

CIUDAD DE MÉXICO, A 26 DE ABRIL DE 2018

ASUNTO: SE PRESENTAN OBSERVACIONES A LA
OPINIÓN CONSULTIVA SOBRE JUICIOS POLÍTICOS.

**JUEZ, EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT,
PRESIDENTE DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.
JUECES Y JUEZAS DE LA CORTE ITERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.**

ARTURO ESPINOSA SILIS, en mi carácter de representante legal de CENTRO STRATEGIA ELECTORAL, ASOCIACIÓN CIVIL, personalidad que se acredita por lo dispuesto en el Acta Constitutiva, misma que se acompaña en copia simple al presente escrito, conforme a la CONVOCATORIA del pasado 21 de noviembre de 2017 y su prórroga respectiva, dirigida a universidades, clínicas de derechos humanos, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, personas individuales, órganos estatales, organizaciones internacionales, Estados y, en general toda aquella persona interesada, **acompañó al presente las OBSERVACIONES REALIZADAS A LA OPINIÓN RELATIVA A LA FIGURA DEL JUICIO POLÍTICO O IMPEACHMENT**, presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el pasado 13 de octubre de 2017.

Para tales efectos, se señalan los siguientes datos:

Nombre de la organización: CENTRO STRATEGIA ELECTORAL, A.C.

Dirección: [REDACTED]

Números telefónicos: [REDACTED]

Correo electrónico: [REDACTED]

Finalmente, me permito comunicar nuestra intención de Sí participar en una eventual audiencia pública sobre la Opinión Consultiva referida.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para enviarles un cordial saludo.

ATENTAMENTE,

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'A. Espinosa Silis', written over a light blue circular stamp or watermark.

ARTURO ESPINOSA SILIS

Representante legal de CENTRO STRATEGIA ELECTORAL A.C.

**OBSERVACIONES SOBRE LA SOLICITUD DE OPINIÓN CONSULTIVA
RELATIVA A LA FIGURA DE JUICIO POLÍTICO O *IMPEACHMENT*.**

I. ABSTRACTO.

Las presentes observaciones sobre la solicitud de Opinión Consultiva relativa a la figura de Juicio Político o *Impeachment* se realizan a fin de acotar lo que pudiera ser el estudio de esta institución, a partir de su entendimiento como un mecanismo constitucional de solución de las crisis o conflictos existentes entre dos poderes del Estado, el Legislativo y el Ejecutivo.

Estimamos que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos pasa por alto esta naturaleza del Juicio Político y pretende centrar la discusión en la figura presidencial, cuando debiera de realizarse a través de ejes diversos, como lo es la *representatividad*, la estabilidad del régimen democrático y la convivencia entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Por ello, pretendemos otorgar a la Corte, en primer lugar, un marco general para ubicar a la figura del juicio político como un mecanismo constitucional necesario a favor del Legislativo en el sistema de pesos y contrapesos en un régimen presidencial, para luego diferenciarlo de los mecanismos *ilegítimos* (golpe de estado) y, finalmente, establecer cuál es su relación específica con los derechos político-electorales y el alcance de las exigencias procedimentales.

II. INTRODUCCIÓN.

El juicio político se entiende en el marco de un **sistema democrático presidencial**, como aquél en el cual *los ciudadanos eligen, por un lado, a los miembros del Parlamento o Asamblea Legislativa y, por el otro, directamente, a un presidente que funge, simultáneamente, como jefe de Estado y jefe de gobierno* (Salazar Ugarte, 2017, pág. 39).

La principal característica del sistema presidencial radica en que la división de poderes es tajante, de manera que el Poder Ejecutivo es institucional y orgánicamente independiente del Legislativo.

Pensando en el caso latinoamericano en general, se pueden identificar las siguientes características: a) el Poder Ejecutivo es unitario; b) el presidente se elige popularmente; c) el presidente nombra y remueve libremente a sus secretarios o ministros; d) *ni el presidente ni los secretarios son responsables políticamente ante el Congreso*; e) ni el presidente ni los secretarios pueden ser miembros del Congreso; f) el presidente puede emanar de un partido político distinto de aquél que ocupa la mayoría en el Congreso y g) *el Presidente no puede*

disolver el Congreso y éste no puede darle un voto de censura mediante mecanismos ordinarios (Carpizo, 2002, pp. 14 y 15).

