

Reflexiones sobre el juicio político: una visión desde la perspectiva de los derechos humanos

Alejandro Ramírez*
RV LJ, N.º 15, 2020, pp. 183-202.

Sumario

Introducción **1. El control del poder como función del Estado**
2. Conceptualización y desarrollo histórico **3. Exigencias derivadas de los derechos humanos** *3.1. Derechos políticos*
3.2. Garantías aplicables al debido proceso **Conclusiones**

Introducción

El juicio político resulta una de las instituciones del Derecho público más fascinantes y polémicas al mismo tiempo que es una de las más antiguas en historia constitucional de diversos Estados. El mismo se ha visto como un elemento complejo en la medida en que se ha logrado entender la dinámica que fluctúa dentro de su naturaleza, donde se entrelaza un constante juego de roles entre la política y el Derecho.

El *impeachment* se ha convertido en una forma de control que, si bien ha recorrido el mundo para estar presente en cada familia de Derecho, no en todas se ha entendido de la misma manera, guardando radicales diferencias no solo en las normativas que lo conciben, sino el ejercicio fáctico que condiciona su eficacia.

* **Universidad Católica Andrés Bello**, Estudiante de Derecho; Auxiliar de Investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas en la línea: Derecho Constitucional y justicia transicional; asistente del editor en la *Revista de la Facultad de Derecho*. airpadron.98@gmail.com.

Trabajo ganador del «Premio CIDEP para Estudiantes de Derecho 2019».

La acusación pública termina siendo aquella forma que, si bien raramente se ha materializado dando fin a su proceso con la destitución del funcionario de elección popular, al mismo tiempo se ha hecho presente en la mesa debate jurídico ininidad de veces y con mucha fuerza.

Observamos cómo en Estados Unidos para la fecha en que se inicia este artículo ya se ha empezado un proceso de investigación de *impeachment* al presidente Donald Trump. Cómo para el 2018 la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido una resolución ante la opinión consultiva solicitada en relación con la figura del juicio político. Cómo en el 2016 tomó especial relevancia a partir del caso Dilma Rousseff en Brasil, pero tan solo 24 años antes fue aplicado en ese mismo país a Fernando Collor de Mello.

Igualmente, cómo ha cogido relevancia para Latinoamérica. Así en Paraguay Raúl Cubas (1999) y Fernando Lugo (2012) les fue aplicado esta institución. Una institución que parece ajena a Venezuela, pero que al nacer la República estuvo presente.

Juicio político, *impeachment*, acusación pública, todos sinónimos a grandes rasgos, pero que albergan una realidad de complicaciones y problemas jurídicos que se hacen presente, como objeto del Derecho público, alrededor del mundo y en todos los tiempos.

1. El control del poder como función del Estado

Resulta imposible abordar la figura del *impeachment* sin hacer alusión necesaria a la moderna teoría del control y su engranaje con el rol de Estado. El control del poder radica en un problema que ha ofuscado al jurista desde el mismo momento en que ha empezado a racionalizar el poder y concebir un diseño de Estado que garantice verdaderamente las bondades afianzadas en el ideal marcado por el constitucionalismo y los procesos históricos de libertad¹.

¹ Véase: ÁLVAREZ, Tulio: *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*. T. I. 5.ª, UCAB. Caracas, 2012.

Sin embargo, el descubrimiento de una «función estatal de control» específica constituye un avance propio de la moderna teoría del Derecho Constitucional que, si bien se han realizado abstracciones teóricas a su alrededor, esta ha sido producto más de la práctica y experiencias de regímenes que han logrado desde el poder corromper el Estado constitucional de Derecho, quebrantando el equilibrio de poderes y, así, haciendo claudicar la República².

Partiendo de estas desviaciones sufridas en el pasado, ha venido surgiendo un interés académico y por parte de los constituyentes en distintas partes del mundo en resaltar al control como una función específica del Estado.

Debemos hacer la especial aclaratoria que lo relacionado al «control» político como problema ha sido tema desde comienzos del siglo XVI. Encontrando en la obra de tratadistas europeos como BOLINGBROKE constantes referencia a *to check, to control, to counterwork, to arrest, to restrain* entre los sujetos de poder que frecuentaban la sociedad inglesa y el rey con especial énfasis³.

En el mismo orden de ideas, posteriormente surgen las ideas de MONTESQUIEU bajo los postulados del *le Pouvoir arrête le Pouvoir*, dando las bases para la teoría de la división de poderes, asumiendo al control como equilibrio y eje del sistema⁴.

Sin embargo, esta teoría clásica dentro de la cual las funciones básicas del Estado se dividen en legislación, administración ejecutiva y administración de justicia ha relevado importancia a una función de control específica y diferenciada. Esta falencia deviene de la misma sustancia de la clasificación doctrinal clásica, la cual está ceñida por un carácter meramente jurídico que concluye en cegar la función estatal exclusivamente al «sancionar la norma, efectivizarla y dirimir las controversias sobre ellas», teniendo como núcleo de distinción a la norma.

