARCÍA MORILLO, Joaquín. “Algunos aspectos del control parlamentario”. En Ángel Garrarena Morales (editor). *El parlamento y sus transformaciones actuales*. Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1990. p. 249.

<sup>36</sup> PEREZ-LIÑAN, Aníbal. *Juicios políticos al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Buenos Aires: FCE, 2009, p. 18.

democráticos, sino que, también, podría llegar a cuestionar el principio de división del poder, como garantía del orden democrático y el Estado de Derecho.

En tal sentido, se puede afirmar que, en toda democracia existen poderosas razones que sustentan la profunda convicción y necesidad de proteger el orden democrático, de las propias autoridades pertenecientes a los tres clásicos poderes del Estado, por ejemplo en graves casos de infracción de la Constitución y de la comisión de delitos en el ejercicio de sus funciones, ejerciendo los institutos y procedimientos parlamentarios de control de naturaleza constitucional, como el juicio político<sup>37</sup>.

Así, en Brasil en mayo de 1992, el entonces Presidente del Brasil Collor de Mello fue acusado de realizar transacciones fraudulentas, a través del empresario César Farías, para ocultar su identidad. La Cámara de Diputados formó un Comisión Parlamentaria de Investigación a Farías que derivó en el inicio del *impeachment* a Collor de Mello. En ese contexto las organizaciones estudiantiles salieron a las calles y lideraron el movimiento social exigiendo la remoción del Presidente. El Senado destituyó al Presidente; sin embargo, posteriormente, el Supremo Tribunal Federal (STF), anuló las pruebas obtenidas del ordenador de Collor y de sus conversaciones telefónicas, por haberse obtenido sin respeto a la ley<sup>38</sup>.

Asimismo, a la caída del régimen autocrático y corrupto del ex Presidente Fujimori el año 2000, los partidos democráticos en el Congreso utilizaron los mecanismos parlamentarios de control político, mediante los procesos de *ante juicio* contra ex Ministros, Congresistas, Vocales Supremos, Fiscal de la Nación, así como, el *juicio político* contra el ex Presidente Alberto Fujimori para declarar primero la vacancia presidencial y luego disponer su inhabilitación política por diez años, por incapacidad moral, al haber huido al Japón y renunciar a la Presidencia de la República, en medio de una histórica crisis de corrupción a fines del año 2000<sup>39</sup>.

Por eso, no es precisamente el juicio político el que crea conflictos institucionales; más bien, son los peligros fundados contra el orden democrático y el equilibrio de poderes que emanan de las mismas autoridades, los que dan lugar a dicho conflicto, como en los casos de las graves denuncias de corrupción presidencial;

<sup>37</sup> PANIAGUA, Valentín. "La justiciabilidad de los actos políticos-jurisdiccionales del Congreso". En *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*. N° 3, 1999. MADRID: CEPC, pp. 181-203; EGUIGUREN, FRANCISCO. "Antejuicio y Juicio Político en Perú". En *Pensamiento Constitucional*. Año XIII, N° 13. Lima: PUCP, 2008, pp. 111-162, y; LANDA, César. "Antejuicio político". En *Elecciones* (2005). Lima, ONPE, 2005, pp. 125-138.

<sup>38</sup> EL COMERCIO. "Brasil: Paralelos entre los juicios a Dilma Rousseff y Collor de Mello". Ver <http://elcomercio.pe/mundo/actualidad/brasil-paralelos-entre-juicios-dilma-y-collor-mello-noticia-19010-10>. (Consultado el 18 de enero de 2018).

<sup>39</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. *Resolución Legislativa declarando la permanente incapacidad moral del Presidente de la República y la vacancia de la Presidencia de la República*, 21 de

la misma que ha generado profundas repercusiones políticas, en los regímenes presidenciales de América Latina. Por ello, el control parlamentario no busca sustituir la forma de gobierno, pero sí procura, mediante el *impeachment*, restablecer el balance y asegurar la cooperación entre los poderes, además de ser un mecanismo de ejemplaridad contra los delitos presidenciales, lo que coadyuva a restablecer la representatividad ante la ciudadanía<sup>40</sup>.

Ello es posible a partir de entender que en América Latina, en primer lugar, el Presidente de la República no es más el antiguo poder absoluto y por tanto ahora sus actos políticos son justiciables. En segundo lugar, que el juicio político, en cuanto se procese y resuelva conforme a la Constitución y el Reglamento del Congreso, no cuestiona el balance de poderes, sino que lo afirma. Lo cual no es óbice para que se presente el peligro de conflictos en el borde del sistema constitucional, sobretudo en casos de infracciones no delictivas, lo que resulta inevitable en épocas de crisis económicas y/o políticas, donde la centralidad del Derecho se ha visto desplazada por el *decisionismo* político de las mayorías parlamentarias<sup>41</sup>.

Lo que en algunos casos se ha transformado en una dictadura asamblearia, no solo en los regímenes parlamentarios, sino también en los regímenes presidenciales. Por eso, “el peligro que la libertad corre a manos del Poder Legislativo en los regímenes de democracia a base de partidos políticos, es un peligro especial; un peligro que supera, con mucho, al que las comunidades políticas le puede venir a la libertad de otros órganos rectores”<sup>42</sup>.

Sin embargo, aun cuando siempre existe el peligro de que “con la juridificación de las disputas políticas, la política no tiene nada que ganar y la justicia, en cambio, tiene todo que perder”<sup>43</sup>; cabe recordar que no existen conflictos contra sistémicos, entre el Parlamento y los demás poderes públicos, en las sociedades democráticas estables, cuando aquel ejercita el control parlamentario, mediante el uso no solo constitucional sino también legítimo del juicio político o *impeachment*.

---

*noviembre de 2000. Resolución Legislativa del Congreso N° 009-2000-CR; asimismo, Resolución Legislativa que inhabilita en el ejercicio de la función pública hasta por diez años al señor Alberto Fujimori Fujimori, 23 de febrero de 2001. Resolución Legislativa del Congreso N° 018-2000-CR. El Tribunal Constitucional en el Exp. N° 3760-2004-AA/TC, FJ 24, rechazó el pedido de nulidad de la inhabilitación política; porque “la facultad de imponer sanciones políticas por parte del Congreso es una facultad privativa y discrecional de él; pero, tal discrecionalidad es posible sólo dentro de los límites que se derivan de la propia Constitución y del principio de razonabilidad y proporcionalidad”.*

<sup>40</sup> SERRAFERO, Mario. “El impeachment en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela”. En *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), Núm. 92. Abril – Junio 1996. Madrid: CEC, p. 162.

<sup>41</sup> LANDA, César. *Derecho político. Del Gobierno y la oposición democrática...*, óp.cit., pp. 111-123.

<sup>42</sup> LEIBHOLZ, Gerhard. *Problemas fundamentales de la democracia moderna*. Madrid: IEP, 1971, p. 15

<sup>43</sup> FORSTHOFF, Ernst. *El Estado de la sociedad industrial*. Madrid: IEP, 1975, p. 213.

En América Latina, el control parlamentario, en épocas de crisis, más veces *activista* que moderado, no se ha visto acompañado de contundentes y nuevos argumentos jurídicos; lo que ha hecho, en muchos casos, discutible su proceder, pero nunca desconocida su eficacia<sup>44</sup>. No obstante ello, también es cierto que en América Latina se advierte una histórica tensión generada por el presidencialismo, donde se ha demostrado que ante un conflicto de suma cero entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, éste se ha resuelto con golpes de Estado para destituir al Presidente de la República o con autogolpes de Estado para reforzar el poder presidencial. Pero, a partir del retorno a la democracia, los golpes de Estado se han sustituido por los juicios políticos legítimos o no contra los Presidentes, e incluso, contra otras altas autoridades.

Siendo ello así, es de capital importancia determinar las garantías específicas del debido proceso, y en concreto, los estándares interamericanos, que resultarían exigibles en el marco de los juicios políticos, que son materialmente jurisdiccionales, que se realicen contra Presidentes de la República y otras altas autoridades, entre ellas, altos magistrados.

En todo caso, antes de evaluar cuáles son los alcances de dichos estándares, a modo ilustrativo de una experiencia concreta, resulta pertinente mencionar cuáles son las exigencias del debido proceso cuando se realiza un juicio político de acuerdo al ordenamiento jurídico peruano, según lo interpretado por el Tribunal Constitucional del Perú.

Sobre el particular y de manera previa, corresponde indicar que en la Constitución Política del Perú de 1993 se ha establecido de manera taxativa qué altas autoridades son susceptibles de ser sometidas a un juicio político conducido por el Congreso de la República (artículos 99º y 100º), entre las que se encuentran el Presidente de la República, los miembros del Tribunal Constitucional y los vocales de la Corte Suprema.

### **El debido proceso exigible en el marco de juicios políticos: el caso de la Constitución Política del Perú de 1993**

En la dogmática constitucional contemporánea, a raíz de los debates sobre los límites y posibilidades del positivismo jurídico entre H.L.A. Hart<sup>45</sup> y Ronald Dworkin, se discute sobre el mejor entendimiento de los derechos fundamentales, como el debido proceso, entendido en la forma de principios o de reglas.