El sistema presidencial tiene las siguientes diferencias con respecto a la otra forma genérica de gobierno, el *parlamentarismo* (Carbonell y Salazar Ugarte, 2006, citado en Salazar Ugarte, 2017, pág. 41):

<i>PARLAMENTARISMO</i>	<i>PRESIDENCIALISMO</i>
<p>El órgano que goza de legitimidad democrática directa es el Parlamento. El Parlamento, como el Gobierno, obtiene su legitimidad de una sola elección democrática.</p>	<p>Tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo provienen del voto popular directo. Por lo mismo, la legitimidad de sus titulares proviene de dos elecciones diferentes. Además, orgánicamente, ambos poderes están separados.</p>
<p>El gobierno (jefe del Ejecutivo y Gabinete) responde ante el Parlamento, no directamente ante el electorado. En ese sentido, los poderes Legislativo y Ejecutivo (entendidos como órganos) están unidos, aunque en el ejercicio de sus funciones actúen separados.</p>	<p>El poder Legislativo suele estar integrado de manera bicameral (siguiendo el modelo de los EEUU).</p>
<p>El Parlamento puede “destituir al gobierno” mediante un voto de censura.</p>	<p>Ninguno de los dos poderes puede disolver o destituir políticamente al otro. Los supuestos de destitución del titular del Poder Ejecutivo por parte del Poder Legislativo son precisos y extremos. Los miembros del gabinete (gobierno) no tienen responsabilidad política directa ante el Parlamento.</p>
<p>El gobierno también puede disolver al Parlamento (típicamente convocando a elecciones). En este caso, los dos poderes se disuelven.</p>	<p>El titular del Poder Ejecutivo (gobierno) es elegido por un plazo fijo y teóricamente inamovible (salvo en el caso de juicios de procedencia, desafueros o <i>impeachment</i>).</p>
<p>El jefe de Estado (monarca, presidente) es una persona distinta al jefe de Gobierno (primer ministro, <i>presidente del consiglio</i>, presidente del gobierno).</p>	<p>La jefatura de gobierno y del Estado está en manos de la misma persona, que es el titular del Poder Ejecutivo.</p>

Fuente: Miguel Carbonell y Pedro Salaz Ugarte, *División de poderes y régimen presidencial en México*. Énfasis propio.

En este sentido, algunos teóricos se han pronunciado sobre las bondades y defectos de uno y otro sistema en los siguientes términos (*ídem*):

*Argumentos a favor del presidencialismo
(expuestos, entre otros, por Matthew S.
Shugart y John M. Carey)*

*Argumentos a favor del parlamentarismo
(expuestos, entre otros, por Juan J. Linz y
Arturo Valenzuela)*

a) El presidencialismo permite obtener, a la vez, representatividad (al elegir a los miembros de una asamblea legislativa plural) y eficiencia (pues los votantes eligen al titular del Poder Ejecutivo capaz de decidir).

a) El presidencialismo es rígido, por lo que no es capaz de absorber los conflictos políticos. Ambos poderes se eligen por un periodo determinado, por lo que no existe un mecanismo para “salir de la crisis” cuando ésta se presenta.

b) En cambio, el parlamentarismo solamente ofrece la posibilidad de obtener uno de los dos objetivos: 1. Si el sistema electoral es mayoritario, como en Inglaterra (*the first past the post*), es posible lograr un voto eficiente (los electores eligen al partido que tendrá la mayoría y gobernará), pero no representativo (los electores sólo pueden elegir entre dos partidos que se alternan en el poder); 2. En cambio, si el sistema electoral es proporcional, la representatividad estará garantizada (en un órgano legislativo plural) pero se sacrificará la eficiencia (difícilmente el gobierno será elegido directamente por los electores).

b) En el presidencialismo, tanto el presidente como los legisladores pueden alegar ser los titulares (o los legítimos representantes) de la “voluntad popular”.

c) En los sistemas presidenciales, en particular en América Latina, suelen existir sistemas de partidos débiles que son vulnerables ante los liderazgos carismáticos.

d) En los sistemas presidenciales no existe un jefe de Estado, independiente del jefe de gobierno, que propicie la negociación, el compromiso y la moderación entre los poderes.

e) Los sistemas parlamentarios también pueden generar liderazgos fuertes y productivos (Churchill y Thatcher en Inglaterra; Adenauer, Brandt y Kohl en Alemania; De Gasperi en Italia).

Fuente: Miguel Carbonell y Pedro Salazar Ugarte, *División de poderes y régimen presidencial en México*, *óp. cit.*

Desde esta perspectiva es que podemos evaluar la previsión de un mecanismo como el juicio político en los regímenes presidenciales. A diferencia de los parlamentarismos, donde el Ejecutivo se encuentra inmerso en el Parlamento, podría decirse que la *tensión* existente entre ambos poderes es constante, pues cada acto del Ejecutivo depende del Parlamento y viceversa, pues el primero no goza de una real autonomía e independencia; mientras que, en el presidencialismo, los encuentros entre uno y otro poder se dan en momentos precisos y respecto de actos específicos y, normalmente en circunstancias en las que uno debe prevalecer sobre el otro (v. gr. el veto presidencial o la aprobación de un presupuesto de egresos).