² SÁNCHEZ AGESTA, Luis: *Curso de Derecho Constitucional comparado*. Editora Nacional. Madrid, 1963, p. 46.

³ SCHMITT, Carl: *Teoría de la Constitución*. Reimp. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, 1930, pp. 213 y 214.

⁴ Véase: NARANJO, Vladimiro: *Teoría constitucional e instituciones políticas*. 12.^a, Temis. Bogotá, 2014.

Con el desarrollo de la moderna teoría del Derecho, se ha pasado a cuestionar la clasificación clásica. Sumándole distintas propuestas que empiecen a considerar el elemento político dentro de su valoración. Sobre ello, SÁNCHEZ AGESTA incorpora una categoría que diferencia entre las funciones de gobierno, las de control y las de responsabilidad política⁵. Por otra parte, DUVERGER distingue en funciones de decisión, ejecución, consulta y control, concibiendo la figura de control por debajo de la de decisión y ejecución⁶.

Pero la labor más destacable en esta evolución la encontramos a partir de LOEWENSTEIN, quien trazó «otro análisis de la dinámica del poder más de acuerdo con la sociedad pluralista de masas de nuestro siglo»⁷. Concibiendo este autor una nueva clasificación de funciones estatales: decidir (*policy determination*), ejecutar (*policy execution*) y controlar (*policy control*)⁸.

LOEWENSTEIN explica que la función de control ha sido aplazada dentro de las clasificaciones doctrinales debido a que los diseños constitucionales suelen albergar tres sujetos de poder los cuales denomina según la función que se busca que ejerzan (Poder Legislativo, legislar; Poder Ejecutivo, efectivizar la norma; Poder Judicial, resolver conflictos sobre la norma). Siendo la realidad que las anteriores funciones se encuentran cada vez más compartidas.

En cambio, en lo que refiere a la función de control, se ha vuelto difusa en el estudio, ya que ella misma se encuentra difusa en los distintos órganos del Poder Público. Pocas veces en el transcurso de la historia se ha manifestado la intención y, más difícilmente, materializado un «Poder de Control» como Poder estatal sobre el que recaiga concentradamente la función de control. Guardando distancia de dicho patrón histórico, solo se ha visto esa función de control en la propuesta de Simón BOLÍVAR como complemento a la Constitución venezolana de 1819 y la denominada «Cámara de los Censores» en la Constitución de Bolivia de 1826.

⁵ SÁNCHEZ AGESTA: ob. cit., p. 49.

⁶ DUVERGER, Maurice: *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*. Ariel. Barcelona, 1962, pp. 161 y 162.

⁷ LOEWENSTEIN, Karl: *Teoría de la Constitución*. 2.^a, Ariel. Barcelona, 1976, p. 62.

⁸ Ídem.

Como bien señala SAGÜÉS, «impidiendo visualizar la tarea de control como función básica propia y específica, y eso, a su turno, ha provocado su devaluación institucional, que hoy se trata de reparar»⁹.

A su vez, el concepto de control no está claramente delimitado. Para LOEWENSTEIN, el control puede adoptar dos formas esencialmente. La primera es por «distribución de poder», que es el supuesto en que «se requiere la voluntad de dos sujetos para producir un acto jurídico»¹⁰. En segundo lugar, puede presentarse por «negación de poder» «si un Poder puede disolver un acto de otro Poder o a este mismo Poder», como sucede en el veto presidencial a las leyes provenientes del Poder Legislativo o la disolución de la Asamblea Nacional por el presidente de la República¹¹.

Además, el control puede ser entendido de forma «interorgánica» cuando un Poder del Estado inspecciona a otro, o «intraorgánico» si un sector del órgano vigila a otro sector del mismo órgano¹².

Concomitantemente, SÁNCHEZ AGESTA concibe el acto de gobierno como aquel que representa «impulsión y decisión», mientras que el acto de control como aquel que representa poder de «influir o impedir»¹³. OYHANARTE asevera que existe un «control negativo» cuando un órgano veta la actuación de otro o simplemente remueve algún funcionario, como sería el caso del juicio político; y un «control positivo» cuando un órgano coopera con otro órgano (también puede darse entre dos secciones del mismo órgano) para la consumación del acto¹⁴. Dejando con ello la interrogante de hasta qué punto se puede considerar decisión conjunta para pasar a control.

⁹ SAGÜÉS, Néstor Pedro: «Formas de gobierno: aproximaciones a una teoría del control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo». En: *Reformas al presidencialismo en América Latina: ¿Presidencialismo vs. parlamentarismo?* Editorial Jurídica Venezolana-CAJ. Caracas, 1993, p. 86.

¹⁰ *Ibid.*, p. 87.

¹¹ LOEWENSTEIN: *ob. cit.*, p. 90.

¹² AYALA CORAO, Carlos M.: *El régimen presidencial en América Latina y los planteamientos para su reforma*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1992, pp. 49 y ss.