<sup>44</sup> ILIZALITURRI, Arturo. "5 presidentes enjuiciados (y 1 destituido por loco) en América Latina". En *Distintas Latitudes*. Editorial, Abr 18, 2016. Ver <http://distintaslatitudes.net/5-presidentes-enjuiciados-de-america-latina>. (Consultado el 20 de enero de 2018).

<sup>45</sup> HART, H.L. A. *El concepto de derecho*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1962; Dworkin, Ronald. *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel, 1984.

Como se sabe, el entendimiento estándar en materia de derechos fundamentales, siguiendo a Alexy<sup>46</sup>, es que los derechos fundamentales deben ser comprendidos como principios, es decir, como mandatos de optimización, en buena cuenta, mandatos de deber ser que ordenan que los derechos se cumplan en la mayor medida posible, teniendo en cuenta para ello las posibilidades fácticas y jurídicas. Esto último es así en tanto semánticamente no se ha formulado, al menos no de modo exhaustivo, las condiciones de aplicación del principio (supuesto de hecho) ni las consecuencias jurídicas de dicha aplicación. Sin embargo, el entendimiento de Alexy de los derechos como principios no objeta la existencia de derechos que asumen la forma de reglas<sup>47</sup>.

Un caso paradigmático de esta situación lo constituye el derecho al debido proceso. Como bien sabemos, el derecho al debido proceso es considerado un derecho principio, es decir, un instituto que incorpora una pluralidad de derechos y que la lesión de cada uno de sus contenidos equivale a su propia lesión<sup>48</sup>. En dicho entendimiento, por su formulación semántica en la Constitución de 1993, se podría considerar que algunos de los contenidos del derecho a un debido proceso asumen la forma de principios (mandatos de optimización), en tanto que otros asumen la forma de reglas (se cumplen todo o nada). La distinción no es meramente conceptual, sino que acarrea como consecuencia práctica una obligación judicial o un derecho del justiciable a exigir una forma o método de aplicación del derecho involucrado en el caso. De esta manera, para los principios corresponderá aplicar el principio de proporcionalidad<sup>49</sup>, en tanto que para las reglas la subsunción.

<sup>46</sup> ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 67.

<sup>47</sup> ALEXY, Robert. «Derechos, razonamiento jurídico y discurso racional». *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, 1 (1994), pp. 40-41. Ciertamente la distinción entre reglas y principios no ha estado exenta de críticas, al respecto pueden verse Aarnio, Aulis. «Reglas y principios en el razonamiento jurídico» (<http://ruc.udc.es/bitstream/2183/2070/1/AD-4-35.pdf>); Cianciardo, Juan. «Reglas y principios: una aproximación desde los criterios de distinción». *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XXXVI, 108 (2003), pp. 903 y ss.

<sup>48</sup> LANDA, César. *El derecho al debido proceso en la jurisprudencia. Corte Suprema de Justicia de la República del Perú, Tribunal Constitucional del Perú, Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Lima: Academia de la Magistratura, 2012, pp. 15, 60 y 109. En dicho sentido, puede revisarse la sentencia del expediente 4287-2012-AA, fundamento 4.3.

<sup>49</sup> El principio de proporcionalidad es una herramienta metodológica para la aplicación de los derechos fundamentales mediante la cual se determina la legitimidad de las medidas que intervienen derechos. Está compuesto por exámenes: test de idoneidad, test de necesidad y test de ponderación o proporcionalidad en sentido estricto. Mientras que la subsunción supone verificar la adecuación de los hechos en el supuesto hipotético previsto en la norma, si esto se verificaba, correspondía la aplicación de la consecuencia prevista en la misma norma. Al respecto, ver Bernal PULIDO, Carlos. «La ponderación como método para interpretar los derechos fundamentales». En Enrique CÁCERES y otros (coords.). *Problemas contemporáneos de la filosofía del derecho*. México: UNAM, 2005, pp. 17-20.

En el sentido anotado, cuando se revisan las garantías de la función jurisdiccional establecidas en el artículo 139 de la Constitución peruana, se advierte la enunciación de una serie de derechos que pueden adoptar la forma de principios, en tanto que otros la forma de reglas. En dicho sentido, en el artículo 139.3 se reconoce como derecho “la observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional”, sin embargo, no se aprecia, a partir de dicha redacción, qué es o en qué supuestos se “observa” o no el debido proceso o la tutela jurisdiccional, es el juez quien debe delimitar esto en función de la naturaleza del proceso en curso. Asimismo, no se indica la consecuencia que acarrea su no observancia. Lo mismo sucede con el principio de publicidad de los procesos, según lo establecido en el artículo 139.4, o con el derecho a la pluralidad de instancias reconocido en el artículo 139.6, entre otros.

Dada la amplitud de su reconocimiento semántico, los mismos bien podrían calificar como principios, lo que conlleva que su aplicación en todo proceso y, en consecuencia, su control judicial pueda darse mediante el principio de razonabilidad y proporcionalidad. Es decir, se diferencia la exigencia del debido proceso como principio frente a procesos judiciales, procedimientos administrativos o procedimientos parlamentarios, aunque no todos en la misma intensidad, dada la naturaleza jurídica de las cosas.

De esta manera, mediante el anotado principio podrían analizarse las opciones legislativas adoptadas en relación, por ejemplo, con el número de recursos previstos en la legislación procesal, que precisamente permiten el ejercicio del derecho a la pluralidad de instancias. Así, podría considerarse no idóneo, necesario y proporcional un proceso o procedimiento administrativo de una sola instancia, aunque podría sí serlo frente a un juicio político en tanto proceso parlamentario, dado que llevaría una sanción —suspensión, destitución o inhabilitación del cargo público—. También podría ser objeto de análisis la decisión judicial de excluir del conocimiento del público el trámite de casos que bien podrían mantenerse en reserva como el proceso parlamentario del antejuicio político de altos funcionarios por delitos de corrupción o lavado de activos.

En uno y otro caso hipotético se ponderan los derechos anotados, como por ejemplo la eficacia de la tutela judicial, pues un proceso con muchas instancias podría hacer ilusoria la protección judicial de los derechos; o el principio de publicidad con el derecho a la intimidad de los procesados o la seguridad nacional, dependiendo de los temas que sean objeto de procesamiento (por ejemplo, en materia del narcotráfico).

De otro lado, también se aprecia que otros derechos del artículo 139<sup>o</sup> están formulados de manera más precisa, como prohibiciones: “ninguna autoridad puede

cortar procedimientos en trámite”, “ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley”, “ninguna persona puede ser sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos” (contenidos en el artículo 139.3), “no ser condenado en ausencia” (artículo 139.12), “la prohibición de revivir procesos fenecidos con resolución ejecutoriada” (artículo 139.13), “no ser privado del derecho de defensa en ningún estado del proceso” (artículo 139.14), entre otras. Se trata de prohibiciones y mandatos en principio propios de un proceso judicial, que eventualmente pueden ser aplicables a un juicio político cuando éste es materialmente jurisdiccional.

No cabe duda de que los derechos enumerados en el párrafo precedente tienen un supuesto de hecho más concreto o preciso, lo que conllevaría a calificarlos como normas reglas y, por ende, su aplicación en un caso concreto debería darse vía subsunción del hecho en la norma. Por ello, si en un caso los hechos alegados guardan relación con el supuesto enunciado, se aplica la consecuencia, consistente en la nulidad o invalidez de los actos lesivos del derecho demandado.

En todo caso, la lesión a alguno de los derechos enumerados acarrea su propia lesión y la del debido proceso; pero ello configura una obligación del juez constitucional encargado del control judicial de discernir la naturaleza del debido proceso ante los diferentes tipos de procedimientos parlamentarios, resultando manifiesto que en el caso concreto del juicio político resultan aplicables las exigencias de un proceso judicial en el caso de que en un ordenamiento jurídico determinado tenga materialmente dicha condición, distinguiéndose correspondientemente entre exigencias provenientes de mandatos-regla y de mandatos-principio.

### **Jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú (en adelante TC) sobre las exigencias del debido proceso en el marco de la acusación constitucional (antejuicio y juicio político)**

El 8 de agosto de 2012, el TC emitió sentencia, recaída en el expediente 00156-2012-PHC, y rechazó la demanda de hábeas corpus que solicitaba la invalidez absoluta del procedimiento parlamentario de antejuicio político, por la supuesta vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso del exmagistrado del Poder Judicial César Humberto Tineo Cabrera. En la controversia se cuestionaba el antejuicio seguido por el Congreso de la República, al finalizar el régimen de Fujimori, a un grupo de magistrados que colaboraron con el régimen de facto. Por ello, el Congreso declaró haber lugar al inicio de causa penal contra ellos. En la prosecución del proceso penal, el exmagistrado César Humberto Tineo

Cabrera interpuso demanda de hábeas corpus contra la validez del procedimiento parlamentario de antejuicio.