De tal manera que el parlamentarismo ha desarrollado mecanismos ordinarios para solventar los conflictos que pudieran surgir en el desarrollo de la dinámica entre poderes. El *voto de censura*, mediante el cual el Legislativo disuelve al gobierno, y la *convocatoria a elecciones previas*, mediante el cual el gobierno disuelve al Parlamento (y a sí mismo) y convoca a la ciudadanía para elegir una nueva composición. Existen otros mecanismos como se muestra a continuación:

	Ejecutivo	
	Voto de investidura Nace un gabinete con mayoría parlamentaria	Pedido de confianza Necesita pasar un proyecto y pide respaldo parlamentario
	Voto de confianza Para negociar/pasar proyectos, para respaldar o no al gobierno	Guillotina Pide respaldo a través de la aprobación del proyecto
	Voto de censura Se retira la confianza, cesa el gobierno	Disolución Exige la disolución del parlamento porque no pasan proyectos y pide renovar el parlamento
	Parlamento	

Fuente: elaboración propia.

Hasta cierto punto, la disolución de un parlamento o la disolución de un gobierno (o su no conformación) es una cuestión habitual en los sistemas parlamentarios¹; sin embargo, en ningún momento se pone en peligro al régimen democrático como tal, pues, como se mencionó, son *mecanismos ordinarios* propios del sistema.

Tal dinamismo no es precisamente una característica del presidencialismo. En el sistema presidencial, tanto el Ejecutivo como el Legislativo están *protegidos uno del otro* y, por ejemplo, ambos cuentan con un período fijado constitucionalmente para sus encargos, dentro del cual son *inamovibles* salvo circunstancias extraordinarias.

Su correlación normalmente se da únicamente a través de su intervención en etapas distintas de algunas actividades del Estado. La típica es la creación de las leyes, donde el Ejecutivo normalmente se involucra mediante su facultad de iniciativa y de veto. Sin embargo, es ajeno al procedimiento de discusión y de aprobación, de facultad exclusiva del Legislativo. Se agrega el hecho que, en caso de conflicto, alguna de las dos voluntades ha de prevalecer sobre la otra, para lo cual se tienen que crear mecanismos o previsiones en la Constitución, pues al no poder injerir uno en las actividades del otro, no se cuentan con los mecanismos ordinarios para dirimir los conflictos que pudieran surgir de manera *orgánica*; es decir, entre ellos, sin la necesidad de la intervención del judicial o de algún tercero, que pudiera ser o no un órgano constitucional (sociedad civil, prensa, fuerzas armadas, etc.).

Esto en cuanto a lo que puede ofrecer propiamente el sistema. Ahora bien, en cuanto al contexto particular latinoamericano, es de observarse que, en los países de la región, ante la adopción del presidencialismo como régimen imperante, se desarrolló *meta constitucionalmente* una suerte de *hiperpresidencialismo*. Es decir, un sistema que otorgó fuerza y prevalencia a la figura presidencial, respecto de los otros poderes (Salazar Ugarte, 2017, pág. 46).

En este sentido, como lo describe Roberto Gargarella, *cualquier súbito desencanto con el presidente, cualquier crisis política o económica, cualquier quiebre en su salud, cualquier caída en su popularidad, tendía a traducirse entonces en una crisis del sistema político* (2016, pág. 23).

¹ Ver: España sin Parlamento tras fracaso en la conformación de gobierno, <https://www.telesurvtv.net/news/Espana-sin-Parlamento-por-primera-vez-en-la-era-democratica-20160503-0017.html>, o Dissoudre les chambres, une opération pas anodine, disponible en: https://www.rtf.be/info/belgique/detail_dissoudre-les-chambres-une-operation-pas-anodine?id=5025933, o El presidente de Italia disuelve el Parlamento para la convocatoria de elecciones, en http://www.abc.es/internacional/abci-italia-asoma-esenario-espanol-tras-elecciones-201712281603_noticia.html

Lo anterior resultó en que la legitimidad no solamente de su gobierno, sino del sistema político y del régimen democrático, recaía en la figura presidencial.

Ante esta perspectiva, es evidente que una figura como el *juicio político* o *impeachment* se constituye en sinónimo de **crisis del sistema** y parece que así se considera por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por los términos en los que planteó la solicitud de Opinión Consultiva que ahora se observa.

Al contrario, consideramos que ante tal contexto y tomando en cuenta que es en el Ejecutivo donde normalmente se concentra el poder, para constituir regímenes poco democráticos (autoritarismos burocráticos o *democraduras*, en palabras de Pérez-Liñán), el **juicio político no ha de percibirse como sinónimo de crisis, sino como sinónimo de contrapeso y como mecanismo constitucional para solucionar crisis presidenciales** (2009).