¹³ SÁNCHEZ AGESTA: *ob. cit.*, pp. 49 y ss.

¹⁴ OYHANARTE, Julio: *Poder político y cambio estructural en la Argentina*. Paidós. Buenos Aires, 1969, pp. 68 y ss.

Ahora bien, el control dispone de distintas dimensiones: normativa, fáctica y axiológica¹⁵. La normativa tiene su origen en la Constitución. La fáctica, va concatenada con el comportamiento sociológico, ya sea de acción u omisión por parte de los individuos de la sociedad, y esta dimensión asume capital importancia cuando se habla de juicio político, ya que permite explicar cómo en distintos Estados, a pesar de contar con normas constitucionales que contengan dicha figura, nunca se les fue aplicado a un presidente de la República¹⁶ o al menos por qué con mayor resistencia, logrando evaluar la efectividad de la norma por agentes culturales.

La dimensión axiológica va relacionada con los valores jurídico-políticos que se despliegan sobre los hechos. Este punto resulta importante, ya que de ahí surge la legitimidad de la función de control, donde la doctrina mayoritaria la justifica fundamentándose en criterios de justicia, republicanism, orden, eficacia normativa, verdad.

Por tal razón es que se tecnifica medios de control como la del juicio político en la que el órgano parlamentario asume un control interorgánico sobre el Poder Ejecutivo. Porque, si bien la función característica del Poder Legislativo radica en el *principalem actus regis*, no es la única.

En razón de ello, RUÍZ DEL CASTILLO afirma que «importa menos la función legislativa del Parlamento que la de fiscalización (...) no cabrá ya caracterizar a los parlamentos por la función de legislar, sino por la de fiscalizar mediante la deliberación»¹⁷. Siendo consciente de que, en los inicios mismos del Parlamento, este se encontraba afín con la labor del control de rey para luego ir cambiando las instituciones y sofisticándolas, pero siempre conservando la misma idea de control.

¹⁵ Véase: WEBER, Max: *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica Española. Madrid, 1993; SAGÜÉS, Néstor Pedro: *Mundo jurídico y mundo político*. Depalma. Buenos Aires, 1978, pp. 84 y ss.

¹⁶ Por ejemplo, podemos ver cómo en Argentina no se ha ejecutado contra presidentes de la República, aludiendo a temas de lealtad partidista; pero sí se ha aplicado a nivel provincial.

¹⁷ RUÍZ DEL CASTILLO, Carlos: «El principio de separación de los poderes». En: *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*. Madrid, 1950, p. 38.

Trayendo así la frase del reconocido jurista estadounidense SCHWARTZ, «un cuerpo legislativo es poco digno del título de Congreso o Parlamento si meramente produce leyes como un salchichero produce salchichas»¹⁸. Aclarando, por demás, que la labor de control desde el órgano parlamentario resulta diametralmente distinta que la función de control que ejerce el Poder Judicial, siendo imposible que el Poder Judicial realice un juicio político al no estar dotado de la misma naturaleza y los mismos fines, cobrando especial importancia el tema.

Teniendo el órgano parlamentario la excelencia de ser el órgano más representativo como democrático por su carácter electoral y su composición plural, clave para desempeñar un control fundado en el equilibrio de poderes y en consolidar poderes responsables. Siendo «el Congreso la llave de nuestro gobierno representativo. Es a través de la legislatura que el pueblo tiene el control del gobierno»¹⁹.

Dentro de las múltiples formas que tiene el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo en los distintos diseños constitucionales, encontramos: a. subfunción electoral, b. subfunción cognoscitiva e inspectiva, c. subfunción integrativa, d. subfunción reguladora y e. subfunción sancionadora²⁰.

A efectos del presente escrito, nos quedaremos con la subfunción sancionadora, que es aquella por medio de la cual el órgano parlamentario castiga al presidente de la República. Aquí encontramos a la figura del juicio político.

2. Conceptualización y desarrollo histórico

El juicio político es un control, el más extremo, de naturaleza política e interorgánico que se ejerce en sede parlamentaria sobre determinados altos funcionarios públicos de elección popular. Se reafirma su carácter político

¹⁸ SCHWARTZ, Bernard: *Los poderes del gobierno*. UNAM. México D. F., 1966, pp. 121 y 122.

¹⁹ LA FOLLETE, Robert M.: «*Sistematizing congressional control*». En: *American Politican Science Review*. N.º 41. Febrero, 1947, p. 61.

²⁰ Siguiendo la clasificación de SAGÜÉS: ob. cit. («Formas de gobierno...»), pp. 92-94.

toda vez que es llevado a cabo por un órgano netamente político cuyos fines y actos son de naturaleza política esencialmente.

Si algo se ha discutido en la doctrina es de dónde viene la integración de dicho mecanismo en el constitucionalismo latinoamericano. Aquí se ha de tomar en cuenta dos instituciones fundamentales que le darán forma al juicio político: el *impeachment* del Derecho inglés y el «juicio de residencia» del Derecho castellano. Aunque uno termine formando el juicio político y el otro dando forma al antejuicio de mérito, ambos similares.