En la sentencia del TC se despliega un conjunto de consideraciones sobre el derecho al debido proceso: legalidad y taxatividad de las sanciones aplicables, comunicación previa y detallada de la acusación, tiempo y medios para la defensa, principio *non bis in idem*, plazo razonable, entre otros, como si se tratara de un proceso penal. Asimismo, desarrolla y contextualiza estas manifestaciones del debido proceso en el procedimiento político parlamentario, ocupándose *extra petita* no solo del antejuicio, sino también del juicio político y de la labor de las Comisiones Investigadoras del Congreso. En esta sentencia, el TC utiliza arbitrariamente como herramienta de argumentación la abundante jurisprudencia internacional sobre el debido proceso en sede judicial, tanto de la Corte Interamericana como del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

De los argumentos expuestos en la sentencia, se aprecia la formulación de un canon estricto sobre el control del debido proceso en los procedimientos parlamentarios, sin hacer las necesarias modulaciones que dicho canon puede incluir. Al respecto, en el fundamento 4 de la sentencia citada se afirmó lo siguiente:

En sede parlamentaria, este derecho debe ser respetado no solo en los procedimientos de antejuicio y de juicio político, sino también en las actuaciones de las Comisiones Investigadoras o de las Comisiones Ordinarias que reciben el encargo expreso del Pleno del Congreso de la República; y merece una tutela reforzada, en tanto que el Congreso de la República decide por mayoría y actúa por criterios basados en la oportunidad y conveniencia, es decir, que su actuación y canon de control es de carácter subjetivo porque no ejerce función jurisdiccional propiamente dicha<sup>50</sup>.

Cabe precisar que las exigencias del debido proceso así entendidas fueron precisadas posteriormente en una la sentencia recaída en el Expediente N° 04968-2014-PHC/TC, en el que se establecieron además un conjunto de reglas con relación a las actuaciones de las Comisiones Investigadoras del Congreso de la República de cara al derecho al debido proceso, lo cual consideramos, a diferencia de lo esgrimido en la primera sentencia, se ajusta al marco constitucional donde se encuentran protegidos distintos bienes constitucionales<sup>51</sup>. No obstante, lo único relevante en materia de juicio político de este segundo caso es la precisión que se realiza respecto a cómo debe entenderse la exhortación

---

<sup>50</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. Sentencia recaída en el Expediente N° 00156-2012-PHC/TC, FJ 4.

<sup>51</sup> LANDA, César. "Las Comisiones Investigadoras y las diferencias entre las sentencias Tineo Cabrera y Toledo". En *Revista Ius et Veritas*, N° 51, 2015.

realizada por el Tribunal Constitucional en el FJ 25 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00156-2012-PHC/TC, que por lo demás incumbe también a las comisiones investigadoras. En ese sentido, en el FJ 49 de esta última sentencia se indicó que:

La exhortación del Tribunal Constitucional tiene, entre otros objetivos, optimizar el contenido protegido de los derechos fundamentales que conforman el debido proceso, aminorando los riesgos de su violación. Pero no siempre puede ser interpretada en el sentido de que haya venido justificada por la detección de una omisión per se inconstitucional. Si así fuera, los principios de supremacía y de fuerza normativa de la Constitución hubiesen exigido que el camino a adoptarse sea en el de la cobertura de la laguna inconstitucional vía integración del Derecho o, cuando ello no resulte posible, la inclusión en el fallo de la orden dirigida al órgano competente para su respectiva superación, entre otros.

Si ninguna de ellas fue la vía utilizada *prima facie*, no puede interpretarse que este Colegiado haya constatado la existencia de un vicio de inconstitucionalidad, sino, antes bien, la oportunidad para que el Congreso de la República, en el marco de sus competencias y atribuciones, aminore los riesgos de su eventual surgimiento<sup>52</sup>.

En vista de lo anterior y de acuerdo al estado actual de la jurisprudencia constitucional en el Perú, se advierte que en el marco de juicios políticos opera también un canon estricto sobre el control del debido proceso, asimilable al de un proceso penal, sin que se haya distinguido entre las distintas etapas del juicio político y sin que se diferencie entre normas-regla y normas-principio.

Ahora bien, luego de haber ilustrado el caso peruano, y lo expresado sobre el particular por el Tribunal Constitucional del Perú, corresponde ahora evaluar cuáles son los estándares del debido proceso exigibles en un juicio político de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH).

### **Una revisión de la jurisprudencia de la Corte IDH sobre el juicio político y los estándares de derechos humanos según instrumentos interamericanos**

Básicamente, en materia de juicios políticos, cabe destacar dos casos que han ameritado el pronunciamiento de la Corte IDH, los mismos que se han referido a la sanción a altos magistrados: se trata de los casos Tribunal Constitucional Vs. Perú del año 2001 y Camba Campos y otros Vs. Ecuador (2013). Si bien no se trata de juicios políticos realizados a Presidentes de la República elegidos democráticamente, consideramos que los criterios desarrollados por la Corte IDH

---

<sup>52</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. Sentencia recaída en el Expediente N° 04968-2014-PHC/TC, FJ 49.

en ambos casos pueden resultar iluminadores a efectos del propósito de la solicitud de opinión consultiva cuyas preguntas intentas absolver.

➤ **Caso Tribunal Constitucional Vs. Perú**

La Corte IDH ha tenido oportunidad de analizar la aplicación del debido proceso parlamentario con ocasión del caso “Tribunal Constitucional vs. Perú”<sup>53</sup>. En este caso, resuelto en el año 2001, los magistrados del Tribunal Constitucional (TC), destituidos durante el régimen autocrático de Fujimori (1990-2000) por oponerse a la ley de reelección presidencial, Delia Revoredo Marsano, Guillermo Rey Terry y Manuel Aguirre Roca, fueron víctimas de una persecución política que inició con un procedimiento de investigación ante una Comisión.

La finalidad de esta última fue investigar la sustracción de documentos de la oficina de la magistrada Revoredo Marsano. La Comisión encargada del procedimiento, antes que pronunciarse sobre el objeto de su investigación, arbitrariamente concluyó que debía abrirse juicio político contra los magistrados Revoredo Marsano, Rey Terry y Aguirre Roca, debido a que dichos magistrados, que habían votado por la inconstitucionalidad de la ley de la re-reelección del entonces presidente Fujimori y habían hecho sentencia, habían resuelto un recurso de aclaración en nombre del Pleno, el mismo que había sido solicitado por el presidente del TC. La arbitrariedad de la mayoría parlamentaria se procesó mediante un juicio político que terminó con la destitución de dichos magistrados<sup>54</sup>.

Cuando la Corte IDH analizó el fondo de las violaciones alegadas, sostuvo que el respeto de las garantías judiciales no se limitaba al ámbito judicial en estricto, sino que son requisitos que deben observarse en todas las instancias procesales, a efectos de que las personas puedan defenderse frente a cualquier acto emanado del Estado (fundamento 69). Respecto al sometimiento de las personas a un juicio político, ejercido por el Parlamento y que derivaría en una serie de responsabilidades para el funcionario enjuiciado, la Corte recordó lo siguiente:

Toda persona sometida a cualquier tipo de juicio ante un órgano estatal que ejerza funciones materialmente jurisdiccionales (fundamento 71) debe 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 al que se le somete (fundamento 77).

<sup>53</sup> CORTE IDH. «Caso del Tribunal Constitucional (Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano Vs. Perú». Sentencia de 31 de enero de 2001.

<sup>54</sup> Ver «Acusación de los congresistas Enrique Chirinos Soto y Luis Delgado Aparicio, miembros de la Comisión acusadora contra cuatro magistrados del Tribunal Constitucional y los alegatos presentados por los doctores Valentín Paniagua, Raúl Ferrero, Juan Monroy y Manuel Aguirre, en defensa de los miembros del Tribunal Constitucional, en la sesión plenaria del 28 de mayo de 1997». *Pensamiento Constitucional*, IV, 4 (1997), pp. 421-504.

Luego de ello, la Corte dio cuenta de las lesiones a los derechos componentes del debido proceso de los magistrados destituidos: la Comisión sustituyó el objeto de su investigación sin comunicación previa a los magistrados, quienes de denunciantes pasaron a ser denunciados en un juicio político; por lo que no se les comunicó previa y detalladamente de los cargos en su contra; el plazo para poder ejercer su defensa fue extremadamente corto; se les impidió el acceso a las pruebas pertinentes para poder elaborar su defensa; a los magistrados acusados no se les permitió contra interrogar a los testigos. Por ello, dicho procedimiento no aseguró las garantías mínimas que conforman el debido proceso (fundamentos 80-85).

Al respecto, recordemos que en el caso de Barreto y Leiva contra Venezuela<sup>55</sup>, la Corte IDH aseguró un control estricto y expansivo del derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación, sobre la base del artículo 8.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, pero frente a hechos punibles. Esto es, el Estado debe informar al interesado no solamente de la causa de la actuación, es decir las acciones u omisiones que se imputan, sino también las razones que llevan al Estado a formular la imputación, los fundamentos probatorios y la caracterización legal que se da a los hechos.

#### ➤ **Caso Camba Campos y otros Vs. Ecuador**

En este segundo caso, la Corte IDH, relativo al cese de ocho vocales del Tribunal Constitucional de Ecuador a través de la resolución del Congreso de fecha 25 de noviembre de 2004 y con la tramitación de varios juicios políticos contra algunos de los vocales<sup>56</sup>.