Pérez-Liñán define las crisis presidenciales como aquellos episodios en los cuales, por un nivel muy elevado de conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo, surge en uno de ellos la intención de **disolver al otro con el fin de darle una nueva forma a su composición** (2003). Una vez que la crisis ha llegado a incidir en el régimen, existen dos desenlaces posibles: *reequilibramiento* o *quiebre*, es decir, el sostenimiento o caída del régimen democrático en su conjunto. Ello dependerá, en buena parte, de los métodos empleados para su solución. Si el método es constitucionalmente válido y se acompaña de legitimación pública, entonces el régimen democrático simplemente sufrirá un ajuste; el cual se puede dar de forma inmediata o a través de un quiebre temporal en corto plazo (instauración de un régimen militar o dictatorial de forma momentánea).

Las crisis que no desembocan en quiebres del régimen tienen 3 consecuencias posibles: la remoción del presidente; la disolución del Congreso o la **estabilización con supervivencia mutua** (Pérez-Liñán, 2009). Esta situación se presenta ante el uso de mecanismos constitucionales o legítimos para su solución. O bien se remueve al presidente por la vía del juicio político, o se disuelve al Congreso (en aquellos países en donde esta vía está contemplada por la Constitución) o, finalmente, se inicia el procedimiento para llevarlo a cabo, pero no se concreta y el resultado es un reequilibrio entre los poderes. En cualquiera de estos casos, procedería la renovación del poder disuelto mediante una nueva elección o la continuidad de ambos en su encargo, todo dentro del marco constitucional y político-electoral aplicable.

En estos términos, sostenemos que **el juicio político constituye uno de los mecanismos constitucionales válidos de solución, cuyo desenlace es el de reequilibrar al régimen democrático luego de una crisis presidencial.**

En este sentido, desde la década de 1980, momento en el que se podría ubicar un cambio sustancial en la forma en la que las fuerzas armadas redujeron su pretensión de incidir en el campo de lo público y político y los actores políticos civiles se vieron incapaces de acudir a ellas para resolver sus disputas en cuanto a la naturaleza del régimen democrático, **el juicio político se convirtió en el mecanismo principal para regular las disputas entre el Ejecutivo y el Legislativo.**

Cabe señalar que la solicitud de Opinión Consultiva también se limita a plantear sus cuestionamientos únicamente respecto del juicio político tendente a la remoción del presidente; cuando las constituciones de la región también prevén la posibilidad de iniciar un mecanismo de igual naturaleza respecto de legisladores en lo individual.

III. DEFINICIÓN.

Una vez señalado el marco teórico contextual en el que se encuadra el juicio político o *impeachment*, se considera pertinente proponer una definición jurídica de la figura, a partir de la cual sea posible establecer una serie de premisas que servirán como punto de arranque de las observaciones a realizar en lo particular.

Se define *Juicio Político* como un *procedimiento autorizado por el cuerpo legislativo en el que se juzga a la figura presidencial en una de las instituciones políticas del Estado (el poder judicial, una segunda cámara, entre otras)* (Hinojosa y Pérez-Liñán, 2006). Se trata de un mecanismo aplicable sobre personas que, por encontrarse en una posición de ejercicio del poder, tienen cierta responsabilidad frente al Estado por su forma de ejercerlo (Constenla, 2013).

El juicio político debe gozar de rango constitucional y, asimismo, en su regulación debe especificarse quiénes pueden estar sujetos a este proceso – puede ser la figura presidencial y/o, en algunos casos, funcionarios públicos que gozan de inmunidad- así como el procedimiento a seguir y las sanciones a las que serían sometidos.

Aunque no todos los países con regímenes presidencialistas han incluido esta figura en su Constitución, es posible hablar de 3 formas de juicio político (Hinojosa y Pérez-Liñán, 2006):

- a) La Cámara Baja inicia la acusación y el Senado opera posteriormente como jurado (sistemas bicamerales).
- b) El Congreso autoriza un juicio que es ejecutado posteriormente por la Suprema Corte (sistemas unicamerales).
- c) Cualquiera de las cámaras que inicia la acusación conduce el proceso.

En algunos otros países de la región, la posibilidad de someter a juicio político a la Presidencia coexiste con la facultad del ejecutivo de disolver al legislativo, de tal modo que, en un ejercicio de derecho comparado entre dieciocho países, se incluye la existencia o no de tales mecanismos:

País	Control del Congreso al Ejecutivo (Juicio Político, acusación constitucional, similares)	Control del Ejecutivo al Congreso (Disolver el Congreso)
Argentina	Sí.	No
Bolivia	Sí (no es claro qué órganos desarrollan)	No
Brasil	Sí	No
Chile	Sí	No
Colombia	Sí	No
Costa Rica	No	No
Ecuador	No es político. Necesita que la Corte Constitucional apruebe el proceso	Previo dictamen de la Corte.
El Salvador	No	No
Guatemala	No. Se carece de procedimiento establecido para iniciar procedimiento vs Ejecutivo	No
Honduras	No	No
México	Sí	No
Nicaragua	No	No
Panamá	No. Se carece de procedimiento establecido para iniciar procedimiento vs Ejecutivo	No

Paraguay	Sí	No
Perú	Sí. Sólo el Parlamento Unicameral sin necesidad de juzgarle posteriormente	Sí
Rep. Dominicana	Sí	No
Uruguay	Sí	Sí
Venezuela	No	Sí

Fuente: elaboración propia con base en las constituciones de cada país estudiado.