Del juicio de residencia surge el antejuicio de mérito, figura seguida actualmente en países como Venezuela a partir de la Constitución de 1999. Este permitía que una vez finalizado el periodo de gobierno del funcionario se revisaran las acciones emprendidas y se escucharan todas las acusaciones en contra de él cuando estuvo en el poder.

Constituía una forma de control que tenía la Corona de Castilla sobre sus representantes en las colonias americanas, el funcionario sujeto a este proceso no debía abandonar su residencia, ni asumir otro cargo hasta que este juicio finalizase.

Este juicio era dirigido en contra de cualquier representante de la Corona, dígame virreyes, presidentes de Audiencia, gobernadores, alcaldes y alguaciles. La finalidad era la exigencia de responsabilidad a los funcionarios de la Corona y era accionado culminado la función a la cual fue dirigida la autoridad. Esta figura permaneció en la legislación castellana hasta el año 1834, cuando ocurrió la caída del *ancien régime*.

Por el otro lado, el auténtico antecedente del juicio político lo encontramos primero en el Derecho inglés y luego británico²¹. Esta es una institución que

²¹ AVELEDO, Ramón Guillermo: *Juicio político en sede parlamentaria: a partir del caso de Dilma Rousseff en 2016*. Editorial Jurídica Venezolana-Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro-Centro de Estudios de Derecho Público. Caracas, 2016, p. 19.

ha perdido vigencia en el Derecho donde nació. Así observamos cómo la última vez que fue aplicado en Gran Bretaña fue en 1806 al Secretario de Estado para la Guerra, Henry Dundas, vizconde de Melville, miembro del Parlamento, ministro del Interior; el mismo fue absuelto, pero sin poder volver a ocupar algún cargo público.

Algunos sitúan al primer *impeachment* en 1649, donde la Cámara de los Comunes del Parlamento condenó al rey Carlos I, acusado de «traidor, asesino y enemigo del país»²². Para otros autores, podemos encontrarlo en 1459 sobre el canciller Francis Bacon, cuyo desempeño público no fue más que la carga de Jacobo I. Lo cierto es que no es un medio de control frecuente en la dinámica jurídico-política de los Estados.

El juicio político, o también llamado acusación pública, llegó del Derecho anglosajón al constitucionalismo norteamericano. El artículo II, Sección 4 de la Constitución de los Estados Unidos afirma lo siguiente: «El presidente, el vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos, serán removidos de sus cargos mediante acusación pública y sentencia condenatoria por traición, cohecho u otros delitos o faltas graves».

Este control se entendía muy bien en el pensamiento norteamericano, donde buscaban elaborar un sólido sistema de pesos y contrapesos por el profundo temor que guardaba el republicano respecto al poder que corrompe, quedando consagrada esta institución en el verano de 1787 en Filadelfia, gracias a la labor del estadista Benjamin Franklyn y George Mason (delegado por Virginia), ya que había cierta resistencia al ser una institución de origen británico, esgrimiendo que el *impeachment* sería la única alternativa legal y honorable para deponer a un presidente injusto, siendo la otra alternativa el asesinato²³.

²² Véase: BERLÍN, Francisco: *Derecho parlamentario*. Fondo de Cultura Económica. México D. F., 1993.

²³ Véase: CHAFETZ, Josh: «*Impeachment and assassination*». En: *Minnesota Law Review*. Vol. 95, N.º 2. Minneapolis, 2010, https://scholarship.law.cornell.edu/clsops_papers/75/.

En la historia constitucional estadounidense, esta institución solo fue aplicada tres veces, ninguna conllevó a la salida del presidente por decisión del Senado (Andrew Johnson 1868, Richard Nixon 1974, William Jefferson Clinton 1998). De esas tres, la vez más cercana de destituir a un presidente por este medio fue con Nixon; sin embargo, este renunció antes de que el Senado pudiera decidir. Todavía se cuestiona si existió un pacto político entre Nixon y el Congreso con el fin de que él renunciara y fuera perdonado por toda la farsa cometida²⁴.

Posterior a la llegada al constitucionalismo norteamericano, el juicio político se replica en la región latinoamericana. Adoptándolo en diversas Constituciones: Brasil, Argentina, Chile, Colombia, República Dominicana, México, Paraguay, Perú, Uruguay. Teniendo la característica de ser todos países bicamerales con excepción de Perú que sería unicameral, importante información a efectos de las garantías procesales en el desarrollo del *impeachment*.

La decisión de adoptarlo en la Latinoamérica moderna fue sostenida en razones distintas a la de Filadelfia en 1787 y la de Gran Bretaña en 1649. En el caso latinoamericano parte de un reconocimiento del marcado modelo presidencialista rígido de la región, con elementos fácticos tendientes al mesianismo, concentración de poder y, sobre todo, a golpes de Estado.