En este segundo caso, se reiteraron los criterios del caso Tribunal Constitucional Vs. Perú, haciéndose una especial referencia a otros aspectos como el caso de la independencia judicial. Pero con relación a lo que aquí nos ocupa conviene señalar que para el caso de tales vocales la Corte invocó las exigencias del artículo 8º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), en concreto la garantía de competencia, el derecho a ser oído, el derecho de defensa y el principio "*ne bis in idem*".

Asimismo, otros temas importantes desarrollados a propósito de este caso y que resultan pertinentes en relación a lo que se encuentra en juego cuando se somete a un juicio político a altas autoridades jurisdiccionales (sobre todo si ello no se produce de manera aislada) son: la faceta institucional de la independencia

<sup>55</sup> CORTE IDH. "Caso Barreta Leiva contra Venezuela". Sentencia del 17 de noviembre de 2009, Fundamentos 26-36.

<sup>56</sup> CORTE IDH. "Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador". Sentencia de 28 de agosto de 2013.

judicial, el derecho a acceder a un cargo público en “condiciones generales de igualdad” (23.1.C. de la CADH), la separación de poderes y democracia.

### **Estándares interamericanos sobre el debido proceso exigibles en el marco de un juicio político a altas autoridades**

En principio y, a este respecto, de la interpretación conjunta del artículo 8º de la CADH y del artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH), se desprende que tentativamente consideremos a necesidad de incorporar los siguientes principios, lo cual no implica, en modo alguno, “judicializar” el juicio político:

- ✓ Respeto al derecho de defensa, a fin de que las altas autoridades sometidas a un juicio político, de considerarlo pertinente, puedan conocer los hechos y cargos que se imputan, tomando en cuenta de que suele tratarse de procedimientos materialmente jurisdiccionales, ofrecer los medios probatorios que consideren convenientes, tener acceso a la documentación y ser asistido por un abogado de su elección.
- ✓ El principio acusatorio, que trasladado al ámbito parlamentario y entendido en sentido amplio implica que quienes realicen las investigaciones no sean los mismos que después decidan al respecto.
- ✓ El principio de inmediación, que significa que quienes van a decidir estén en contacto directo con los funcionarios acusados y con quienes acusan.
- ✓ Principio de imparcialidad, el cual, si consideramos que la actuación parlamentaria está impregnada de una naturaleza política y de un principio de oportunidad, viene a constituir un mecanismo de ponderación, morigeración y de racionalidad a las decisiones que vaya a adoptar el Parlamento, a fin de no caer en la arbitrariedad.
- ✓ Principio de oralidad, por el cual, llegado el momento de la actividad probatoria, los medios demostrativos deben ser introducidos al procedimiento parlamentario en forma oral.
- ✓ Principio de publicidad, según el cual se garantiza el control, por parte de la colectividad, de las decisiones que se tomen; a la vez, que permite legitimar dichos actos desde que éstos son conocidos enteramente por la opinión pública.

Explicado lo que involucra las exigencias mínimas en materia del debido proceso en el marco de un juicio político, cuando se entiende que este último es un procedimiento materialmente jurisdiccional, corresponde ahora evaluar los alcances del principio de legalidad, establecido en el artículo 9º de la CADH toda vez que cuando se trata de juicios políticos por infracciones a la Constitución, no necesariamente las causales se encuentran tipificadas y dado que en el mejor de los casos, es la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la que ha ejemplificado cuándo se configura una infracción constitucional, si bien ello sin vocación de exhaustividad.

## **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?**

A continuación intentaremos reflexionar en torno a cómo aplica el derecho a la protección judicial previsto en el artículo 25º de la CADH y en el artículo XVIII de la DADDH a juicios políticos realizados por el Poder Legislativo contra altas autoridades.

En primer lugar, es cierto que el control judicial de un juicio político que realiza el Congreso supone *per se* una intervención en las facultades parlamentarias, poniendo en cuestión el principio de separación de poderes.

Sin embargo, puesto que dicho clásico principio es concebido en las democracias contemporáneas como el control y balance de poderes, debe enfatizarse que el control judicial de la actuación de los órganos parlamentarios puede revestir distintos grados de intensidad según se encuentre el procedimiento en trámite o si éste ha concluido.

Así, siguiendo las tesis, por ejemplo, del Tribunal Constitucional del Perú en lo que respecta al alcance y los límites del control de la justicia constitucional sobre las resoluciones judiciales ordinarias<sup>57</sup>, *mutatis mutandi*, se puede señalar que se requiere establecer un canon de control judicial para la actuación parlamentaria en el marco del juicio político, en el entendido de que bajo dicho procedimiento los órganos parlamentarios tienen facultades para afectar los derechos políticos de los altos funcionarios denunciados, que en el caso peruano, pueden ser todos aquellos mencionados en el artículo 99º de la Constitución; esto es el Presidente

---

<sup>57</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. Sentencia recaída en el Expediente N° 3179-2004-PA/TC "Caso Apolonia Collcca".

de la República, congresistas, ministros de Estado, magistrados del Tribunal Constitucional, vocales de la Corte Suprema, entre otros.

Ahora bien, se parte de un criterio objetivo, según el cual los altos funcionarios, que han pedido el voto ciudadano para su elección y/o manejan fondos públicos o imparten justicia en calidad de órgano de cierre de la interpretación de la Constitución o del ordenamiento jurídico, deben estar sometidos a un mayor grado de control.

## **2.1 ¿Exige el Artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y Artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre - y con qué alcance - un control judicial sobre el procedimiento mediante el cual se realizó un juicio político por el Poder Legislativo contra Presidentes/as democrática y constitucionalmente electos/as?**

En términos generales, frente a las decisiones de los órganos del Congreso en el marco de un juicio político, se puede establecer dos tipos de actuación judicial, mediante una de las siguientes medidas:

- ✓ Interpretación estricta del amparo, en la cual los jueces constitucionales examinarán la constitucionalidad del informe del órgano parlamentario previo a la última instancia, dando mérito constitucional suficiente a los actos parlamentarios realizados, en cumplimiento de su función política de investigar y sancionar las infracciones constitucionales. En esta perspectiva, el juez constitucional asume lo actuado por los órganos parlamentarios *iure et de iure*. Luego de ello, se pasa a realizar un examen de la motivación y relevancia constitucional del informe preliminar o final de los órganos parlamentarios por los que se recomienda acusar ante el Pleno del Congreso a los altos funcionarios en función de los derechos fundamentales invocados.
- ✓ Interpretación flexible del amparo, que se produciría cuando el juez constitucional adquiere plena jurisdicción sobre el fondo y la forma del juicio político, realizando un examen constitucional de la motivación del informe final del órgano parlamentario correspondiente y de la relevancia de lo actuado en el juicio político. En este caso, el juez tendría la posibilidad de revisar todo el proceso que va desde el examen del acto lesivo, la validez o no de las normas aplicadas, hasta el valor probatorio de las pruebas; vale decir, revisando la actuación parlamentaria concreta que sea necesaria para determinar la constitucionalidad de la actuación cuestionada en el marco de un juicio político.

## **2.2 ¿Exige el Artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y Artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre - y con qué alcance - un control judicial sobre el resultado de un juicio político realizado por el Poder Legislativo contra Presidentes/as democrática y constitucionalmente electos/as?**

Con base a lo previamente explicado, se advierte que la interpretación flexible del proceso de amparo, esto es, incluyendo un control sobre el fondo del juicio político, requiere que el juez constitucional establezca un canon interpretativo para otorgar predictibilidad y seguridad jurídica a su intervención, bajo el cual realizará el control judicial de las resoluciones parlamentarias, sin que ello suponga convertir al Poder Judicial en un supra poder. Al contrario, esto tendría como finalidad reconocer que al juez constitucional, le corresponde, en el proceso de amparo, resolver razonable y ponderadamente sobre el fondo y la forma del juicio político, donde es más proclive que se puedan violar derechos fundamentales básicos de los investigados, acusados o sancionados.

Al respecto, el juez constitucional debe analizar el proceso y el caso concreto bajo un parámetro o canon interpretativo *ad-hoc*. Dicho canon interpretativo le permitiría al juez constitucional realizar, legítimamente, el control constitucional de los actos parlamentarios en un juicio político, y estaría compuesto, en primer lugar, por un examen de razonabilidad, en segundo lugar, por un examen de coherencia, y finalmente, por un examen de suficiencia<sup>58</sup>.

- ✓ Examen de razonabilidad. Por el examen de razonabilidad, el juez constitucional debe evaluar si la revisión de todo el juicio político es relevante para determinar, por ejemplo, si el informe final que recomienda acusar constitucionalmente al alto funcionario que se cuestiona vulnera el derecho fundamental que está siendo invocado.
- ✓ Examen de coherencia. El examen de coherencia exige que el juez constitucional deba precisar si el acto lesivo del caso concreto se vincula directamente con el procedimiento o la decisión parlamentaria impugnada en el marco de un juicio político, de lo contrario, no estaría plenamente justificado el hecho de que el juez efectúe una revisión total del juicio político, si tal revisión no guarda relación alguna con el acto lesivo.
- ✓ Examen de suficiencia. Mediante el examen de suficiencia, el juez constitucional debería determinar la intensidad del control constitucional que sea necesaria para llegar a precisar el límite de la revisión de los actos

---

<sup>58</sup> *Ibíd.*, FJ 23.

realizados en el juicio político a fin de cautelar el derecho fundamental invocado.