Cabe mencionar que normalmente se establecen parámetros para que el ejercicio del juicio político se efectuó de forma excepcional, a partir de causales estrictas y precisas que justifiquen suficientemente las propias consecuencias que acarrea; pues, a diferencia del parlamentarismo, una vez que se sanciona con la destitución del titular del Ejecutivo, el legislativo no puede por sí mismo proceder a *la formación de un nuevo gobierno*, sino que, necesariamente, habrá de convocar a la ciudadanía a realizar una nueva elección, lo cual tiene implicaciones complejas y costos muy altos (económicos y políticos en términos de legitimidad de los poderes).

El análisis jurídico del Juicio Político habrá de darse respecto de los siguientes elementos:

- a. Causales de procedencia;
- b. Delitos o faltas que pueden ser objeto del juicio;
- c. Órgano competente;
- d. Sujetos enjuiciables; y
- e. Consecuencias y/o sanciones aplicables.

Sin embargo, más allá de las reglas específicas o procedimentales, la pregunta de fondo es cómo es que un Congreso determina iniciar o no un juicio político para remover a un presidente. Para ello, se observan cuatro factores: las normas constitucionales, el sistema de partidos políticos, la relación del presidente con el Congreso y el contexto político en general (Pérez-Liñán, 2009).

Estos factores nos indican que el procedimiento de juicio político, por más que cuente con normas constitucionales y procedimentales que lo regulan, es una figura eminentemente política y, como tal, obedece más bien a circunstancias de tal naturaleza: la constitución

política del Ejecutivo y el Legislativo, las lealtades y disciplinas partidistas, inclusive, la propia aprobación de la que goza cada órgano, pues de ello dependerá la legitimidad con la que cuenta para iniciar un juicio político, en el caso del Legislativo, o para soportarlo, en el caso del Ejecutivo.

En este sentido, los controles y posibilidades de defensa contra sus efectos también gozarán de una naturaleza más bien política. Como se mencionó en el apartado anterior, puede que el Congreso determine el inicio de un juicio político, sin embargo, ello no desembocará necesariamente en la remoción del presidente; pues éste puede echar mano de las lealtades con las que cuente dentro del propio Congreso, de aquellos legisladores de la oposición que tengan dudas respecto de la pertinencia de llevar a cabo el juicio político o, bien, de la percepción pública respecto del procedimiento.

En este sentido, observamos que el juicio político, como procedimiento, cuenta con dos tipos de controles: unos de tipo jurídico, relacionados más bien con las reglas de procedencia y la posibilidad de audiencia y, otros de tipo político, propios del rol del propio presidente como titular del Ejecutivo con legitimidad democrática y de su rol con el Congreso, y de aquel de los legisladores como *jugadores con veto*, los cuales pueden aportar para detener la ejecución de un procedimiento de juicio político, atendiendo a que normalmente se requiere de una mayoría calificada de ellos para llevarse a cabo (Pérez-Liñán, 2009 y Constenla, 2013).

IV. OBSERVACIONES ESPECÍFICAS.

A partir de estas premisas consideramos hacer las siguientes observaciones específicas respecto del enfoque adoptado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al plantear la Solicitud de Opinión Consultiva sobre el Juicio Político o *Impeachment*:

- A.** En casi ninguna circunstancia el juicio político es equiparable a un *golpe de estado encubierto*;
- B.** Los estándares de garantías judiciales establecidos por esta Corte Interamericana de Derechos Humanos no son propiamente aplicables al juicio político; y
- C.** El juicio político, bajo términos constitucionalmente válidos, no implica una restricción desproporcional a los derechos político-electorales ni del presidente ni del electorado.

Como se intentará explicar a continuación:

- A.** *Juicio político no es golpe de estado.*

La Comisión presenta un interés legítimo en el hecho de que los juicios políticos no se intenten de forma ilegítima y resulten en *un golpe de estado encubierto*. Para lo cual consulta sobre las posibilidades regulatorias y prácticas para evitar esta situación.

Sin embargo, consideramos que el enfoque es equivocado, pues no es pertinente observar al juicio político como la ventana a un *golpe de estado*, pues ello sólo resultaría en la imposición de restricciones que harían imposible su ejercicio.