El *impeachment* se alza como alternativa a los golpes de Estado para canalizar salidas democráticas y apegadas a los lineamientos de un Estado constitucional de Derecho, generando con ello menor desgaste en la sociedad y procurar transiciones políticas más suaves y llevaderas.

Ahora, es cierto que la Constitución venezolana no contempla esta institución, pero no siempre fue así. De hecho, es una forma de control que se encontraba constitucionalizada desde el nacimiento de la República en la Constitución de 1811 en su artículo 4. En el diseño de ese momento

²⁴ Véase: ISENBERGH, Joseph: «*Impeachment and presidential immunity from judicial process*». En: *Yale Law and Policy Review*. Vol. 18, N.º 1. Connecticut, 2000, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=193849.

la Cámara de Representantes era la encargada de investigar y acusar; al Senado le correspondía el juzgamiento, teniendo primacía el juicio político sobre cualquier otro juicio intentado al mismo sujeto.

Continuó en la Constitución de Angostura de 1819, en la Constitución de Cúcuta de 1821 y en la Constitución de 1830 con la caída del ideal bolivariano de la Gran Colombia. Siguió en las Constituciones de 1857, 1858, 1864, 1874, 1881 y 1891 hasta llegar a la de 1893 que la excluyó de las formas de control que disponía el parlamento sobre el Poder Ejecutivo. De ahí en adelante nunca se volvió a incorporar, optándose por la alternativa del antejuicio de mérito, anteriormente explicado que más que una labor de control, se podría clasificar como una labor de cooperación.

Algunos doctrinarios señalan erróneamente como ejemplo de *impeachment* lo ocurrido en 1993 al presidente Carlos Andrés Pérez, el cual fue despedido del cargo, enjuiciado y sentenciado²⁵. Pero no fue un juicio político, no estando consagrado esta institución desde 1893 en la historia constitucional venezolana, sino un antejuicio de mérito según lo establecido en el Texto Constitucional del momento (Constitución de 1961) en su artículo 215 y 159.

3. Exigencias derivadas de los derechos humanos

Una de las consecuencias de la globalización y la nueva era en la que nos encontramos es que el Derecho ha dejado de ser un objeto de estudio exclusivo del ámbito nacional, para así lograr expandirse al ámbito internacional. Con especial énfasis en materia de derechos humanos que con el pasar del tiempo coge auge, dejando a su paso una revolución a totalidad del ordenamiento jurídico, enfocando como centro del Derecho al ser humano y enarbolando como estandarte su dignidad.

A su vez, los derechos humanos, creciendo especialmente en el foro internacional con los sistemas de protección, permea el foro nacional al paso de

²⁵ SERRAFERO, Mario: «El *impeachment* en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela». En: *Revista de Estudios Políticos*. N.º 92 (Nueva época). CEPC. Madrid, 1995, p. 2. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27389.pdf>.

su respectiva constitucionalización y la ratificación de los distintos convenios que pasan a formar parte del orden interno de los Estados firmantes. Constituyéndose, así, una doble esfera que no hace más que cumplir con dos caras de la misma moneda al guardar identidad axiológica y estando en un constante engranaje que refina el estándar de protección con que se aborda el Derecho.

Sobre estos grandes cambios jurídicos propios de la modernidad, se va construyendo un ideal al que muchos autores han denominado *ius constitutionale commune*, propio de una visión filosófica del Derecho de corte garantista que termina convirtiendo en increíblemente práctica, eficiente y necesaria la aproximación desde las instituciones clásicas del Derecho a los derechos humanos²⁶. Por lo que guarda real importancia preguntarnos qué impacto tienen los derechos humanos en lo que respecta al *impeachment*.

Si bien es cierto que resulta desconocido para los distintos sistemas de protección de derechos humanos lo referente a juicios políticos hacia presidentes, también es cierto que han existido múltiples casos que abordan juicios políticos hacia otros altos funcionarios. Permitiéndonos esclarecer el criterio manejado por los distintos tribunales internacionales en materia de derechos humanos.

Previamente se debe introducir ciertos puntos que hacen de base para el debate. Por lo tanto, se debe iniciar aclarando que los altos funcionarios de los Estados tienen, sin duda alguna, derecho a permanecer en sus cargos a los cuales fueron electos popularmente, materializándose en ello el principio de participación ciudadana y representación política que son la base de un Estado democrático.

Sin embargo, lo anterior no despeja de toda posibilidad la realización de un juicio político, ni mucho menos no puede llevar a pensar que el *impeachment per se* no cumple con el principio de convencionalidad. Lo que sí es cierto es que necesariamente cuando ocurre un juicio político, se ven inmersos dos derechos: a. los derechos políticos y b. las garantías del debido proceso, siendo ambos catalogados al rango de derechos humanos.

²⁶ FERRAJOLI, Luigi: *Derecho y razón*. Trotta. Madrid, 2000.