En principio, el punto de referencia para el control judicial vendría a ser el momento en el que el órgano parlamentario presenta su informe final, pues solo ahí se tiene la certeza sobre qué es lo que se recomienda puntualmente como sanción al alto funcionario, salvo agravios que afecten los principios del debido proceso. Tomando esto en cuenta y en aras de respetar el principio democrático constitucional contemporáneo de control y balance de poderes<sup>59</sup> solo podríamos hablar de un control constitucional de dos niveles o intensidades que puede presentarse en dos momentos diferentes: antes y después de que el órgano parlamentario previo a la última instancia, que suele ser el Pleno del Congreso que vota la eventual acusación, ha emitido el informe final recomendando la sanción.

Entonces, se puede identificar un control judicial estricto *ex ante* y un control judicial débil *ex post*, tomando como referencia el momento en el que se emite el informe final del órgano parlamentario en el marco de un juicio político, con anterioridad a la votación por el Pleno; en la medida en que, cualquier agravio a un derecho fundamental debe ser cierto y concreto o en caso de ser una amenaza debe ser de inminente afectación.

El control judicial debiera ser estricto en el respeto de la labor parlamentaria cuando se realice en la primera instancia del Parlamento. Es decir, si aún no se emite el informe final, que votará el Pleno, que recomienda una sanción al alto funcionario. En este caso, la autoridad judicial no debería entorpecer la labor de control político represivo del Parlamento con un escrutinio estricto de los componentes del debido proceso cuando se trate de principios, salvo el caso de las reglas, sino preferir el desarrollo de la investigación parlamentario en el marco de la acusación constitucional.

En cambio, el control judicial será flexible en el respeto de la labor parlamentaria una vez que se haya aprobado el informe final que será votado ante el Pleno del Congreso y se hayan hecho públicas sus conclusiones y recomendaciones, en donde pueda establecerse presuntas responsabilidades de altos funcionarios. En este caso, frente a una demanda de amparo, el escrutinio judicial deberá ser exigente con la actuación desplegada por los órganos parlamentarios, a fin de asegurar que se haya respetado el debido proceso en sede parlamentaria, a través de los exámenes de razonabilidad, coherencia y suficiencia, previamente mencionados.

---

<sup>59</sup> Cavero Gómez, Manuel. «Control parlamentario y Poder Judicial». En *Problemas actuales del control parlamentario. VI Jornadas de Derecho Parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1997, pp. 65-70.

Con ello se pretende salvaguardar el principio de equilibrio de poderes, sin afectar innecesariamente la función de control político represivo del Parlamento con innecesarias injerencias judiciales que puedan tener por objeto cerrar o entorpecer las investigaciones con la finalidad indirecta o directa de lograr algún grado de impunidad sobre los hechos punibles. Pero también se busca que esta competencia del Parlamento no afecte derechos fundamentales de las altas autoridades, y en concreto, en el caso del Presidente de la República elegido democráticamente, y en ese sentido, destinatario de un acto de la soberanía popular. Siendo ello así, en todos los casos, el juez constitucional deberá ponderar si su intervención en relación con lo actuado en el juicio político resulta razonable y proporcional.

### **2.3 ¿De qué manera se puede asegurar que el alcance y la implementación en la práctica del control judicial referido en las preguntas anteriores, no implique un riesgo respecto del principio de separación de poderes y sistema de pesos y contrapesos en una democracia?**

En el actual proceso democrático latinoamericano han cesado los antiguos golpes de Estado militares o civiles con el apoyo de las fuerzas armadas, para dar paso a “golpes blandos”, donde los Parlamentos mediante juicios políticos o *impeachment* destituyen a Presidentes electos por el sufragio popular, como expresión de la lucha contra la corrupción, como ocurrió en los casos de los ex Presidentes Collor de Mello del Brasil (1992), Carlos Andrés Pérez de Venezuela (1996)) y Alberto Fujimori del Perú (2000). Pero, en la última década se viene gestando un populismo parlamentario autoritario en la región, sostenido por las élites de los poderes económicos y mediáticos, en algunos casos con la anuencia de un sector de la voluntad popular, como ocurrió con las destituciones de los ex Presidentes Zelaya en Honduras (2009), Lugo en Paraguay (2012) y Rousseff en Brasil (2016).

Por eso, es necesario que los Parlamentos construyan, legítimamente, un espacio propio de competencias sancionadoras, como árbitros del conflicto entre el derecho y la política, no dentro del clásico modelo de división de poderes, sino dentro del modelo de control y balance de poderes —*check and balances*—. Pero, no exento de una actuación racional-legal para determinar, mediante el juicio político, la responsabilidad del Presidente de la República; es decir que se demuestre empíricamente los hechos materia de infracción a la Constitución que la ley tipifique, y, no solo en valores o juicios de oportunidad de los actos o conductas de las altas autoridades.

### **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?**

El caso concreto de un juicio político por infracción de la Constitución plantea problemas más complejos que los analizados respecto del antejuicio, la otra modalidad de la acusación constitucional en el ordenamiento jurídico peruano.

Así, en la base de los inconvenientes que genera el juicio político por infracción de la Constitución se observa que las infracciones carecen de una tipificación. De esta manera, las sanciones que impone el Congreso por esta causa se asemejan al *bill of attainder* de la Cámara inglesa del siglo XV, por el cual el Parlamento, ante la imposibilidad de probar el delito, creaba el delito, el delincuente y la pena.

En este sentido, Juan Armagnague, señala que “el *impeachment* se diferencia del *bill of attainder* en que éste castiga aquellos delitos para los cuales las leyes no han señalado penalidad alguna, que no están tipificados, en tanto que el juicio político es aplicado a una violación de principios ya reconocidos en el derecho”<sup>60</sup>.

En efecto, esto abre la posibilidad de que determinados funcionarios puedan ser encausados por infracción de la Constitución, aun cuando sabemos que la misma no tiene desarrollo constitucional, legal ni reglamentario, afectando así el principio de legalidad en sentido estricto.

Por consiguiente, no coincidimos con quienes afirman que la infracción de la Constitución no tiene por qué estar necesariamente catalogada también como un delito o ilícito penal y puede no ser susceptible de merecer una sanción impuesta por el órgano jurisdiccional<sup>61</sup>.

Con ello, se deja un amplio margen de interpretación política para procesar o no a una alta autoridad sin la garantía del debido proceso, ya que todo ejercicio de la potestad sancionadora del Estado debe estar premunido del principio de legalidad, según el cual no hay sanción ni infracción, sin ley previa, lo que en el caso peruano se trata de un mandato regla recogido en el artículo 2º inciso 24-d de la Constitución de 1993.

---

<sup>60</sup> ARMAGNAGUE, Juan F. Juicio político y jurado de enjuiciamiento. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1995, pp. 18-19.

<sup>61</sup> EGUIGUREN, Francisco. «La infracción constitucional como límite a la inviolabilidad por votos u opiniones de los parlamentarios», en Eguiguren F. (comp.), *Estudios constitucionales*, Lima: Ara editores.

En el caso peruano, uno de los problemas más graves, relacionados con la infracción de la Constitución, tiene que ver con el hecho de que el Parlamento puede proceder con absoluta arbitrariedad sin posibilidad de que el acusado impugne tal acto, como ocurrió en el caso de los tres magistrados del Tribunal Constitucional, que fueron destituidos por la mayoría parlamentaria. Porque, como sabemos, cuando el Congreso ha impuesto una sanción por infracción de la Constitución, tal correctivo ha quedado en los fueros parlamentarios, siguiendo la vieja doctrina de los *interna corporis acta*<sup>62</sup>. Por ello, cuando los tres magistrados destituidos interpusieron sendos procesos de amparo ante el Poder Judicial no tuvieron posibilidades de que se les restituyera el ejercicio de sus derechos ni de que se retire la sanción impuesta injustamente. Peor aún, cuando impugnaron esta resolución judicial ante el propio Tribunal Constitucional, sus pares la rechazaron bajo el uso de la doctrina de las cuestiones políticas no justiciables.

Además, cabe preguntarse ¿cómo queda la sanción impuesta por un mismo hecho que configura, a la vez, un delito de función e infracción de la Constitución, si en sede judicial no se le encuentra responsabilidad penal? Al respecto es claro que al no encontrar responsabilidad por el delito de función, el acusado debe ser restituido en sus derechos; lo mismo no sucede por infracción porque, como ya dijimos anteriormente, el Poder no podrá avocarse a su conocimiento, dando origen al absurdo que para el Poder Judicial el acusado es inocente, mientras que para el Parlamento, que ya impuso una sanción, el mismo es responsable.