Y, como se ha insistido, **el juicio político es un mecanismo no sólo constitucionalmente válido en un marco de equilibrio entre los poderes, sino, además, necesario para encauzar jurídica y políticamente las crisis presidenciales, sin la necesidad de acudir a otros mecanismos, como lo sería, precisamente, el golpe de estado.**

Además, el *golpe de estado* se implementa esencialmente con la intención de quebrar el régimen democrático, ya sea de manera temporal o permanente, **mediante medios ilegítimos.**

De acuerdo con Powell y Thyne (2011), el *golpe de estado* se define como el *ilegal y abierto o evidente intento por parte de las fuerzas armadas u otras élites dentro del aparato estatal para remover al ejecutivo*. En este sentido, el golpe debe de contar con las siguientes características:

- Ilegal y abierto: ocupa mecanismos inconstitucionales o inválidos y es **claramente visible** (no hay tal cosa como un golpe de estado encubierto);
- Intento: los hay fallidos y exitosos;
- Por fuerzas armadas o élites del aparato estatal: el golpe de estado viene de adentro;
- Para remover al ejecutivo: se refiere al titular, la remoción de secretarios o ministros no se considera un golpe de estado.

En otras palabras, las prácticas o las reglas procedimentales del juicio político poco tienen que ver en la ejecución de un golpe de estado, o no. Dadas las circunstancias adecuadas, éste se va a efectuar sin importar incluso si el juicio político estaba debidamente regulado.

Dependerá más bien, de la consolidación del régimen democrático en el lugar y en el momento respectivos y, hay que decirlo, de los mecanismos jurídicos y políticos con los que cuenten los poderes en conflicto para la resolución de sus crisis o conflictos. Si estos no existen o no son eficaces, entonces se tenderá a la utilización de mecanismos inconstitucionales o inválidos.

Ahora bien, como refieren Hinojosa y Pérez-Liñán (2006), entre fines del siglo pasado y el año 2004, e incluido Brasil en 2017, los procedimientos que se han llevado a cabo para la remoción de presidentes han contado no sólo con la aprobación legislativa necesaria, sino también con el apoyo de un sector considerable de la ciudadanía y de la prensa.

El procedimiento ha sido más o menos el siguiente: un medio de comunicación reporta una actividad ilícita o ilegítima por parte del presidente; la ciudadanía muestra una postura de rechazo o desaprobación del presidente ante dicha información; por lo que el Congreso se ve, de una u otra forma, obligado a considerar la posibilidad de iniciar un juicio político. A partir de ese momento, el desenlace es un tanto impredecible y dependerá de los cuatro factores arriba señalados (reglas constitucionales, sistema de partidos, relación Ejecutivo-Legislativo, contexto político).

Además, los últimos ejercicios de juicio político han resultado en un reequilibramiento del régimen democrático, lo que lo diferencia de cualquier golpe de estado [Brasil, '92 y 2017, Venezuela, '93, Colombia '96, Ecuador '97, Paraguay '99 y 2002] (Pérez-Liñán, 2009).

B. Las garantías judiciales en el juicio político.

La Comisión Interamericana consulta sobre la aplicabilidad y alcances de las garantías judiciales a los derechos humanos reconocidas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos sobre la figura bajo análisis. Particularmente, sobre la exigencia de un control judicial sobre el procedimiento y sobre el resultado del juicio político.

Al respecto, cabe señalar que existen países en donde la sustanciación del procedimiento y la resolución recaen sobre el poder Judicial, a través de su órgano jurisdiccional supremo o de un tribunal constitucional.

Sin embargo, esto es solo una modalidad y normalmente se adopta en aquellos países donde se adoptó una conformación unicameral del Legislativo y así evitar que tanto la autorización de la procedencia, como la sustanciación y resolución recaigan en un solo órgano. La exigencia de un control judicial no fue el factor determinante de su decisión.

Al respecto, consideramos que la participación del poder Judicial es una mera modalidad del juicio político, pero puede adoptar otras.

Ahora bien, para justificar su inquietud, la Comisión hace alusión a dos casos que ha resuelto este Tribunal internacional en donde ha emitido una interpretación con respecto a las garantías que se han de procurar al momento de remover funcionarios públicos. Efectivamente, en los casos del *Tribunal Constitucional vs Perú* (2001) y *Camba Campos* y

otros (Tribunal Constitucional) vs Ecuador (2013), ante la remoción de integrantes de tribunales constitucionales resolvió que se ha de garantizar lo siguiente:

- i) Que lo efectúe el órgano competente para ello y se garantice su imparcialidad;
- j) Otorgar el derecho de defensa y audiencia;
- k) Garantizar el conocimiento oportuno y completo de los cargos que se realicen en contra de los procesados;
- l) Garantizar el acceso al expediente y acervo probatorio.

Este particular se debe de analizar con cierta precaución al momento de extrapolarlo por cierta analogía al juicio político sobre el titular del Ejecutivo; porque los casos analizados por esta Corte versaron sobre la permanencia en el cargo de integrantes de órganos jurisdiccionales, lo cuales gozan de una naturaleza particular y, por lo tanto, cuentan con garantías distintas.