Cabe acotar que los sistemas de protección en materia de derechos humanos solo pueden conocer de los juicios políticos en la medida que se vea afectado algún derecho humano, estando consagrado tanto los derechos políticos como las garantías del debido proceso en los distintos instrumentos internacionales de protección. Pero estos sistemas, en razón de su propósito, no conocerán sobre el contenido material del proceso del juicio político, lo que le corresponde a cada Constitución y su diseño propio, no a los sistemas internacionales de protección.

Acotando, además, el carácter subsidiario de los sistemas internacionales, ya que la primera línea de defensa ante violaciones de derechos humanos será el orden interno. Tomando relevancia que las obligaciones de respeto y garantía son aplicable al Estado en su conjunto, por tanto, el órgano parlamentario debe igualmente cumplirlas al momento en que despliegue un proceso de *impeachment*.

3.1. *Derechos políticos*

Dentro del juicio político, posee especial relevancia lo consagrado en el artículo 23.1, literal c, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Sobre esto la Corte Interamericana de Derechos Humanos, siguiendo la jurisprudencia mayoritaria en el mundo, se distancia de la interpretación literal que nos remite a la protección del mero «acceso». Siendo su interpretación literal claramente insuficiente y anacrónica, la misma que adoptó el Tribunal Constitucional del Perú respecto a los actos del Congreso alegando que no se había violado el derecho, ya que se le había permitido acceder y luego en sede de la Corte Interamericana de Derechos Humanos fue corregido el criterio donde se detectaron ciertas irregularidades.

No debe interpretarse literalmente dando cabida solo al «acceso», sino también a la permanencia, en virtud de la doctrina del efecto útil, del principio de efectividad democrática y acorde al método evolutivo.

Acotando que cuando se refiere al «acceso», quiere decir derecho a acceder en condición de igualdad con sus pares, no que existe un derecho al acceso

propiamente. Lo que se busca con esta norma es que el *iter* procesal se encuentre limpio de todo trato discriminatorio e injustificado.

Acatando con ello lo previamente elaborado por el Comité de Derechos Humanos al interpretar el artículo 25, literal c, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En esta interpretación, el Comité afirma que ese literal se refiere al derecho de acceder en condiciones de igualdad, siendo necesario para ello el desarrollo de procedimientos «razonables y objetivos»²⁷.

También dejando claro la Corte Interamericana de Derechos Humanos que resultaría totalmente inútil garantizar las condiciones de igualdad al acceso si no se protege la permanencia (doctrina del efecto útil)²⁸.

Se debe cuidar igualmente el principio de proporcionalidad al momento de afectar el respectivo derecho político del individuo al cual se le aplica el juicio político, teniendo presente siempre que no solo se afecta su derecho, sino también el de los electores. Así, se debe emplear mayor rigurosidad al analizar el caso en concreto y sus especificidades, en virtud de que nos encontramos ante un funcionario electo popularmente en contraposición a los funcionarios designados a los que no aplica esta advertencia.

3.2. *Garantías aplicables al debido proceso*

Al leer los distintos textos, observamos cómo aparentemente estas garantías son aplicables solamente a los procesos judiciales, incluso titulado la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 8 como: «Garantías judiciales». Sin embargo, esa afirmación resulta errónea si a través de ella entendemos que dichas garantías solo deben prestarse en la esfera judicial.

El debido proceso debe entenderse bajo su forma material, la cual va más allá del Poder Judicial, albergando aquellas funciones que son materialmente jurisdiccionales donde los demás Poderes, por medio de sus canales constitucionales-legales, privan o restringen los derechos e intereses de los individuos.

²⁷ Observación general N.º 25, relativa a la participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, párr. 23.

²⁸ Véase: Corte IDH, sent. del 01-07-11, caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela, párr. 135.

Bajo la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derecho Humanos, se ha afianzado un criterio funcional y material al momento de discernir qué se entiende por «tribunal». Siendo lo indicativo, el «ejercicio de una función judicial resolviendo» con basamento en el Derecho y en un procedimiento previamente establecido que conlleve a una decisión jurídicamente vinculante a las partes²⁹, no siendo el poder para hacer dictámenes o recomendaciones suficiente³⁰.

Además, el Tribunal Europeo ha aseverado, siendo consciente de la teoría de la función de control y su carácter difuso *up supra*, que el hecho de que un órgano ejerza funciones distintas a las jurisdiccionales no impide que, en determinados supuestos preestablecidos, asuma una función judicial.

Sobre esto, se ha afirmado que los órganos parlamentarios encuadran dentro de un concepto material-funcional de jurisdiccional en el momento que incurra en funciones judiciales, es decir, privando o restringiendo derechos a los ciudadanos. Permitiendo la aplicación de las garantías judiciales en los juicios políticos que por naturaleza ocurren en sede parlamentaria. En búsqueda de salvar los derechos de los justiciables frente al despliegue de autoridad en una función material jurisdiccional³¹.

Por otro lado, analizando el criterio esbozado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que, si bien a la luz del principio de la separación de poderes, anteriormente explicado, la función jurisdiccional compete al Poder Judicial, sin embargo, no impide que otros órganos ejerzan dicha función.