Por lo tanto, en el caso de la concurrencia de un proceso judicial y otro parlamentario sobre una misma persona por infracción constitucional, éste último debería ceder competencia o quedar en suspenso a resultas de la resolución judicial, en la medida que tengan la misma materia como objeto de investigación y sanción.

#### **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?**

Tomando en consideración los principios del debido proceso parlamentario y, en concreto, la exigencias dimanantes de los principios de legalidad y tipicidad, se hace necesario delimitar conceptualmente lo que ha de entenderse por infracción de la Constitución, además de establecer los principios que pueden dar lugar a la

---

<sup>62</sup> ARANDA ÁLVAREZ, Elviro. *Los actos parlamentarios no formativos y su control jurisdiccional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, pp. 54-56.

configuración de dicha violación. A continuación se explicitarán los principios que pueden invocarse, a modo de ejemplo, en el caso peruano:

- ✓ Tipificación.- Infracción constitucional sería toda violación a los bienes jurídicos —sociales, políticos y económicos— establecidos en la Constitución, los mismos que no sean materia de protección y sanción —en caso de su incumplimiento— por norma legal alguna. Se busca proteger la Constitución evitando la impunidad de quienes la violen por medios no previstos ni sancionados en la ley. Para ello, dicho acto debe confrontarse con los siguientes principios.
- ✓ Principio de razonabilidad.- Habrá infracción constitucional por toda violación a un mandato constitucional objetivo; por ejemplo, en el caso peruano, al no respetar los plazos constitucionales establecidos para aprobar la ley de presupuesto (arts. 78º y 80º) o no realizar el mensaje presidencial anual ante el Congreso (art. 118º, 7). Para que no sea una infracción, el acto constitucional debe también ser lícito, es decir, no podrá infringir directa ni indirectamente los dos tipos de norma de la Constitución:
  - Norma constitucional regla, caracterizada por ser una obligación de hacer o de no hacer; por ejemplo: “nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe” (art. 2º, 24-a) o “no hay proceso judicial por comisión o delegación” (art. 139º, 1).
  - Norma constitucional de principio, que constituye un mandato con un alto grado de generalidad; pero que ordena que algo sea realizado en la mayor medida posible. Por eso constituye una norma de optimización que deben ser cumplidas en diferentes grados, como por ejemplo: “El Estado fomenta y garantiza el ahorro” (art. 87º) o “El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario” (art. 88º).

Sin perjuicio de lo señalado, la infracción constitucional también se produciría si se violan los valores constitucionales y democráticos del estado de derecho. Valores que constituyen el fundamento que legitiman al Estado constitucional; por ejemplo: la soberanía popular expresada en que “El poder del Estado emana del pueblo” (art. 45º) o la posición humanista según la cual “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado” (art. 1º).

- ✓ Principio de racionalidad.- Se busca que el acto constitucional en cuestión constituya una violación o afectación directa e inmediata a los bienes

constitucionales que son objeto de protección. De modo que los valores, principios o reglas constitucionales hayan sido infringidos sin intermediación alguna por el acto cuestionable. Para que se produzca la infracción constitucional, se debe determinar que haya una relación lógica y causal entre el acto constitucional y la afectación del bien constitucional.

- ✓ Principio de proporcionalidad.- Para que se produzca una infracción constitucional no basta que dicho acto sea irrazonable e irracional, sino que también tiene que ser desproporcionado. Pero debe graduarse la intensidad de la afectación a los bienes constitucionales para que constituya una infracción constitucional. Así se puede establecer un baremo de tres tipos de intensidad de la infracción:
  - Infracción leve.- Cuando se afecta un mandato constitucional abierto o principio constitucional de optimización; por ejemplo, el deber primordial del Estado de promover el bienestar general (art. 44°).
  - Infracción intermedia.- Cuando se infringe un mandato constitucional expreso y directo; por ejemplo, “tanto el sistema como el régimen educativo son descentralizados” (art. 16°).
  - Infracción grave.- Cuando se viola un mandato claro y vinculante, por ejemplo: “el mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata” (art. 112°); cuando se quebranta un valor democrático, por ejemplo: “el Presidente de la República se elige por sufragio directo” (art. 111°) o cuando se viola un principio constitucional —como el de que “la Constitución prevalece sobre toda norma legal” (art. 51°)— que ponga en peligro al propio Estado democrático.
  
- ✓ Principio de proporcionalidad de las sanciones.- La triple naturaleza del acto constitucional tiene que ser concurrente para que se produzca la infracción de la Norma Fundamental. Es decir, debe ser irrazonable, irracional y desproporcionado. Pero no toda infracción constitucional lleva una misma sanción sino que, de conformidad con el grado de infracción cometido, la sanción será también proporcional. Unas veces se podrá disponer la destitución, otras la inhabilitación y otras tan sólo la suspensión del cargo, en función del grado de calificación de la infracción constitucional. Sin perjuicio de ello, es del caso mencionar que de no llegarse a producir una infracción constitucional el Congreso podría ejercer uno de sus poderes implícitos de realizar una declaración preventiva acerca de ciertos actos

constitucionales que —de continuar o no rectificar— podrían configurar un supuesto de infracción. Ello con la finalidad de llevar a cabo su función de velar por el respeto de la Constitución y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores (art. 102º, 2), mediante una amonestación pública, salvo que considere algún tipo de sanción constitucional.

**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/as? ¿Se trata de causales relacionadas con la responsabilidad política, disciplinaria o de otra naturaleza?**

En la medida que a través del juicio político, se busca efectivizar la responsabilidad política y constitucional de los altos funcionarios<sup>63</sup>, entre ellos del Presidente de la República democráticamente elegido, entendemos que la naturaleza de las causales que habilitan la realización de un juicio político debe seguir dicha condición, distinguiéndose de la responsabilidad penal, disciplinaria u otro tipo de responsabilidad jurídica.

Ahora bien lo anterior cobra vital importancia por lo siguiente: dado que todo depende de la realidad política y constitucional de cada país, en la práctica los Presidentes de la República han comenzado a atenuar todos esos institutos de carácter parlamentarista que se desarrollaron durante los siglos XIX y XX<sup>64</sup>. En ese sentido, como diría Maurice Duverger al referirse a América Latina, «en nuestros países tenemos un régimen presidencial donde hay una hipertrofia de atribuciones y prácticas del presidente, y el Parlamento está disminuido»<sup>65</sup>.

➤ El caso peruano

Así por ejemplo, en el caso peruano, a ello debe aunarse la limitación constitucional establecida en el artículo 117º de la Constitución Política del Perú

<sup>63</sup> GARCÍA CHÁVARRI Abraham. *Acusación constitucional juicio político y antejuicio. Desarrollo teórico y tratamiento jurisprudencial*. Cuaderno de Trabajo N° 9. Departamento Académico de Derecho, PUCP. Diciembre, 2008, p. 17.

<sup>64</sup> Entrevista a César Landa Arroyo titulada «Tenemos un régimen presidencial formalmente atenuado», publicada el 02 de setiembre del 2014 por «Enfoque Derecho». Disponible en el sitio web: <<http://enfoquederecho.com/cesar-landa-tenemos-un-regimen-presidencial-formalmente-atenuado/>>

<sup>65</sup> *Id.*

de 1993, de modo tal que por cualquier otro delito de función o infracción de la Constitución en que resulte involucrado el Presidente de la República, no previstos expresamente en el listado taxativo de dicho artículo, corresponde esperar que el Presidente concluya su mandato para que pueda ser sometido al procedimiento de acusación constitucional<sup>66</sup>, lo que ha favorecido, como sostiene Eguiguren, «en no pocas ocasiones, conductas presidenciales proclives a los excesos políticos y la arbitrariedad, a la par de la virtual impunidad de las mismas y de actos de corrupción»<sup>67</sup>.

Ante ello, y siguiendo con el caso peruano, en la medida que un Presidente de la República, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno en el Perú<sup>68</sup>, puede incurrir en infracciones a la Constitución -algunos de ellas de particular gravedad incluso-, resulta de gran importancia el ejercicio del control político represivo que pueda realizar el Parlamento, en concreto, a través del juicio político sobre la base del respeto de los derechos constitucionales y convencionales que le asisten al alto funcionario público.

Dicho de otra manera, ante la imposibilidad de exigirle al Presidente de la República responsabilidad política por sus actos o decisiones durante su mandato, adquiere especial importancia la realización del juicio político al término del mismo –de conformidad con los artículos 99º y 100º de la Constitución y sobre la base del cumplimiento de las exigencias del debido proceso que resulten aplicables-, ante su eventual responsabilidad en el ámbito constitucional como consecuencia de las infracciones constitucionales en las que puede resultar involucrado en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 117º de la Norma Fundamental<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup> Vid. EGUIGUREN PRAELI, Francisco José. *La responsabilidad penal y constitucional del Presidente de la República del Perú: propuesta para su reforma*. Tesis para optar por el Grado Académico de Doctor en Humanidades. Pontificia Universidad Católica del Perú, 2007, p. 137. Además, agrega Eguiguren lo siguiente: «Consideramos que si bien puede ser razonable limitar los casos en que el Presidente de la República pueda ser acusado durante el ejercicio de su mandato, para dar cierta estabilidad a la función presidencial y evitar exponerla a represalias políticas promovidas por opositores o a maniobras en el Congreso, la enumeración tan restringida de los delitos de función o infracciones constitucionales que taxativamente habilitarían su acusación durante el mandato es realmente muy limitada e insuficiente, especialmente por ser poco probable su verificación. En cambio, la mayoría de posibles delitos o infracciones de la Constitución en que puede incurrir el Presidente, algunos de particular gravedad como la violación de derechos fundamentales, la corrupción, el enriquecimiento ilícito, etc.; quedan excluidos, fomentando la impunidad o, cuando menos, fomentando la arbitrariedad y el abuso del poder». *Ibíd.*, p. 215.