La propia Comisión Interamericana en el en el informe denominado *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia (2013)* que el poder Judicial, al ser a su vez garante de los derechos humanos de acceso efectivo a la justicia y debido proceso de los gobernados, exige para ejercer de manera adecuada su función de una protección especial, bajo los principios de *independencia* (respecto de los otros poderes) y *autonomía* (presupuestal o de recursos). A efectos de estar en posibilidades de garantizar una impartición de justicia de manera imparcial, en beneficio de los gobernados, para que estos puedan acudir a los órganos jurisdiccionales sin el temor de que su controversia se resolverá con motivo de presiones externas.

En efecto, para la Comisión (2013), esta garantía, además de estar establecida en el marco normativo a través del reconocimiento del principio de separación de poderes, debe manifestarse en la práctica, entre otras formas, en evitar la dependencia financiera en las asignaciones presupuestales realizadas por el parlamento; en la designación oportuna, en propiedad, y con el respeto de un adecuado y transparente proceso de elección y nombramiento de los magistrados y magistradas de las Altas Cortes, así como en el respeto de la independencia de magistrados y magistradas en sus procesos de deliberación, decisión y funcionamiento en general del Poder judicial, y **en procesos disciplinarios que ofrezcan las debidas garantías.**

Se comprende esta protección también porque los tribunales no gozan de la legitimidad democrática de la que sí gozan los otros poderes; pues mientras estos últimos son designados por el voto popular, el proceso de designación de los jueces y magistrados es distinto. Particular protección requieren aquellos que integran los órganos superiores jurisdiccionales, en cuya designación intervienen de forma directa el poder Ejecutivo, el Legislativo o ambos;

pues a partir de ello es que deberán contar con las protecciones suficientes para poder actuar con independencia y que dicha circunstancia no se constituya en un factor de presión.

Ahora bien, sobre el particular consideramos que el estándar de garantías procesales exigidas por esta Corte en los casos *Tribunal Constitucional vs Perú* y *Camba Campos vs Ecuador* no corresponden a la naturaleza del titular del poder Ejecutivo. A diferencia del poder Judicial, el estar constantemente bajo la presión (control) del Legislativo es parte del *día a día* del poder Ejecutivo.

Recordemos que el juicio político contra el presidente se trata, esencialmente, del intento de *un poder democráticamente electo* de remover o disolver otro *poder democráticamente electo*. Incluso, si de legitimidad democrática o representatividad se trata, consideramos que el poder Legislativo se encuentra en una suerte de ventaja; por lo tanto, está en posibilidades para remover al presidente mediante una decisión soberana que no sea objeto de un control judicial previo ni posterior.

En cuanto a la garantía de audiencia y posibilidades de defensa, creemos que la propia dinámica política existente entre los poderes en cuestión permite al presidente echar mano de diversos mecanismos (eminentemente políticos) para contrarrestar o detener la decisión del Legislativo de efectuar un juicio político, incluso desde antes de que se tome la decisión de iniciarlo (entablar una buena relación con el Legislativo desde el inicio de su encargo, por ejemplo).

No obstante, lo anterior, consideramos necesaria hacer la distinción entre la procedencia del juicio político por conductas criminales y no criminales. Una cosa es que el Legislativo efectúe el juicio político simplemente porque considera que su mala relación obstruye en un muy alto grado la gobernabilidad del país; otra es que se le remueva para poder ser procesado penalmente por la comisión de un delito (de alta gravedad, *high crime*, o del orden común).

Lo anterior en relación con aquellos países que otorgan inmunidad procesal al titular del Ejecutivo que requiera de la aprobación del Legislativo para ser superada. En este caso, simplemente sería pertinente precisar que sí se deben de garantizar las garantías del debido proceso en lo que respecta al proceso penal y el control de ello recaerá, en buena parte, en el Legislativo; pues deberá asegurarse, previo a la declaración de procedencia o *desafuero*, que la fiscalía u órgano acusador cuente con los elementos suficientes como para justificar la remoción del titular del Ejecutivo.

En este caso, sí podría resultar idóneo el hecho de solicitar que la petición de desafuero proviniera del órgano jurisdiccional que conozca del asunto, o del tribunal superior, pues ello

ya otorgaría mayores elementos al Legislativo para considerar que la investigación criminal cuenta con el sustento debido.

C. El juicio político no implica una restricción desproporcional de los derechos político-electorales.

Sobre este particular, la Comisión pone la atención sobre la posibilidad de que el juicio político represente una restricción a los derechos político-electorales del titular del Ejecutivo o de los ciudadanos que le eligieron al cargo.

Consideramos que lo anterior de debiera ser de la preocupación de esta Corte. En primer lugar, porque los derechos político-electorales del titular del Ejecutivo no tienen el alcance de asegurarle su permanencia en el cargo, ni siquiera durante el período fijado en la Constitución respectiva.