Por lo tanto, en el momento en que la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a ser oída por un «juez

²⁹ LANDA ARROYO, César *et al.*: «El derecho al debido proceso». En: *El diálogo entre los sistemas europeo y americano de derechos humanos*. Aranzadi-Thomson Reuters. Pamplona, 2012, pp. 316 y 317.

³⁰ TEDH, sent. del 18-02-16, caso *Rywin vs. Polonia*, apars. 228-230.

³¹ TEDH, sent. del 27-08-91, caso *Demicoli vs. Malta*, apar. 41; véase también: sent. del 08-06-76, caso *Engel et al. vs. Holanda*, apars. 82, 85 y 89; sent. del 10-02-95, caso *Allenet de Ribemont vs. Francia*, apars. 35, 36 y 39; sent. del 17-05-16, caso *Karácsony et al. vs. Hungría*, apars. 151 y 156-161.

o tribunal competente» con el fin de la «determinación de sus derechos» se refiere a cualquier autoridad pública que ejerza función jurisdiccional en sentido material, es decir, resulta aplicable también al órgano parlamentario que realice el juicio político al encontrarse determinando derecho y obligaciones de los particulares.

Igualmente ocurre con las garantías del debido proceso a las que todo órgano del Estado con funciones jurisdiccional tiene la obligación jurídica de ceñirse acorde al artículo 8 del Pacto de San José de Costa Rica³².

En lo que refiere al derecho de ser oído y a la defensa, la Corte Interamericana ha asentado que es una garantía que se le debe respetar al sujeto al cual se le aplica un juicio político sobre cualquier acusación que se le implique.

Esto contiene a su vez: i. Que con anterioridad se le comunique los cargos y se le dé un plazo razonable para armar su defensa³³, ii. que el juicio se desarrolle de forma equitativa, público³⁴, con estándares razonables de tiempo en donde se le brinde la oportunidad de hacer efectivo su derecho a la defensa, aunado a garantías probatorias como que se le permita presentar las pruebas pertinentes y la ejecución de contrainterrogatorios a los testigos. Todo esto lo que logra es darle seriedad al proceso.

De la misma forma se debe respetar el principio del derecho *ne bis in idem*, por el que nadie podrá ser procesado, ni sancionado más de una vez por un mismo hecho³⁵.

Así mismo, teniendo como norte la independencia e imparcialidad de la actividad jurisdiccional, el procedimiento por el que se lleva a cabo el juicio político debe disponer de un procedimiento sumario, en el cual se divida la

³² Corte IDH, sent. del 31-01-01, caso Tribunal Constitucional (Aguirre Roca *et al.*) vs. Perú, párr. 71.

³³ *Ibíd.*, párrs. 81 y 83.

³⁴ Se apegó al criterio del TEDH, sent. del 05-02-09, caso Olujic vs. Croacia, apar. 70.

³⁵ Corte IDH, sent. del 28-08-13, caso Tribunal Constitucional (Camba Campos *et al.*) vs. Ecuador, párrs. 185 y 186.

etapa de instrucción de la de juicio, igual que a los órganos o subórganos que se involucren en cada una³⁶.

Lo anterior se desprende de la aplicación del principio acusatorio, según el cual no puede recaer en un mismo órgano la función investigativa en la fase preliminar y la función de enjuiciamiento en el juicio, ya que pone en peligro la independencia e imparcialidad del proceso³⁷.

De tal forma ocurre en el diseño constitucional norteamericano, donde dentro de los poderes no legislativos contiene al *impeachment* en su Carta Magna, que aplica el Congreso al presidente, vicepresidente y cualquier funcionario civil de los Estados Unidos en los supuestos de «traición, cohecho u otros crímenes o delitos» (artículo II, Sección 4). En esta Constitución, su diseño del juicio político comienza en la Cámara de Representantes que hace el rol de acusador, correspondiendo al Senado la labor de juicio donde la declaración de culpabilidad requiere dos tercios y sus efectos son la destitución del cargo, pudiendo llevar accesoriamente la inhabilitación para cargos de honor, confianza o beneficio, sin tener el privilegio del derecho de gracia presidencial³⁸.

Se le suma la necesidad de ser motivada la decisión sobre la que recae el juicio político porque, si bien es un acto político, no quiere decir que sea «ilimitado o absolutamente discrecional, sino que está sometido a ciertos parámetros como el principio de razonabilidad, pues no debe ser adoptada tras una situación de incertidumbre total o de carencia de motivación»³⁹. Más aún

³⁶ PRADO, Geraldo y TAVARES, Juárez: «El proceso de *impeachment* en el Derecho brasileño». En: *Juicio político: el caso brasileño y otros ensayos*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2016, p. 38.

³⁷ MONTERO AROCA, Juan: «El principio acusatorio. Un intento de aclaración conceptual». En: *Justicia*. N.º IV. Bosch. Barcelona, 1992, p. 780.

³⁸ GARCÍA-PELAYO, Manuel: *Derecho Constitucional comparado*. Fundación Manuel García-Pelayo. Caracas, 2002, p. 404.