<sup>67</sup> *Ibíd.*, p. 5.

<sup>68</sup> *Ibíd.*, p. 2.

<sup>69</sup> *Ibíd.*, pp. 4 y 250.

**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?**

Consideramos que la transgresión de cualquier artículo de una Constitución no configura una infracción de la misma, esto en el entendido de que tales infracciones deben estar relacionadas con la función que desempeña el funcionario, de conformidad con lo postulado previamente. Por lo demás, esto implica que se lleve a cabo dicho proceso, respetando los principios y garantías del debido proceso parlamentario en su doble vertiente: como tutela del derecho objetivo del Congreso de investigar y sancionar las infracciones constitucionales, y como tutela de los derechos subjetivos de las autoridades sometidas al juicio político a fin de que se respete el debido proceso. De lo contrario, y como consecuencia de lo anterior, también resultarían afectados los derechos políticos del alto funcionario sometido al juicio político, en los términos del artículo 23<sup>o</sup> de la CADH y del artículo XX de la DADDH.

**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?**

En el actual proceso democrático latinoamericano han cesado los antiguos golpes de Estado militares o civiles con el apoyo de las fuerzas armadas, para dar paso a “golpes blandos”, donde los Parlamentos mediante juicios políticos o *impeachment* destituyen a Presidentes electos por el sufragio popular, como expresión de la lucha contra la corrupción, como ocurrió en los casos de los ex Presidentes Collor de Mello del Brasil (1992), Carlos Andrés Pérez de Venezuela (1996)) y Alberto Fujimori del Perú (2000). Pero, en la última década se viene gestando un populismo parlamentario autoritario en la región, sostenido por las élites de los poderes económicos y mediáticos, en algunos casos con la anuencia de un sector de la voluntad popular, como ocurrió con las destituciones de los ex Presidentes Zelaya en Honduras (2009), Lugo en Paraguay (2012) y Rousseff en Brasil (2016).

Por eso, es necesario que los Parlamentos construyan, legítimamente, un espacio propio de competencias sancionadoras, como árbitros del conflicto entre el derecho y la política, no dentro del clásico modelo de división de poderes, sino dentro del modelo de control y balance de poderes —*check and balances*—. Pero, no exento de una actuación racional-legal para determinar, mediante el juicio político, la responsabilidad del Presidente de la República; es decir que se demuestre empíricamente los hechos materia de infracción a la Constitución que la ley tipifique, y, no solo en valores o juicios de oportunidad de los actos o conductas de las altas autoridades.

Sin embargo, frente a los excesos propios del juicio político o *impeachment* de los Parlamentos, dada su naturaleza política, es la justicia constitucional la competente para controlar que se cumplan las garantías mínimas de todo proceso, en este caso en sede parlamentaria, como así lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>70</sup>; lo cual requiere del reajuste permanente de las relaciones entre los poderes públicos, tarea que no es pacífica, puesto que pone en tensión las relaciones entre el Derecho y la política<sup>71</sup>.

De allí que, en las sociedades latinoamericanas desintegradas y poco institucionalizadas en diferentes grados, la autocracia que se solapa en el Parlamento, muchas veces se convierte en abanderada demagógica de la democracia y la lucha anti corrupción. Sustituyendo los fundamentos de la democracia representativa, por las prácticas transitoriamente eficaces del orden económico y la paz social o, incluso, por la democracia plebiscitaria, que se expresan en las medidas de control parlamentarias entendidas en sentido estricto, esto es solo como sanción, y, no buscar en última instancia una responsabilidad política difusa basada en la voluntad popular en las urnas.

Por tales razones “establecer una marcada línea divisoria entre lo democrático y lo autoritario puede hacer perder de vista que las fronteras de estos regímenes muchas veces se superponen”<sup>72</sup>. Sobre todo, en una era global de populismo, cuando, desde los propios poderes del Estado se levantan voces en contra de las instituciones de la democracia representativa. Lo hacen bajo la consigna de la democracia radical utilizando todos los institutos del control parlamentario,

<sup>70</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú*. Sentencia de 31 de enero de 2001; *Caso Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador*. Sentencia de 23 de agosto de 2013; *Caso Tribunal Constitucional (Campa Campos y otros), vs. Ecuador*. Sentencia de 28 de agosto de 2013; asimismo, se puede revisar *Caso Barreto Leiva vs. Venezuela*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009.

<sup>71</sup> BACHOF, Otto. *El juez constitucional entre derecho y política*. Madrid: Civitas, 1987, pp. 125 y ss.

<sup>72</sup> LANDA, César. *Apuntes para una teoría democrática moderna en América Latina*. Lima: PUCP, 1990, p. 126.

entendido como sanción, en contra del Poder Ejecutivo, como en el caso del Brasil, donde la oposición parlamentaria lo utilizó para derribar al gobierno del Partido de los Trabajadores, de la Presidenta Dilma Rousseff, contando con la legitimación del Supremo Tribunal Federal.

Pero, también, la democracia radical se ha empoderado en el Poder Ejecutivo actuando inconstitucionalmente en contra de la Asamblea Legislativa en el caso de Venezuela, y, en menor intensidad en Bolivia, Ecuador o Nicaragua, para acallar a la oposición parlamentaria. Por eso, en etapas de crisis sociales y cambios políticos es necesario “tomar conciencia de las concepciones falsas de la democracia, en la actualidad, ampliamente utilizadas como pantalla engañosa para enmascarar transformaciones constitucionales, que son democráticas solamente en el sentido de la falsa amistad con la democracia”<sup>73</sup>.

Recordemos en ese sentido al profesor Pedro De Vega, quien en vida sostenía que las concepciones de la democracia en la actualidad se conciben como una democracia procedimental, que consagra al aparato institucional como el sistema de referencia democrático, en lugar de partir de la fundamentación basada en valores y principios que dieron grandeza política y moral a la democracia (*liberté, égalité, fraternité*). La necesidad de defender a la democracia de fines odiosos y preservar las cláusulas constitutivas y los elementos sustanciales del Estado de Derecho, como la división de poderes y los derechos fundamentales, obliga a los poderes públicos a hacer respetar los principios y derechos básicos, tanto de los ciudadanos como de las altas autoridades obligados a realizar determinadas funciones constitucionales, para lo cual reciben un estatuto privilegiado.

En consecuencia, el legítimo instituto del *impeachment* en América Latina no puede ser analizado desde una perspectiva dogmática o neutral frente a la democracia, sino desde una perspectiva de defensa y desarrollo del control y balance del poder entre el gobierno y la oposición. Para lo cual, la legitimidad democrática se convierte en el concepto clave, por cuanto permite entender el papel del control parlamentario y del control que sobre este debe ejercer la jurisdicción constitucional, dentro del régimen político del presidencialismo latinoamericano.

Ello también pone a debate el rol del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en garantizar y proteger los derechos políticos que en América Latina se encuentran en debate a raíz de los juicios políticos o *impeachments* presidenciales y contra otras altas autoridades; los mismos que no estarían exentos del control convencional a nivel de la justicia nacional e internacional.

---

<sup>73</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo. *La crucifixión y la democracia*. Barcelona: Ariel, 1996, p. 114.

**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?**

Si bien el debate en relación al universalismo y al relativismo siempre está presente en la concepción y eficacia de los derechos humanos, no se puede descartar que en el análisis de los derechos humanos de naturaleza política dicho debate tenga mayor asidero. Debido a que si bien los derechos humanos son interdependientes, existe un mayor grado de libertad de configuración normativa del legislador sobre de los derechos políticos, que en el caso de los derechos y libertades civiles, propios del quehacer originario de protección del sistema internacional de derechos humanos.

Esto quiere decir que la libre configuración del constituyente y/o legislador de los derechos políticos, como el acceso a determinados cargos públicos, a elegir y ser elegidos, o al nombramiento de los funcionarios públicos y remoción o destitución de los mismos, si bien no puede vulnerar derechos esenciales como a la libertad personal, la igualdad ante la ley y no discriminación, la libertad de pensamiento, opinión y expresión, libertad de asociación, nacionalidad, propiedad, debido proceso, entre otros; no es idéntico a la protección de los derechos civiles; por eso aquellos quedan vinculados estrechamente a la delimitación legal que configure el legislador. Pero, sin violar los principios básicos de los derechos humanos previstos en la Convención Americana, la Constitución nacional y demás obligaciones internacionales del Estado a los cuales está sometida la libre configuración del legislador.