En sí, el período del encargo, en el caso de los cargos de elección popular, es una mera modalidad del derecho a ser votado y del acceso a cargos de función pública, reconocidos en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos; pues se encuentra sujeto a que cumplan en todo momento los requisitos para ser elegibles al cargo y, precisamente, a que no se actualice causal alguna para su remoción, como lo sería una resolución en el juicio político.

Conviene tener presente lo señalado por la Comisión para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) en su *Informe sobre los límites de la reelección* de los días 16 y 17 de marzo de 2018. En el cual se aboca al estudio de la figura de la reelección como *derecho humano*, donde recalca que, efectivamente, la posibilidad de los presidentes de permanecer en el cargo no es un derecho humano, sino una modalidad del derecho a ser votado.

En dicho informe, la Comisión parte del concepto de que el titular del Ejecutivo es esencialmente reemplazable. Si bien se pronunció en el marco de la reelección, consideramos que esta concepción es aplicable al caso del juicio político, pues se debe de partir de que el presidente, aún durante el período fijado para su encargo, no es inamovible a toda costa; es decir, deben de existir ciertas causales o supuestos en los cuales sea posible removerle, aunque sean de carácter extraordinario o excepcional.

Ya hablamos del parlamentarismo, donde el carácter reemplazable de los miembros del Legislativo y Ejecutivo es una cuestión *natural* en el sistema. También en democracias presidencialistas existen mecanismos de democracia directa, como la revocación del mandato, mediante los cuales es posible remover al Ejecutivo; pues, bien, el **juicio político**

es un mecanismo de democracia indirecta o representativa, donde el *pueblo*, como ente soberano, a través de su órgano de representación determina remover al titular del Ejecutivo.

En tal virtud, consideramos que tampoco se restringe de forma desproporcional los derechos político-electorales de aquellos que le eligieron al cargo; pues ese mismo electorado eligió al Legislativo, por lo que la remoción se da también en su representación.

V. CONCLUSIONES.

Todo lo anterior nos lleva a las siguientes conclusiones:

- Las reglas de procedimiento del juicio político no van a resultar un control adecuado para evitar un *golpe de estado*, sino que ello depende de la consolidación del régimen democrático como tal, por lo que no debe ser preocupación de la Comisión, ni de esta Corte, que el juicio político se constituya en el medio para la realización de *golpes de estado encubiertos*;
- Los estándares de garantías judiciales o procesales exigidos por los artículos 8 y 25 de la Convención Americana no son directamente aplicables al caso del juicio político sobre presidentes, pues como titulares del Ejecutivo en un sistema presidencial, no están en una situación en que requieran de protección especial y cuentan con los mecanismos suficientes como para contrarrestar al Legislativo en su determinación de llevar a cabo un juicio político;
- Por otro lado, se considera pertinente la distinción entre la remoción del presidente para garantizar la gobernabilidad, como fin constitucionalmente legítimo, y su remoción para estar en posibilidades de ser procesado, lo cual conllevaría, en este caso sí, la necesidad de implementar otro tipo de garantías, como lo podría ser la intervención del poder judicial en la solicitud de declaración de procedencia, de tal manera que cuente con las garantías procesales propias de un procedimiento criminal;
- Finalmente, consideramos que el juicio político no vulnera al titular del Ejecutivo ni a los electores que le eligieron en sus derechos político-electorales, ya que esta determinación se toma por un órgano que también es democráticamente electo, mediante un mecanismo constitucionalmente establecido ejecutado en representación del mismo electorado que le eligió.

Sin otro particular, se solicita respetuosamente a esta Corte que tenga las presentes observaciones por presentadas en tiempo y forma, de conformidad con la Convocatoria

emitida y nos considere para participar en una eventual audiencia pública sobre la Opinión Consultiva sobre el Juicio Político o *Impeachment*.

VI. FUENTES CONSULTADAS.

Berlin, I. (1996). *Sobre El Juicio Politico*. VUELTA, 20, 10-16.

Berlin, I. (2001). *El juicio político*. *Revista de Economía Institucional*, 3 (5), 109-122.

Pérez-Liñán, A. (2000). *¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa*.

Pérez-Liñán, A., & de Cultura, F. (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición.

Hinojosa, V., & Pérez-Liñán, A. (2006). *Presidential Survival and the Impeachment Process: The United States and Colombia*. *Political Science Quarterly*, 121(4), 653-675.

Powell, Jonathan & Clayton Thyne. 2011. *Global Instances of Coups from 1950-Present*. *Journal of Peace Research* 48(2):249-259.

Salazar U., Pedro. (2017). *El Poder Ejecutivo en la Constitución Mexicana*. Fondo de Cultura Económica. Primera Edición.

Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (2018). *Informe sobre los límites a la reelección. Parte 1, Presidentes*. Disponible en:

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)010-spa](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)010-spa)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013). *Informe sobre las Garantías para las y los operadores de Justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la Justicia y el Estado de Derecho en las Américas*. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>.