³⁹ CAJALEÓN, Eddie: «Algunas exigencias jurisprudenciales en las garantías del debido proceso para el juicio político y la destitución de los altos funcionarios del Estado por los parlamentos latinoamericanos», Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2017, p. 21, <https://congresoace.files.wordpress.com/2017/03/mesa2comunicacionecajaleon.pdf>.

por el valor para la democracia y el Estado de Derecho lo que esa acción simboliza, donde cada ciudadano debe conocer el fundamento de la decisión por recaer necesariamente los efectos sobre ellos.

Además, dentro de las garantías del justiciable, requiere lo anterior explicado para poder apelar o direccionar su caso ante un control de constitucionalidad o un control de convencionalidad. Recordando que, como afirma la Corte Interamericana, una vez terminado el juicio político, ese acto puede ser objeto de recurso judicial efectivo en lo relacionado con las garantías del debido proceso, sin inmiscuirse en los actos de naturaleza política propiamente⁴⁰.

Finalmente, una de las grandes interrogantes con la que termina el aspecto procesal y su alusión al debido proceso es la interrogante a dónde nos conduce la práctica, saber si es beneficiosa la limitación de la discrecionalidad de estos procesos por medio del desarrollo de reglas claras que tutelen el debido proceso. Considerando que muchas veces se pierde el propósito y el sentido político de este medio.

Aún continua sin resolverse, aunque los tribunales internacionales ya han fijado su criterio, dejando sin mucha posibilidad de diálogo a los que se oponen, debido a la imposición de esta categoría de Derecho como cúspide de muchos ordenamientos, como ocurre en la mayoría de los Estados que han acogido la tesis del «bloque de constitucionalidad» y distintos medios para la cristalización absoluta de los tratados internacionales dentro de su orden interno.

Conclusiones

Finalmente, podemos rescatar del presente trabajo un cúmulo de conclusiones al indagar bien en las entrañas de la criatura llamada juicio político:

- i. Consiste en una forma de control interorgánico, de forma negativo, con carácter político que se remonta a los albores del Derecho y el pensamiento estatal.

⁴⁰ Corte IDH, sent. del 23-08-13, caso Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello *et al.*) vs. Ecuador, párrs. 189, 190, 192 y 194.

- ii. Enmarca una carga axiológica identificable con los valores del constitucionalismo, el equilibrio de poder, la prudencia, el republicanismo, la democracia, haciéndolos efectivos y posibles en muchos casos.
- iii. Es de herencia británica para luego bifurcarse en el constitucionalismo norteamericano y luego seguir diversificándose en el resto de América.
- iv. En Venezuela lo consagramos desde 1811 hasta 1893, fecha en la cual pasamos de un modelo de juicio político basado en el *impeachment* inglés a un modelo de antejuicio de mérito basado en los juicios de residencia de Castilla. Uno con función de control y otro de cooperación.
- v. En todo juicio político se ven inmersos los derechos políticos y las garantías del debido proceso, debiendo tener principal precaución a la hora de llevar el proceso para evitar lesionar alguno de esos derechos humanos.
- vi. El derecho político se entiende no solo como el acceso en igualdad de condiciones, sino también a su permanencia, pero eso no impide la realización del *impeachment* como medio de control ciudadano.
- vii. Las garantías judiciales son aplicables a este proceso, ya que constituye una actividad jurisdiccional en sentido material, en razón de que priva o restringe derechos.
- viii. Las garantías judiciales aplicables incluyen, entre otras: el derecho a ser oído, la idónea oportunidad para presentar pruebas e interpelar testigos, el uso de plazos razonables para contestar a los alegatos en su contra.
- ix. Deben separarse la función investigativa de etapa preliminar y la función de enjuiciamiento de la etapa de juicio en virtud del principio del acusatorio con miras a proteger la independencia e imparcialidad durante el juicio.
- x. Se debe conservar la garantía de un recurso judicial efectivo sobre el acto proveniente de la acusación pública, el cual versará sobre la protección del debido proceso y los derechos políticos del justiciable pero no sobre el fondo meramente político del proceso.

* * *

Resumen: El presente artículo aborda la figura del juicio político con un acercamiento desde los derechos humanos. Partiendo de su naturaleza y su relación intrínseca con las dinámicas jurídico-políticas, buscando garantizar el equilibrio al mismo tiempo que persigue salidas democráticas racionalizando el poder y apartando el uso de la fuerza ilegítima, materializada muchas veces en golpes de Estado que no resultan compatibles con el moderno Estado constitucional de Derecho. Finalmente, este artículo desarrolla los límites que en todo proceso de juicio político son aplicables en virtud del creciente desarrollo de los derechos humanos, materia que permea la totalidad del ordenamiento jurídico y rescata la dignidad humana con aspiraciones de justicia.

Palabras clave: juicio político, control parlamentario, derechos humanos. Recibido: 26-02-20. Aprobado: 12-03-20.