Ahora bien, el margen de regulación legal es discrecional; en el sentido que responde a las necesidades de la estructura, organización y funcionamiento constitucional establecido para el Estado nacional. Ello es así, en la medida que la determinación del contenido de la norma constitucional es una competencia positiva del poder constituyente, quien decide bajo criterios de oportunidad política y justicia, la incorporación, modificación o sustitución de determinadas instituciones como la abolición de la bicameralidad parlamentaria y la implementación de la unicameralidad, entendida como el instrumento de la manifestación de la voluntad política democrática. En todo caso, el margen de apreciación para la modificación legal de un instituto político como el juicio político goza de las mismas prerrogativas que el de su creación; porque, en el derecho las cosas se deshacen como se hacen.

Ahora bien, ello no significa que la disposición constitucional y el acto parlamentario que se derive de la misma no sea un acto susceptible del control

constitucional o supra nacional –*political questions*-<sup>74</sup>. Porque, la protección de la persona humana constituye tanto un mandato constitucional, como un mandato internacional, sobre el cual se asientan las obligaciones de los Estados que han suscrito y ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos y la competencia contenciosa de la Corte IDH.

La determinación del contenido de la norma suprema es una competencia positiva que el legislador constituyente decide bajo criterios de oportunidad política. Es, pues, una materia propia de la reserva de la ley, entendida como instrumento de la formación de la voluntad política<sup>75</sup>. No obstante, tanto el control constitucional, como el control de convencionalidad de dicha ley *prima facie* debe ser materia de control difuso del juez nacional y, en última instancia de la Corte IDH, siempre que esta haya vulnerado los parámetros constitucionales y convencionales justiciables.

Al respecto, es necesario dejar de lado la vieja tesis de los actos justiciables y no justiciables, puesto que entre ambas existe un baremo de posibilidades de actuación judicial<sup>76</sup>. Precisamente, son estas últimas las que otorgan sentido real a la posición del control constitucional y convencional. Ahora bien, la Constitución sigue siendo una norma jurídica suprema que hace justiciable a la ley, como la Convención hace justiciable a la Constitución y a la ley; más aún, en tiempos en que ley no es toda decisión política adoptada por el Parlamento, como tampoco sentencia no es toda resolución que adopta un Tribunal Constitucional<sup>77</sup>. De aquí la importancia del control convencional en sede nacional y, en todo caso, directamente en sede de la Corte IDH.

Por ello, si bien, en principio, el acto de la configuración del contenido de la decisión normativo-constitucional del caso, en tanto opción política, no es materia de control, sí lo sería, en la medida que esa opción política obstruya los valores democráticos en que se basa la Constitución y/o la Convención. Valores tales como el pluralismo y la tolerancia política, así como los derechos fundamentales y el debido proceso legal. Es decir, la jurisdicción constitucional e internacional, ante una *political question*, deberá procurar limpiar los canales de participación de las

<sup>74</sup> MILLER, Jonathan. "Control de constitucionalidad; el poder político del Poder Judicial y sus límites en una democracia". *El Derecho*, T. 120, 1987, p. 924.

<sup>75</sup> LINARES QUINTANA, Segundo. *Teoría e historia constitucional*. T. I, Buenos Aires: editorial Alfa, 1958, p. 319, para quien "el poder judicial no puede juzgar los propósitos o motivos del legislador".

<sup>76</sup> Carrasco Perera, Angel. "El "juicio de razonabilidad" en la justicia constitucional". *REDC*, N.º 11, Año 4, 1984, pp. 79 y ss.

<sup>77</sup> CIDH, Caso Artavia Murillo y otros ("Fecundación *in vitro*") vs. Costa Rica. Sentencia de 28 de noviembre de 2012 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Párr. 316.

minorías y del cambio social, frente al constante peligro del poder omnímodo de las mayorías<sup>78</sup>.

Y es que si se acepta que la Convención contiene lagunas políticas excluidas al control de la jurisdicción de la Corte IDH se estaría aceptando que, junto al orden jurídico convencional, exista otro orden político desvinculado del control convencional, a libre arbitrio del poder mayoritario de turno. Por ello, no sin cierto valor pragmático, se ha señalado que si bien es inadmisibles la elaboración judicial de las leyes —*judicial law making*—<sup>79</sup>, esta es menos peligrosa que la legislativa. En la medida que la primera puede ser revertida mediante la legislación o incluso la reforma constitucional.

Por eso, el peligro de dejar inmune a determinadas normas o decisiones incluso constitucionales, por tratarse de una *political question*, basándose en las imperfecciones de la judicialización de la política, abre la posibilidad de un peligro mayor e insalvable para los derechos fundamentales y el control y balance de poderes, siendo estos últimos valores fundamentales del Estado de Derecho contemporáneo<sup>80</sup>.

Por estas razones, en todo caso, será a la Corte IDH a quien le corresponda decidir el alcance o densidad del control judicial de una cuestión política. a través del desarrollo de los principios y técnicas de interpretación constitucional<sup>81</sup>. Con lo cual se evita que, frente al eventual abuso parlamentario, se instale el abuso judicial.

Lo que no obsta para que se planteen una serie de problemas, como la sensación generalizada de estar pasando del gobierno de los representantes democráticos nacionales al *gobierno de los jueces* nacionales y/o internacionales<sup>82</sup> sin que

<sup>78</sup> HART ELY, John. *Democracy and Distrust. A theory of judicial review*. Boston: Harvard University Press, 1981, pp. 105 ss.; CRUZ VILLALÓN, Pedro. “Legitimidade da justiça constitucional e princípio da maioria, en Legitimidade e legitimação da justiça constitucional”. *Coloquio*, N.º 10, Aniversário do Tribunal Constitucional, Lisboa, 28 e 29 de Maio de 1993, Coimbra editora, 1995, p. 87.

<sup>79</sup> DEVLIN, Lord. “Judges and lawmakers”. *The Modern Law Review*, N.º 1, Vol. 39, 1976, pp. 5 ss.

<sup>80</sup> CAPPELLETTI, Mauro. *Necesidad y legitimidad de la justicia constitucional*, en *Tribunales constitucionales europeos y derechos fundamentales*. En AAVV, *Tribunales constitucionales europeos y derechos humanos*. Madrid: CEC, 1984, 627-629; FERRAJOLI, Luigi. *Diritto e ragione*. Roma: Laterza, 1996, pp. 929 y ss.

<sup>81</sup> BICKEL, Alexander. *The last dangerous branch the Supreme Court at the bar of politics*. New Haven & London: Yale University Press, 1986, pp. 86 ss. y 108 ss.; asimismo, SHAPIRO, Martin. *Law and politics and the Supreme Court*. London: Press of Glencoe – MacMillan, 1964, pp. 50 y ss.

<sup>82</sup> LAMBERT, Edouard. *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux États-Unis. L'expérience américaine du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois*. Paris: Giard & C., 1921, pp 220-236.

existan mecanismos de responsabilidad democrática de estos últimos, ya que los magistrados no responden por sus votos u opiniones, ante ningún poder público. Esta situación del avance de los tribunales primero constitucionales y luego internacionales levanta voces, que pregunta legítimamente *¿quo vadis?*, y *¿qui custodet custodes?*<sup>83</sup>.

Ahora bien, no existe una única solución frente a este peligro real en las relaciones entre el control convencional de la Corte IDH y el Congreso. Sin embargo, un cuidadoso estudio de los casos reducirán las posibilidades del ejercicio incontrolado de los magistrados encargados de revisar la validez o invalidez de dicho acto parlamentario <sup>84</sup>.

Atentamente,



Dr. César Landa Arroyo

Investigador principal



Lic. Isabel Sánchez Benites

Investigadora

Lima, 26 de abril de 2018

<sup>83</sup> FØLLESDAL, Andreas, KARLSSON, Johan, ULFSTEIN, Geir (Ed.), *The legitimacy of International Human Right Bodies*. Oxford: Oxford University Press, 2014; WOLFRUM, Rudiger., & ROEBEN, Volker. *Legitimacy in International Law* (Vol. v.v. 194), Dordrecht: Springer, 2008; ISENSEE, Jopsef. "Bundesverfassungsgericht — *quo vadis?*". *JZ*, 22, 1996, pp. 1085 ss.; 51, SHAPIRO, Martin. *Who guards the guardians? Judicial control of administration*. London – Atenas: The University of Georgia Press, 1988, pp. 62 ss.; asimismo, WOLFE, Christopher. *The rise of modern judicial review, from constitutional interpretation to judge-made law*. New York: Basic Books, Inc., Publishers, 1986, pp.1-11.

<sup>84</sup> KIMMINICH, Otto. "Estado de Derecho, democracia, Constitución". *Universitas*, N.º 1, Vol. XXVI, 1988, p. 1; SCHEUNER, ULRICH. *Verantwortung und kontrolle in der Demokratischen Verfassungsordnung*, en *Festschrift für Gebhard.Zum 70.Geburstag des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts*, (Th. Ritterspach — W. GEIGER).Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1970, pp. 379 y ss.